

Hørings svar - rusreformen

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan er en pådriver for en ansvarlig ruspolitikk på vegne av våre 34 medlemsorganisasjoner på rusfeltet. Vi jobber sammen for å forebygge og begrense skadene ved bruk av alkohol, narkotika og pengespill. Vi takker for anledningen til å gi hørings svar til NOU 2019:26 «Fra straff til hjelp».

Dette hørings svaret er basert på paraplyens politiske plattformer og har vært på høring blant medlemmene. Organisasjonen BAR - Barn av rusmisbrukere, understreker at det er deres eget hørings svar som representerer deres syn.

Overordnet vurdering

Actis har i mange år støttet utviklingen om å vri reaksjonen på bruk og besittelse av narkotika ytterligere i retning av helserettede tiltak. Vår kongress i 2018 ga sin støtte til nedsettelse av rusreformutvalget og dets mandat. Vi er derfor glade for en reform der reaksjonene på narkotikabruk i enda større grad skal være hjelperettet. Imidlertid ønsker vi en annen modell og en mer helhetlig satsing enn det som inngår i rusreformutvalgets forslag.

Actis' formål er å være en pådriver for forebygging, og å sikre en lavest mulig bruk av både legale og illegale rusmidler. Vi har derfor vært opptatt av at en reform skal opprettholde den lave utbredelsen av narkotika gjennom å redusere etterspørselen og begrense tilgjengeligheten, samtidig som tilbudet til personer med rusproblematikk bedres.

Vi ønsker en differensiert reaksjonsmodell i møte med mennesker som bryter forbudet mot narkotika, en modell som oppleves som en åpen dør inn til dialog, støtte, hjelp og behandling for dem som trenger det, men som samtidig sørger for at forbudets allmennpreventive effekt opprettholdes. Derfor ber vi om en nasjonal satsing på tidlig intervensjon, som standardiserer oppfølgingen av unge på vei inn i begynnende rusbruk. Dette bør innføres som et lovpålagt krav til kommunene. Vi foreslår også et familie/pårørendestøtteprogram, sikring av tilstrekkelig kapasitet i avrusning, poliklinisk- og døgnbehandling, og at rådgivningsenheten skal kunne tilby et forvern-tilbud i påvente av oppstart av avrusning og behandling.

Vi ser store svakheter i forslaget som er lagt fram:

1. Modellen tar i for liten grad inn over seg variasjonen i type brukere som i dag avdekkes for bruk. Actis ønsker en differensiert reaksjonsmodell.
2. Det er uklart hvordan modellen som foreslås vil slå ut på bruk av narkotika i ulike grupper, og risikoen for økt bruk er ikke godt nok imøtekommet av utvalgets forslag.

3. Forslaget vil i for liten grad gi mulighet til tidlig intervensjon, fordi oppfølgingen fullt og helt er basert på frivillighet. Vi mener ungdom må følges opp på en annen måte enn det som skisseres. For å få til det, må oppfølgingsløpet hjemles i annet lovverk enn det utvalget foreslår.
4. Rusreformen pålegger kommunen flere oppgaver og større ansvar uten at det følger penger med. Brukere vil sluses inn i et uendret tiltaksapparat som ifølge evalueringene av opptrappingsplanen varierer når det gjelder kapasitet og kvalitet. Vi ønsker oss en reform som inneholder tiltak for å bedre behandlingsskapasiteten og ruste opp tiltaksapparatet.
5. Politiets hjemler på narkotikaområdet foreslås endret uten at det er godt nok belyst hvordan dette vil virke inn på prioritering av avdekking, informasjonsinnhenting til politiets forvaltningsoppgaver og på arbeidet med større narkotikasaker.

Actis ønsker en annen modell for rusreform enn den som er fremmet av rusreformutvalget. Vi er bekymret for hvordan frivillig oppfølging, uten andre reaksjoner, kombinert med lavere oppdagelsesrisiko, vil slå ut på bruk – særlig i yngre aldersgrupper. Fremtredende rusforskere fra FHI har nylig påpekt at vi ikke kan utelukke at reformen kan bidra til en viss økning i narkotikabruk». Oppfattet håndheving av loven, som avdekkingsrisiko og reaksjon, vil kunne påvirke om en avkriminalisering gir utslag i økt bruk. Vi mener de foreslåtte lovendringene vil ha konsekvenser som ikke er godt nok belyst, som politiets rolle, effekt på en rekke tiltak rettet mot barn og unge, samt samfunnssikkerheten.

Actis er svært bekymret for hvordan kommunene skal håndtere de nye oppgavene gitt den økonomiske situasjonen. Etter alt å dømme vil covid-19-pandemien ha langvarig effekt på norsk økonomi, noe som vil gjøre det enda mer krevende å prioritere en oppbygging av tjenestene i kommunen som vi mener trengs for å få til en ansvarlig reform. Vi vil derfor be politikerne om å være sikker på at det kan følge tilstrekkelig ressurser med reformen, før den vedtas.

Actis har tre hovedbudskap:

- Kunnskapsgrunnlaget er for svakt på noen områder.
- Vi er bekymret for at færre vil avdekkes for narkotikabruk og at bruken kan øke.
- Vi ønsker en ansvarlig rusreform med en differensiert modell der vi gir mer helsehjelp og øker innsatsen innen forebygging og tidlig intervensjon. Det vil kreve økte ressurser og et kompetanseløft blant annet i kommunene.

