



Byrådssak /20

Saksframstilling

Vår referanse: 2020/07864-1

Høringsuttalelse NOU 2019:26 Rusreform - fra straff til hjelp

Hva saken gjelder:

Bergen kommune mottok den 19.12.2019 en invitasjon om å avgi høringsuttalelse om NOU 2019:26 Rusreform – fra straff til hjelp. Rusreformutvalget fikk i oppdrag 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. Forretningsutvalget vedtok i møte den 07.01.2020 at høringsuttalelse skulle avgis av Bergen bystyre på vegne av Bergen kommune. Saken er av prinsipiell karakter.

Høringsfrist: 02.04.2020

Byrådets vurdering og forslag til høringsuttalelse:

Rusreformens mandat ble gitt i kongelig resolusjon der følgende gjengis «Regjeringen vil gjennomføre en rusreform for å sikre et bedre tilbud til personer med rusproblemer og avhengighet, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten. Bakgrunnen for rusreformen er en erkjennelse av at rusproblematikk i all hovedsak er en helseutfordring. Straffeforfølgning av bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk har bidratt til stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting og kan ha stått i veien for å møte den enkelte bruker med hensiktsmessige og tilpassede tilbud og oppfølging».

Bergen kommune mener at en slik reform er helt nødvendig for å sikre en større grad av verdighet for noen av samfunnets mest sårbare og stigmatiserte mennesker. Byrådet ser positivt på at utvalget foreslår grunnleggende endringer i det strafferettslige synet på inntak av rusmidler

Byrådet mener at utvalget burde fått i mandatet å utrede en fullverdig behandlingsreform. Bergen kommune ønsker likevel å påpeke at rusreformen også må finne de gode løsningene på hvordan man kan sikre nødvendig oppfølging av barn og unge som er førstegangsbrukere.

Utvalget foreslår følgende:

Utvalget har gjort et grundig arbeid med å redegjøre bakgrunn, forutsetninger, rettslige rammer og virkemidler i narkotikapolitikken. Utvalget fremmer følgende forslag:

Avkriminalisering:

Utvalget bruker begrepet avkriminalisering i høringen hvor de skriver; «Med avkriminalisering menes i denne utredningen at visse handlinger ikke lenger er straffbare. Likevel kan de aktuelle handlingene forbli ulovlige. Utvalgets forslag gjelder altså kun rettsvirkningen av å overtre forbudet mot befatning med narkotika».

Utvalget foreslår at avkriminaliseringen skal gjelde alle brukergrupper, om du er rusavhengig, ungdom som eksperimenterer eller rekreasjonsbruker. Selv om utvalget bruker begrepet avkriminalisering fastslår utvalget at all befatning med enhver form for narkotika fortsatt skal være ulovlig. Det innebærer at politiet fortsatt skal kunne avdekke, beslaglegge og destruere narkotika selv om det er til eget bruk og at salg av narkotika fortsatt vil være forbudt og skal straffeforfølges.

Rådgivende enhet:

Videre foreslår utvalget en sivilrettslig reaksjonsmodell som alternativ straffeforfølgning som består av et pålegg fra politiet med oppmøteplikt til rådgivende enhet for narkotikasaker i kommunene. I disse tverrfaglige enhetene blir det gitt generell informasjon om narkotikaforbudet, konsekvenser av narkotikabruk og offentlige hjelpetilbud. Dersom personen samtykker og ønsker det, kan det gjennomføres en videre kartlegging og individuelt tilpasset rådgivning og videre oppfølging og behandling. Barn og unge under 18 år som er ilagt møteplikt for enheten, skal innkalles med foreldre eller foresatte. Rådgivende enhet skal styrkes med barnevernfaglig kompetanse i alle saker som omhandler barn og unge under 18 år. Det foreslås ingen sanksjoner ved å la være å akseptere og møte opp til rådgivningsenheten ei heller noen som helst bruk av tvang eller alternative straffereaksjoner.

Politiet vil ha ansvaret for avdekking av narkotikabruk, og det foreslås at politiet gis hjemmel til visitasjon for å kunne håndheve forbudet. Det vil også være anledning til å gjennomføre rustesting for eventuelt å avkrefte at en person har brukt narkotika i et gitt tidsrom, dersom personen ønsker det. Det vil være politiet som treffer vedtak om oppmøteplikt for rådgivningsenheten i kommunen.

Modellens betydning for personer i gatenære rusmiljøer:

Politiet har i dag lav «avdekkingsaktivitet» av brukerdoser til egen bruk knyttet til folk i etablerte rusmiljøer. Det er kort og godt ikke en prioritert aktivitet i politiet. Bergen kommune kan vanskelig se at politiet vil prioritere å øke aktiviteten når bruk og besittelse/innehav av narkotika til eget bruk blir avkriminalisert.

For rusavhengige personer som har tilhørighet i gatenære rusmiljøer vil fordelene ved avkriminalisering være at ett stressmoment i hverdagen fjernes; brukeren trenger ikke bekymre seg over besittelse av egen brukerdose forutsatt at den er lavere enn terskelverdiene utvalget foreslår. For brukere av narkotika som ellers ville bli ilagt forelegg, vil rusreformen dermed kunne bidra til mindre økonomisk og strafferettslig belastning.

Utvalget fremhever at den beste tilgjengelige kunnskapen gir et grunnlag for å konstatere at kriminalisering av bruk av narkotika har utilsiktede negative virkninger. Redusert stigma er et eksplisitt mål med rusreformen. Utvalget skriver at stigmatiseringen kan prege personens handlingsvalg på en negativ måte, fordi andre ressurser og egenskaper ved personen ikke blir tilstrekkelig sett eller verdsatt på arenaer som kan skape livskvalitet og sosial mobilitet, i møte med hjelpeapparat, skole og arbeidsliv.

Bergen kommune støtter at lovendringen muliggjør et bedre og mer verdig liv for mennesker med rusproblemer. Forskning viser at straff oftere rammer rusbruk fra lavere sosiale lag, og at stigma for mennesker med lavere sosial status også kan ramme hardere.

Bergen kommune er enig i utvalgets vurdering i at det er formålstjenlig å inkludere alle stoffer som regnes som narkotika i modellen,

Rusreformutvalgets forslag har som mål å sikre rusavhengige et verdig liv. De siste årene har norsk ruspolitikk endret seg i en positiv retning. Mulighet for LAR-behandling, brukerrom og snart heroinassistert behandling har ført til større verdighet for denne gruppen brukere. Noen mennesker ønsker ikke å bli rusfri, men den dagen noen ønsker å bli rusfri er det

nødvendig med et bedre tilbud enn i dag. Bergen kommune mener at for brukere som på eget initiativ ønsker hjelp for sine rusproblemer er rusreformmodellen uten virkning. Bergen kommune mener at tilbudet til ruspasienter skal organiseres som helhetlige og godt i et koordinerte pasientforløp uten unødige forsinkelser. For disse vil det være avgjørende at hjelpen er raskt tilgjengelig når motivasjonen for å bli rusfri er tilstede, og hjelpen må tilpasses den enkeltes behov.

Modellens betydning for det forebyggende arbeidet:

Utvalget har i flere deler av sin rapport vist til at det per i dag er noe ulikt hvilke reaksjoner personer pågrepet for besittelse eller bruk av rusmidler møter avhengig av alder, der unge ofte får tilbud om en påtaleunntatelse med vilkår der slike tiltak er tilgjengelig. Utekontakten i Bergen kommune drifter Tidlig Ute, som er ett av to slike tiltak som trekkes frem i rapporten. Bergen kommune sine erfaringer fra dette tiltaket er at vi kommer i kontakt med unge vi ellers ikke ville nådd gjennom oppsøkende gatenære arbeid, eller andre tiltak, men som bruker illegale rusmidler. Det vektlegges å innta en lyttende og utforskende rolle, samtidig som det gis mulighet til å reflektere sammen med ungdommen om de uheldige sidene ved bruk av rusmidler. Et annet svært viktig aspekt er at deltakerne gjennom programmet får mulighet til arbeide med andre, og ofte mer grunnleggende og bakenforliggende utfordringer som avdekkes i programperioden, og som også kan ha tilknytning til bruk av rusmidler.