I dette dokumentet vil vi utdype våre viktigste innvendinger, peke på behov for ytterligere utredninger og skissere et alternativt løsningsforslag.

Hovedinnvending 1: Kunnskapsgrunnlaget

Vil avkriminalisering påvirke bruk?

Rusreformutvalget mener at, basert på kunnskapsgrunnlaget som foreligger, er det liten grunn til å anta at avkriminalisering vil føre til «nevneverdig økt bruk». I debatten har dette blitt ensbetydende med at «straff virker ikke». Vi mener utvalget går lenger enn kunnskapsgrunnlaget gir dekning for.

Avkriminalisering defineres vanligvis som at man endrer reaksjonene på bruk og besittelse til eget bruk fra en strafferettslig til en sivilrettslig reaksjon. De fleste land som har avkriminalisert, har beholdt ulike sivilrettslige reaksjoner for bruk og besittelse. Når man sammenlikner kriminalisering og avkriminalisering, sammenlikner man derfor ikke straff med straffrihet, men effekten av ulike reaksjoner. Forskingen utvalget viser til, ser i all hovedsak på avkriminalisering eller mindre politikkjusteringer innenfor eksisterende forbud.

Utvalget mener at det samlede inntrykket av disse funnene er at avkriminalisering ikke gir en «nevneverdig økning» av narkotikabruken. Noen studier finner økt bruk, de fleste finner liten endring. Noen finner endringer i noen grupper, men ikke i andre. Når funnene spriker, tolker utvalget det som at effekten av lovendringer er liten.

En alternativ tolkning er at effekten av politikkendringene er kontekstavhengige. Den avhenger av den konkrete situasjonen i landet, hva nivåene for bruk var før endringen, hvordan loverket er utformet, hva man går fra og hva man går til, og ikke minst av hvordan loverket oppfattes og hvordan det praktiseres.

Mange av lovendringene som er blitt studert har vært relativt små og ukjente for befolkningen. I mange tilfeller har også praksisen vært liberal før den formelle lovgivningen er endret. En av studiene som er sentral i utvalgets resonnement gjengis i en graf (s. 159) der trendlinjene peker i ulike retninger etter liberalisering/innskjerping av cannabislovgivningen. Grafen illustrerer imidlertid ikke effekten av avkriminalisering/kriminalisering, men ser på mange ulike lovendringer. Forfatterne skriver selv: "It is unclear if the (sometimes minor) legal changes were understood by cannabis users, or if they impacted upon the perception, or reality, of the risks of receiving a penalty".

Ledende rusforskere ved Folkehelseinstituttet har både på et seminar i og en [kronikk i Aftenposten](#) påpekt at store deler av kunnskapsgrunnlaget som foreligger er for svakt, har for kort oppfølgingstid og at det ser hovedsakelig på cannabisbruk. Effekten som studeres er endringer i andelen som oppgir å ha prøvd et rusmiddel, ikke på endringer i problembruk eller avhengighet. Andelen som oppgir å ha prøvd et rusmiddel er ikke et tilstrekkelig mål for rusmiddelbruk.

Videre skiller utvalgetes forslag seg fra modellene som studeres. Forutsetning om at avkriminalisering ikke vil føre til økt bruk, som er det som hevdes i debatten, er et for bastant premiss. Folkehelseinstituttet konkluderer med at det er vanskelig å fastslå, basert på eksisterende litteratur, at forbruket ikke vil øke nevneverdig etter en avkriminalisering.

Utvalgets konklusjon underkommuniserer usikkerheten knyttet til forskningen. Forskningen er begrenset, og mange av studiene er metodisk problematiske: de sammenlikner politikk som ser lik ut på papiret, men skiller seg fra hverandre i praksis – eller omvendt. I mange tilfeller er lovendringen en stadfestelse av en endring i praksis gjennom mange år. I slike tilfeller kan man ikke forvente at lovendringen i seg selv skal gi stor effekt. En lovendring kan ikke ses isolert. Viktigere er hvordan den forstås, og hva endringen gjør med sannsynligheten for å bli tatt. Vi tror det vil være krevende å kommunisere at bruk og besittelse er forbudt når det ikke gir reelle konsekvenser å bryte forbudet.

I sin dissens skriver utvalgsmedlem Swahn, som er den eneste med politifaglig bakgrunn, at «det er sannsynlig at politiet i en ny modell vil (...) bruke betydelig mindre ressurser på å avdekke bruk og besittelse av narkotika». Han viser til erfaringene fra Portugal. Det innebærer i så fall at den foreslåtte modellen ikke bare fjerner straffereaksjonene, men også reduserer oppdagelsesrisikoen. Dette gir et signal om at bruk og besittelse av narkotika ikke lenger anses som alvorlig.

Det er også grunn til å problematisere hvor mye en «nevneverdig økning» er. FHI peker på at en økning på for eksempel to prosentpoeng i aldersgruppa 16-30 år tilsvarer om lag 20 000 flere som prøver. Dersom 10 prosent av disse utvikler en avhengighet, et anslag som ofte brukes i forskningslitteraturen, tilsvarer dette 2000 flere personer. I 2018 mottok anslagsvis 5300 personer behandling for cannabisavhengighet i TSB.

Oslo Economics skriver i sin rapport laget på bestilling fra utvalget: «På den annen side kan avkriminaliseringen gi økt helsetap dersom brukerne blir mindre fulgt opp av helsetjenesten enn gjennom dagens oppfølgingstiltak med sterke virkemidler, f.eks. ved bortfall av ruskontrakter. Dersom avkriminaliseringen medfører økt bruk av narkotika, kan selv små endringer gi potensielt store konsekvenser for sykdomsbyrden i befolkningen og tilhørende verditap for samfunnet.» Dette stemmer med det vi vet fra alkoholfeltet, der små økninger av totalkonsumet i befolkningen får relativt store folkehelseeffekter.

Hva vet vi om oppfatningen av avkriminalisering?

I mandatet for rusreformutvalget brukes ikke ordet avkriminalisering, men uttrykket «overføring fra justis til helse». Flere politikere har uttrykt bekymring for å bruke ordet, fordi det er lett å misforstå. Dette har også Actis vært opptatt av.

Høsten 2019, før forslaget fra utvalget ble lagt fram, spurte meningsmålingsselskapet Sentio ungdom i alderen 15-20 år på vegne av Actis om hva unge forstår med uttrykket avkriminalisering. Spørsmålsstillingen var: «Regjeringen jobber nå med å legge frem en rusreform, der man snakker om at bruk og besittelse av narkotika skal bli avkriminalisert. Hva tror du dette betyr?» 40 prosent svarte at de tror det betyr at narkotika skal bli lovlig. 10 prosent visste ikke.

Dette bekrefter det som er kommet fram i flere mediasaker den siste tiden. Både helsearbeidere, politi og andre som jobber med ungdom, er bekymret for at [ungdom tror at narkotika er blitt eller skal bli lov](#). Utvalget viser selv til en australsk undersøkelse fra 1994 at flere trodde cannabis var lovlig i de delstatene i Australia som da hadde avkriminalisert, enn i delstatene som ikke hadde avkriminalisert.

Utvalget og regjeringen er helt tydelig på at forslaget ikke innebærer at narkotikabruk skal bli lov. Å legalisere narkotika ville være å åpne for lovlig salg, for eksempel i butikk, apotek eller i monopolutsalg. Men hvis det å kjøpe, bruke eller eie narkotika ikke skal medføre en reaksjon utover å bli fratatt narkotikaen og et frivillig oppmøte hos kommunen, kan det likevel oppleves som en «fritt fram»-situasjon.

Actis mener oppfatningen ute blant ungdom selv og dem som jobber tett på unge må tas på alvor, fordi lovteksten i seg selv etter alt å dømme vil ha liten betydning for valgene de gjør. Det er praksisen, forståelsen og håndhevingen av forbudet som virker inn.

Andre eksempler på allmennpreventiv effekt av regulering

Fra andre samfunnsområder vet vi at lovverk og reaksjoner påvirker omfang av og holdninger til et fenomen. Evalueringen av sexkjøpsloven gjennomført av Vista analyse (2014), viser at formålet langt på vei er innfridd. Loven har hatt en normgivende effekt og har bidratt til redusert etterspørsel. På tross av usikkerhet knyttet til tallene, har det vært et markert fall i det norske prostitusjonsmarkedet etter innføringen av loven i 2009. Fallet var aller størst rett etter loven kom, men de aller fleste markedene synes å ha stabilisert seg på et lavere nivå enn før sexkjøpsloven ble innført.

Utvalget mener det er de som vil beholde reaksjoner eller dagens system som har bevisbyrden, fordi straff er «det sterkeste virkemiddelet samfunnet har», og fordi utvalget mener at kunnskapsgrunnlaget i liten grad viser at straff har noen effekt.

For det første er kunnskapsgrunnlaget for denne påstanden ikke så sikkert som utvalget mener det er. Utvalgets omtale av straff, viser også ut en del nyanser. Det må jo sies å være en betydelig forskjell mellom en bot og livsvarig fengsel. For det andre er det å snu bevisbyrden. Det er vanligvis de som ønsker å gjøre en endring som må sannsynliggjøre at endringen vil føre til en bedring sammenlignet med dagens situasjon. For det tredje legger utvalget til grunn at narkotikabruk i all hovedsak kun skader den som bruker, og at det etter skadefølgeprinsippet derfor ikke kan rettfærdiggjøres å ha en straffereaksjon på dette.

Utvalget tar imidlertid i liten grad hensyn til de aggregerte samfunnskonsekvensene av narkotikabruk, og at brukere av narkotika også skaper en etterspørsel og grunnlag for et svart marked og organisert kriminalitet.

For syv år siden ble bruk og besittelse av dopingmidler kriminalisert (Prop. 107L (2012-13)), regulert i legemiddelovens §24, og gitt en strafferamme på bøter eller fengsel inntil 6 måneder. I forslaget til lovvedtak var politiets muligheter til å avdekke og etterforske sentralt, i tillegg var det et uttrykt ønske om å begrense bruk. I Helsedepartementets vurdering av lovforslaget (2.6.3) legges vekt på at «bruk av dopingmidler er med på å finansiere organisert kriminalitet, og at bruk av doping for noen blir veien inn i organisert kriminalitet». Departementet mener kundesegmentet vil minske med en kriminalisering, og oppsummerer: «Skadene som følge av dopingbruk rammer den enkelte bruker, dens pårørende og samfunnet for øvrig. Skadene er, som vist over, av alvorlig art og omfang også om en ser bort fra spørsmålet om aggresjon. Et forbud mot bruk, besittelse og erverv vil gi

en viktig signaleffekt overfor dem som befinner seg utenfor de organiserte idrettsmiljøene og vil således virke allmennpreventivt. Departementet vil bemerke at ved å kriminalisere bruk av doping tydeliggjør samfunnets holdning til dopingbruk.»