Den sivilrettslige reaksjonsmodellen som utvalget foreslår gjennom å opprette en tverrfaglig enhet vil gi generell informasjon om narkotikaforbudet, konsekvenser av narkotika bruk og offentlige hjelpetilbud. Denne type felles og ensidige informasjonssamtaler, eller undervisning, fremstår være en pedagogisk krevende øvelse å gjøre relevant for den enkelte, og kan oppleves som et lite virksomt tiltak for mange. Målet må være å forebygge at barn og unge utvikler en ruslidelse.

En avkriminalisering kan føre til at denne gruppen i mindre grad vil ta imot tilbud som «Tidlig ute». Bergen kommune mener at rusreformen må skissere en løsning på hvordan unge førstegangsbrukere, som ikke overholder oppmøteplikten, skal følges opp. Dette er et område som bør utredes nærmere.

Regjeringen har kunnskap om og har erkjent at det er for mange barn og unge det ikke går bra med. Det er blant annet etablert et 0-24 samarbeid mellom ulike departementer og direktorater for å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier. Med det som bakteppe var det en forventning i Bergen kommune om at rusreformen i det vesentlige ville inneholde ambisjoner, mål og tiltak for å styrke de tjenestene som skal erstatte gjennomføringskraften som ligger bruk i straffeprosessuelle hjemler. Bergen kommune finner ingen slike tjenesteutviklende ambisjoner i rusreformen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Fra NOU 2019:26:

Det utøvede ansvaret i den nye modellen skal legges på kommunalt nivå, og kommunene pålegges et krav om å ha en rådgivende enhet for narkotikasaker hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven. Utvalget foreslår at kommunens rådgivende enhet må ha medisinsk-, psykolog-, og sosialfaglig kompetanse og erfaringsbasert kompetanse. Ved behov må det også involveres barnevernfaglig kompetanse.

Modellen legger i en viss forstand ingen nye oppgaver på kommunene utover innkalling til og gjennomføring av møter med personer som er ilagt møteplikt. Forslaget tar utgangspunkt i at kommunene allerede har personell og tjenesteavdelinger som utfører oppgavene som utvalget beskriver i sin modell.

Utvalgets modell innebærer ingen opprettelse av nye former for tjenestetilbud, men forutsetter at den som har behov for tjenester fra kommunen eller spesialisthelsetjenesten, får disse dekket etter det alminnelige regelverket.

Det foreslås ikke at det etableres nye saksbehandlingsregler eller andre forvaltningsmessige endringer som følge av rusreformen, med unntak av etablering av et system for å ta imot meldinger fra politiet og innkalle personer til møte med enheten.

Utvalget antar at kompetansekravet som modellen forutsetter, dekkes av personell som finnes i de aller fleste kommuner.

Det vil påløpe merkostnader for kommunene til etablering av den rådgivende enheten som funksjon, herunder opplæring av personell og etablering av systemer for innkalling av personer ilagt møteplikt med videre.

Det er usikkerhet vedrørende antall personer som i dag kan ilegges bøter eller gis påtaleunntatelse med vilkår, og som etter en avkriminalisering i stedet kan pålegges en oppmøteplikt for enheten. Dersom dette antallet skulle vise seg å bli betydelig, vil det kunne medføre behov for å styrke kommunene, for eksempel gjennom inntektssystemet. Videre vil det, under samme forutsetning om et betydelig antall personer som må møte for enheten, kunne påføres kommunene økte utgifter knyttet til å måtte tilby tjenester ved identifiserte behov.

Utvalgets forslag medfører ikke nye oppgaver for politiet som antas å medføre økonomiske konsekvenser.