Det er et tankekors at et samlet norsk storting, med unntak av Venstre, så det hensiktsmessig å kriminalisere doping i 2013, fordi situasjonen uten strafferamme gjorde det vanskelig både å begrense etterspørselen, men ikke minst for å sette politiet i stand til å jobbe effektivt og godt for å begrense tilførselen. Ved avkriminalisering fjernes automatisk noen av politiets virkemidler og arbeidsverktøy, noe som etter vårt syn vil kunne gjøre det lettere for organiserte kriminelle å innføre og distribuere narkotika. Dette kan muligens oppveies gjennom særlovgivning eller betydelig tilførsel av ressurser. Men dette er ikke foreslått i NOU 2019:26, og bør utredes før reformen vedtas.

Hovedinnvending 2: Færre vil avdekkes

Det er behov for å se nærmere på hvordan utvalgets foreslåtte modell vil påvirke politiets forebyggende og narkotikaavdekkende innsats. muligheter til å avdekke mer alvorlig narkotikakriminalitet, og hvorvidt det er mulig å ivareta dette gjennom hjemler i annet lovverk.

Swahn peker i sin dissens på at en konsekvens av flertallsforslaget vil være at politiet nedprioriterer avdekking av narkotikabruk til fordel for etterforskning av straffbare handlinger, slik det er erfaringer med fra Portugal.

Å opprettholde politiets avdekkingsfunksjon er viktig av flere årsaker. Avdekkingsrisiko og reaksjoner på et lovbrudd bidrar til å opprettholde lovbruddets forebyggende effekt. Den allmennpreventive effekten av et lovforbud henger ikke bare sammen med hvor streng reaksjonen er, men også hvor sannsynlig det er at man blir tatt.

Dagens lovverk gir samfunnet mulighet til å tidlig komme inn hos ungdom som eksperimenterer med narkotika, eller har et begynnende problematisk bruksmønster. For eksempel anslår en representant fra politiet i Stavanger at om lag halvparten av de ungdommene som kommunen følger opp med rusforebyggende tiltak er avdekket av politiet.

Det er også grunn til å tro at politiets mulighet til å drive forebyggende innsats, blant annet gjennom bekymringssamtaler, vil bli svekket som følge av forslaget.

Politidirektoratet peker i sin utredning til utvalget på at håndhevelse av forbudet mot bruk og besittelse av narkotika erfaringsmessig vil kunne føre til avdekking av annen kriminalitet. Direktoratet mener derfor at det er sentralt at bruk og besittelse av narkotika er straffbart i bekjempelsen av grov narkotikakriminalitet. I forbindelse med ransaking i besittelsessaker, kan politiet avdekke informasjon som gir grunnlag for mistanke om mer alvorlige narkotikaforhold mot vedkommende selv – eller andre, eller forsterker eksisterende mistanke om sådan (f.eks. salg eller oppbevaring av narkotika). Dette er også viktig for å kunne følge «kjeden» bakover, fra bruker til bakmann. Dersom bruk og besittelse av narkotika ikke skal være straffbart, mener

direktoratet dermed at dette vil få negative konsekvenser for etterforskning av grov narkotikakriminalitet. Dette må derfor sikres gjennom hjemler i annet lovverk.

Redusert avdekking av bruk og besittelse av narkotika, spesielt i kombinasjon med innskrenkede etterforskningshjemler til politiet, vil føre til begrenset informasjonstilfang til politiet, både i den enkelte sak og totalt sett. Dette vil ha konsekvenser blant annet for politiets mulighet til å utføre sine forvaltningsoppgaver. Dette mener Actis må utredes ytterligere.

Konsekvenser for politiets utførelse av forvaltningsoppgaver

Forvaltningen har behov for informasjon om en persons bruk av og befatning med rusmidler for å kunne ivareta sine forvaltningsoppgaver. Det er uklart hvordan utvalgets forslag vil påvirke dette.

Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver som understøtter politiets forebyggende samfunnsoppdrag, der edruelighetsvurdering, uansett rusmiddel, er sentralt. Dette gjelder blant annet våpenkort, førerkort og kjøreløyve. I tillegg inkluderer politiets forvaltningsoppgaver vurdering av vandel for personer. Informasjon om personers bruk av og befatning med rusmidler, herunder illegale rusmidler, er relevant og viktig for at politiet kan ivareta disse oppgavene.

For å kunne fatte vedtak om avslag eller tilbakekall o.l., er politiet avhengig av verifiserbare, innholdsrike og relevante opplysninger. Opplysningene kan for eksempel fremkomme av bekymringsmeldinger, rapporter, straffeattest, bøteattest, avhør, dommer osv. I sin utredning til utvalget peker imidlertid Politidirektoratet på at i praksis byr det på store vanskeligheter å påvise manglete edruelighet på annet grunnlag enn ved bøter eller innbringelser for beruselse/rus. Politiets avdekkingsfunksjon og etterforskningsmuligheter vil derfor være av stor betydning for at politiet kan ivareta sine forvaltningsoppgaver.

Når politiet ikke lenger vil ha anledning til å rus-teste eller ransake, vil det i praksis bli svært vanskelig å fremskaffe verifiserbare opplysninger om en persons rusbruk. Mengdene rusmidler utvalget foreslår skal være straffrie å besitte, vil også være av mindre betydning, all den tid politiet vil ha svært begrenset adgang til å sjekke om en person oppbevarer rusmidler for eksempel i undertøyet.

Politidirektoratet peker i sin utredning til utvalget på at det er utfordringer knyttet til utlevering av informasjon fra helsesektoren i dag. I tillegg fører forsinkelser i helsesektoren til at politiet ikke får tilgang til nødvendig informasjon raskt nok, for eksempel i behandlingen av våpensaker.

I dag er politiet den instansen som sender flest bekymringsmeldinger til barnevernet. Politiets etterforskning har blant annet som formål å avdekke informasjon som har betydning for barnevernets saksbehandling. Når politiet ikke lenger vil ha adgang til ransaking, rustesting og gjennomføring av avhør, er det uklart hvordan forslaget vil kunne påvirke politiets mulighet til å gi informasjon til foreldre og barnevern om omfanget av en mindreårigs bruk av narkotika, herunder hvilke rusmidler det er snakk om. Politiet er bekymret for at antallet og kvaliteten på barnevernsmeldinger vil reduseres betydelig som følge av forslaget. Barnevernet vil

dermed få dårligere forutsetninger for å treffe vedtak som er til barnets beste. Dette er Actis bekymret for konsekvensene av.

Hva med samfunnsikkerheten?

Det er behov for å nærmere utrede hvordan utvalgets forslag vil påvirke muligheten for å sikkerhetsklarere personer, og om det er mulig å ivareta dette hensynet på andre måter. Det er også behov for å utrede hvordan man kan ivareta informasjonsbehovet til de instansene som i dag benytter seg av politiattester, for eksempel i form av et sivilrettslig register. Dette har Actis tatt til orde for i vårt første innspill til rusreformutvalget.

Utvalget foreslår ikke endrende hjemler for arbeidsgivere til å gjennomføre rustester. Men når narkotikabruk ikke lenger skal fremgå av politiattestene, vil det bli vanskeligere for potensielle arbeidsgivere å vurdere en kandidats egnethet forut for ansettelse. Dermed vil en større del av ansvaret legges over på arbeidsgivere gjennom økt behov for rustesting av ansatte i etterkant av ansettelse. Politiattester brukes i tillegg i dag av arbeidsgivere og instanser som ikke har krav om pliktmessig avhold og heller ikke adgang til å rusteste, men der befatning med narkotika i noen tilfeller vurderes som ikke forenlig med yrket som skal utøves. Det er også uklart hvordan utvalgets forslag vil kunne påvirke politiets plikt til å på anmodning gi Statens helsetilsyn informasjon om personers mulige misbruk av narkotika, etter legemiddelloven § 25, dersom etterforskningshjemlene begrenses.

Hovedinnvending 3: Det trengs ressurser

I mandatet heter det at «utvalget skal synliggjøre hvordan forslag til rusreform kan gjennomføres uten økte bevilgninger». Reformen forutsetter derfor at de foreslåtte endringene gjennomføres innenfor rammene av eksisterende budsjetter. Dette vil Actis advare sterkt mot.

Oslo Economics har utarbeidet et økonomisk overslag over hva reformen vil kunne komme til å koste kommunene. De anslår at kostnadene totalt sett vil ligge et sted mellom 200 og 716 millioner per år, i tillegg til 30-40 millioner kroner i etableringsfasen. Det økonomiske overslaget gjelder bare de begrensede endringer som rusreformutvalget har foreslått, og ikke økt innsats innen rusforebygging, tidlig intervensjon eller rusomsorg i kommunene, barnevernet og spesialisthelsetjenesten.

Oslo Economics påpeker også at det må opprettes et system for varsling mellom politiet og kommunene for narkotikalovbrudd. Det er uvisst hvordan dette skal løses og hvor mye det vil koste.

Actis frykter at utvalget har rett når det mener at det er mulig å gjennomføre forslaget som det ligger, uten økte ressurser. For med lovendringene som foreslås, og uten økte ressurser til politiet for å oppveie for hvor mye vanskeligere det vil bli å avdekke både brukere og bakmenn, mener vi det er risiko for at ganske få personer bli pålagt oppmøte hos den kommunale rådgivningstjenesten. Og antageligvis vil færre enn i dagens system møte, siden manglende oppmøte ikke medfører noen konsekvens for personer over 18 år.

Dette er ikke en utvikling Actis ønsker. Vi mener at oppdagelsesrisikoen må opprettholdes eller økes, og at avdekking gir mulighet til å motivere til å gå inn i oppfølgingsløp. Da må reformen følges av økte og øremerkede ressurser til kommunene, hjelpe- og behandlingsapparatet. I tillegg må de praktiske systemene for bedre samhandling og kommunikasjon utvikles og konkretiseres. Dette bør være på plass før reformen iverksettes. Regjeringen bør også vurdere å lovfeste en del av tilbudene som rådgivningsenheten skal kunne tilby (for eksempel ruskontrakt og rustesting), slik at dette faktisk prioriteres i et mangfoldig kommune-Norge.