Konklusjon:

Bergen kommune er enig i at kriminalisering kan ha utilsiktede negative virkninger. Redusert stigma er et eksplisitt mål med rusreformen. Stigmatisering kan prege personens handlingsvalg på en negativ måte, fordi andre ressurser og egenskaper ved personen ikke blir tilstrekkelig sett eller verdsatt. Mindre stigmatisering kan være med å skape mer livskvalitet og sosial mobilitet, i møte med hjelpeapparat, skole og arbeidsliv. Bergen kommune mener den foreslåtte endringen er helt nødvendig for å sikre en større grad av verdighet for noen av samfunnets mest sårbare og stigmatiserte mennesker.

Rusreformen slik den fremkommer i NOU 2019:26 handler utelukkende om å utrede en modell for avkriminalisering. For brukere som på eget initiativ ønsker hjelp for sine rusproblemer er rusreformmodellen uten virkning. Bergen kommune mener at tilbudet til ruspasienter skal organiseres som et helhetlige og godt koordinerte pasientforløp uten forsinkelser.

Bergen kommune mener at den kommende rusreformen også må finne gode løsninger på hvordan man kan sikre nødvendig oppfølging av barn og unge som er førstegangsbrukere, og mener dette er et område som må utredes nærmere.

For å forebygge at barn og unge utvikler en ruslidelse, mener Bergen kommune at rusreformen må komme med gode løsninger på hvordan vi kan sikre god oppfølging av barn og unge som prøver rusmidler for første gang.

Konsekvensene av rusreformen for kommunene er pålegg om å etablere en rådgivningsenhet, og i tilknytning til det et mottaksapparat slik at politiet kan melde om ilagte møteplikter til enheten. Det vil påløpe merkostnader for kommunene til etablering av den rådgivende enheten, og Bergen kommune forutsetter at staten finansierer nye oppgaver med friske midler.

Utover det legger utvalgets forslag i prinsippet ingen nye oppgaver til kommunene. For kommunens del skal rusreformen heller forstås som en tydeliggjøring av ansvaret for å avdekke tjenestebehov og yte tjenester, både i et behandlende, rehabiliterende og forebyggende perspektiv.

Videre sier utvalget om konsekvenser for politiet at «Det vil måtte etableres en struktur for hvordan opplysninger om at en person er pålagt oppmøte, skal meddeles kommunen.» Utover dette medfører utvalgets forslag ikke nye oppgaver som antas å medføre økonomiske konsekvenser.

Bergen kommune slutter seg til hovedkonklusjonene i NOU 2019:26. Vi mener en slik reform er helt nødvendig for å sikre en større grad av verdighet for noen av samfunnets mest sårbare og stigmatiserte mennesker.

Byrådet er glad for at utvalget foreslår grunnleggende endringer i det strafferettslige synet på inntak av rusmidler. Selv etter en avkriminalisering i tråd med rusreformens forslag vil illegale rusmidler fortsatt være ulovlig å omsette og selge. Byrådet mener at dette fortsatt er et viktig signal mot befolkningen om rusmidlers skadevirkninger både individuelt og samfunnsmessig.

Byrådet legger til grunn at en slik reform følges opp med nødvendige ressurser. Dette må skje både i form av økt statlig og kommunal satsing på rusforebyggende tiltak og rehabiliteringstiltak, særlig rettet mot ungdom.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Byrådets fullmakter § 7:

Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Saken anses å være prinsipiell og innebære politiske avveininger.

Forretningsutvalget har i møte den 07.01.2020 i sak 1/20 fattet følgende vedtak: Utvalg for helse og sosial innstiller til bystyret som avgir høringssvar til høring av Rusreformutvalgets innstilling «NOU 2019:26 - Fra straff til hjelp».

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til NOU 2019:26 Rusreform – fra straff til hjelp, slik den fremkommer av byrådets forslag.

Dato: 6. februar 2020

Roger Valhammer
byrådsleder

Lubna Jaffery
Byråd for arbeid, sosial og bolig

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

NOU 2019 26 Rusreform – fra straff til hjelp