Ressursene i kommunene

Dersom reformen virker etter formålet, vil flere sluses inn i helsevesenet og til behandling. Men reformen foreslår ingen nye tiltak, forbedringer eller endringer i tiltaksapparatet. Brukerne vil derfor henvises til det samme systemet som finnes i dag.

En av de store utfordringene i norsk rusomsorg er frafall underveis i behandlingen, manglende sammenheng i behandlingsforløpet og for dårlig oppfølging etter utskrivning. Det er kommunene som har ansvaret for å forberede pasienter til behandling, følge dem opp underveis og i etterkant av utskrivning. Et sammenhengende tjenestetilbud til personer med rusmiddelproblemer, avhenger av et godt samarbeid mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten, og at de kommunale tjenestene samarbeider på tvers.

Tilbudet til mange pasienter har i lang tid vært preget av manglende samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen. Det er store variasjoner fra kommune til kommune, og det er utfordringer knyttet til ansvarsfordelingen internt i kommunene. Evalueringen av opptrappingsplanen bekrefter i stor grad dette. Kun 47 prosent av kommunene mener samarbeidsavtaler mellom kommunen og helseforetaket fungerer svært godt eller godt for voksne med rusproblemer.

For unge er andelen kun én av tre kommuner, og under halvparten (48 prosent) mener at kommunen/bydelen i stor eller svært stor grad har sammenhengende og koordinerte tjenester for de med rusrelaterte problemer. Under halvparten av landets kommuner driver oppsøkende virksomhet per i dag.

Mange pasienter opplever at vesentlige tjenester som bolig, nettverk og tilbud om et meningsfylt innhold i hverdagen ikke er på plass ved utskrivning fra spesialisthelsetjenesten eller løslatelse fra fengsel, og at det er for lite systematikk og helhetlig tenkning bak tjenestene som tilbys. Dette er også resultatene fra flere undersøkelser og evalueringer.

Barnevernet skal ifølge utvalgets forslag ha et større ansvar for å følge opp ungdom som bruker narkotika. Det er positivt. Men allerede i dag sliter barnevernet med å følge opp langt mer alvorlige saker. Utvalget legger heller ikke opp til videre hjemler/fullmakter utover det som finnes nå.

Vi er derfor sterkt i tvil om at kommunene står klare for nye oppgaver på rusfeltet, særlig uten tilførsel av ressurser og kompetanse. Med en mer krevende økonomisk situasjon framover som følge av covid-19-effekter på norsk økonomi, er vi bekymret

for om det er mulig å prioritere ressursene som skal til for å øke forebyggingsinnsatsen og kapasitet og kompetanse innen tidlig intervensjon.

Actis ønsker en differensiert modell

Narkotikabruk medfører ulike grader av helseproblemer, men også sosiale problemer og bidrar til betydelige kriminalitetsproblemer nasjonalt og internasjonalt. Narkotikabruk må derfor sees på som noe mer enn bare et helseproblem.

Actis ønsker et mer finmasket reaksjonsmønster enn forslaget, men er ellers enig i at reaksjonene og oppfølgingstiltakene bør være helserettede og sosialfaglige tiltak. Målet må være å forbedre livssituasjonen for mennesker med rusavhengighet og å forebygge negativ utvikling for de unge. Samtalen i den rådgivende enheten må legge til rette for refleksjon om egen rusbruk og ha endring som mål.

Bunnplanke

I tråd med mandatet mener Actis det bør ligge en reaksjon i bunnen som blir utløst dersom man enten ikke følger politiets pålegg om å møte for rådgivningsinstansen eller ikke følger opp avtalt oppfølging. Denne «bunnplanken» må tilpasses den enkeltes situasjon.

Andre land som har avkriminalisert, som Portugal, har innført et rusregister som kan ivareta behovet for samfunnssikkerhet opp mot for eksempel forsvar, våpentillatelse etc. Rusreformutvalget har ikke utredet dette, men som nevnt under temaet samfunnssikkerhet, mener vi et slikt register vil være nødvendig. Da kan det å slippe oppføring, eller bli slettet i registeret, fungere som en motivasjon for å gjennomføre oppfølgingsløp for ungdom. Oppføring i registeret vil være en naturlig bunnplanke for alle grupper. Vi mener oppføringen bør slettes etter 3-5 år, eller etter at man har gjennomført avtalt oppfølging.

Ungdom

Actis er særlig opptatt av hvordan rusreformen vil påvirke ungdom, både ungdom generelt og ungdom som har begynt å eksperimentere med rus eller har utviklet et problem. Barnekonvensjonens §33 understreker vårt ansvar for å holde beskytte mindreårige mot narkotika: «Partene skal treffe alle egnede tiltak, herunder lovgivningsmessige, administrative, sosiale og undervisningsmessige tiltak, for å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotiske eller psykotrope stoffer, slik disse er definert i de relevante internasjonale traktater, og for å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med slike stoffer».

I dag blir unge med en risikofylt atferd innkalt til bekymringssamtale med sine foreldre eller foresatte og forebyggende politi. I samtalen blir de involverte enige om en plan for hvordan ungdommen skal komme ut av et negativt miljø. Målet er at de skal få hjelp til å snu livet sitt i en positiv retning.

Ungdom som tas for bruk og besittelse av små mengder narkotika blir tilbudt ruskontrakt som en del av påtaleunntakelse med vilkår, i stedet for prikk på rullebladet. På kontrakt får ungdommene tett oppfølging og hjelp, for eksempel av

miljøarbeider, Nav-kontakt, lærer ol. Målet er at ungdommen skal bli rusfri og få styr på skole, jobb, eventuelt bosituasjon osv.

Ungdomskontraktene er utformet på ulike måter og følges i varierende grad opp med nok ressurser og bredde i tiltak. Actis mener utvalgets beskrivelse av dagens praksis knyttet til oppfølging av ungdom som er avdekket for bruk av narkotika ikke er dekkende. For eksempel peker evalueringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging på at ruskontroll var et tiltak med gunstig effekt, og at for mange av ungdommene var det først og fremst dette kravet som hjalp dem inn i et bedre spor. Det fremstår usikkert om rustesting fortsatt kan la seg gjøre som del av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging der rus ikke er hovedproblem, men en underliggende årsak.

Vi opplever at positive effekter av ruskontrakter ikke er godt nok belyst i utredningen. Vårt ønske er at det som i dag ikke fungerer optimalt, bør forbedres.

Actis mener det er gode grunner til å se særlig på oppfølging av ungdom, og sørge for at disse kan ilegges en forpliktende oppfølging. Vi vet at ungdom har større risiko for både helsemessige og sosiale konsekvenser av å bruke narkotika. Fra cannabisforskningen vet vi at en større andel enn i voksenbefolkningen utvikler avhengighet, og at hyppig bruk henger sammen med økt fare for skolefravall og dårligere prestasjoner.

Samtidig som ungdom har større risiko knyttet til narkotikabruk, er det få som frivillig oppsøker helsehjelp de første årene av et misbruk. For eksempel er snittalderen til pasienter som søker hjelp for cannabisavhengighet 30 år (TSB). Da kan avhengigheten allerede ha vart i mange år, og gitt uheldige og kanskje også uoprettelige skader.

Stipendiat Thomas Sandøy ved Folkehelseinstituttet har i sin doktorgrad forsket på ungdom som er på ruskontrakter og ungdomsstraff. Når han ser på unges motivasjon for å delta i slike programmer, handler det i liten grad om bekymring for egen helse eller ønske om endring, men mer om å gjenopprette tilliten til foreldre og gjøre opp med samfunnet. Ytre press ser dermed ut til å være en viktig motivasjon for denne gruppen. Det er kanskje ikke overraskende siden målgruppen er relativt ung, og de fleste av dem så langt ikke har opplevd alvorlige sosiale og helsemessige konsekvenser av rusbruken sin.

Actis mener at dagens oppfølgingsløp med ungdomskontrakter er en anledning til å hjelpe ungdom som kanskje ikke ønsker oppfølging her og nå, men som likevel kan trenge hjelp og støtte til å komme ut av et uheldig mønster. Fra tilbakemeldinger fra ungdom i ruskontrakter, som for eksempel i TIUR-modellen i Ringsaker, er det mange som gikk inn i kontrakten med en negativ innstilling, men som i ettertid er svært glad for valget de tok. Både fra de ansatte i TIUR og Konfliktrådet i Trøndelag, som også jobber med ruskontrakter i samtlige kommuner i Trøndelag, er det liten tro på at ungdom vil velge tilbudet dersom rusreformutvalgets forslag skulle vedtas. Erfaringene fra TIUR viser også at det var de ungdommene som hadde et vanskeligst utgangspunkt som fikk mest nytte av oppfølgingen.

Actis mener at møtet hos rådgivningsenheten må inneholde mer enn informasjon. Samtalen må inneholde kartlegging av rusbruk og skal ha som mål å oppnå refleksjon over egen rusbruk og å motivere til endring.

Fordi utvalget foreslår at den kommunale rådgivningsenheten skal være forankret i helselovgivningen, blir det svært vanskelig å pålegge ungdom et obligatorisk oppfølgingsløp. Så lenge det ikke foreligger en situasjon der tvangsbehandling er nødvendig, vil helsehjelp være frivillig.

Vi ser for oss noen ulike muligheter for å løse denne utfordringen. Dersom man velger å innføre et rusregister (som kan ivareta behovet for samfunnssikring), vil dette for eksempel kunne fungere som en motivasjon for å gjennomføre oppfølgingsløp for ungdom. Da kan rådgivningsenheten informere om valget mellom å gå inn i en ruskontrakt eller å la være. Om man lar være, vil forholdet føres opp i rusregisteret. Med en slik løsning vil ruskontrakten (definert som helsehjelp) være definert som frivillig, slik det også er i dag. Den er riktignok inngått med en ytre motivasjonsfaktor – nemlig å fjernes fra/slippe oppføring i rusregisteret. Man kan også vurdere andre positive belønninger, for eksempel å kunne kjøpe opp til bilsertifikat på et tidligere tidspunkt enn uten en kontrakt, eller gi andre belønninger for rene rustester. Hvor man setter aldersgrensen for dette valget, bør vurderes nøye. Actis mener en mulighet kan være å se til TIUR-modellen, der unge til og med 24 år tilbys oppfølging.

En annen mulighet, hvis man velger ikke å innføre et eget rusregister, er å lovhjemle rådgivningsenheten i annen lov enn i helselovgivningen. Da må en større del av ruskontrakten handle om annen type oppfølging og/ eller samfunnsinnsats. Rustesting og annen helsehjelp kan da tilbys som en frivillig og mindre fremtredende del av kontrakten. Her kan man se til Tidlig ute i Bergen. Denne varianten vil ha som risiko at en del vil velge vekk rustesting. Fra evalueringen av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff (Nordlandsforskning) pekes det på at det å få slutt på rusbruken ofte er en nøkkel for å klare å oppfylle andre vilkår i straffen.

Actis har vært opptatt av at det i dag i liten grad finnes retningslinjer for tidlig intervensjonsarbeid, og det er stor variasjon i ungdomskontraktene som tilbys. Tjenestene er ofte avhengig av lokale eller personlige initiativ eller kommunale bevilgninger. Mens noen kommuner praktiserer dette med stort fokus på helseoppfølging, tilbyr andre kommuner nesten utelukkende urinkontroller.

Actis mener reformen er en mulighet til å sørge for bedre tidlig intervensjon. Regjeringen bør vurdere hvordan et obligatorisk oppfølgingsløp for ungdom kan sikres, gjerne i en egen tilleggsutredning. Vi trenger en nasjonal satsing på tidlig intervensjon, som standardiserer oppfølgingen av unge på vei inn i begynnende rusbruk. Dette bør innføres som et lovpålagt krav til kommunene. Det bør også vurderes å sette en frist for hvor lang tid det skal ta fra en ungdom avdekkes for rusbruk, til oppmøtet hos rådgivningsenheten.

Foreldre som opplever at deres ungdom er i ferd med å utvikle en problematisk rusbruk, melder om at de trenger mer hjelp og støtte i den situasjonen de står i. Det kan dreie seg om hjelp til å kommunisere med ungdommen, eller med støtte og veiledning om hjelpeapparatet, behandling eller tilbud til pårørende. Vi foreslår derfor at det i forbindelse med rusreformen også bygges ut et

familie/pårørendestøtteprogram, med tenåringsforeldre som særlig prioritert gruppe. Vi mener også det er gode grunner til å involvere foresatte i oppfølgingsløpet for ungdom.

I forbindelse med reformen bør det også satses betydelig på rusforebyggende arbeid, rusundervisning i skolen og på et kompetanseløft i mange yrkesgrupper. Rus må inn som tema i utdanningsløpene for lærere og andre relevante yrkesgrupper, slik at de som jobber med barn og unge tidlig klarer å fange opp personer i utsatte livssituasjoner. I tillegg må kompetansemålene for rusundervisningen konkretiseres, og det må være tydelige nasjonale, kunnskapsbaserte føringer på innholdet i rusundervisningen, slik også utvalget peker på.

Voksne som ikke har et avhengighetsproblem

For at forbudets forebyggende kraft skal opprettholdes, mener vi at voksne, friske mennesker må ta ansvar for egne handlinger. Personer som avdekkes for narkotikabruk, og som i møte med rådgivende enhet viser seg ikke å trenge helsehjelp, bør møtes med en administrativ reaksjon. Dette mener Actis kan være et inntektsbasert gebyr med et minimumsnivå, som ved trafikkforseelser.

En slik administrativ reaksjon vil styrke lovens allmennpreventive funksjon, og vil føre til at modellen også vil være tryggere innenfor rammen av FNs narkotikakonvensjoner. Kjente tjenestemottakere kan gis unntak.

Tilbudet til mennesker med rusavhengighet

Da reformen ble igangsatt, var det med et særlig ønske om å lette situasjonen for gruppa som har tunge og langvarige rusproblemer. Særlig bøtesituasjonen og tilfeller av bøtesoning var en driver for ønsket om å avkriminalisere narkotikabruk.

Når brukere i framtiden blir tatt for bruk og besittelse, må de møtes med tilbud om helsehjelp, men også botilbud og ulike aktivitetstiltak. Målet må være å forbedre den totale livssituasjonen og motivere til livsendring også for kjente tjenestemottakere. For denne gruppa er det verken ønskelig eller hensiktsmessig å ilegge gebyrer.

Vi er skuffet over at rusreformutvalget ikke har bedt om ressurser som kan sikre at de som møter hos rådgivningsenheten og ønsker å starte rusbehandling, får startet opp raskt. For å få til dette, er det viktig å påse at man har tilstrekkelig kapasitet i avrusning, poliklinisk- og døgnbehandling. Det ville også vært fint om rådgivningsenheten kunne tilby et forvern-tilbud, som kan sikre ivaretagelse og motivasjonshjelp fram til avrusning og behandling.

Gjentatte brudd

Actis mener man ikke kan ha en ensartet reaksjon ovenfor dem som bryter forbudet gjentatte ganger eller ikke følger oppfølgingstiltakene. Her er tre forskjellige alternativer vi ser for oss:

Hvis man er ung og ønsker behandling/hjelp, syntes vi man bør få tilbud om dette også hvis man blir tatt flere ganger. Manglende oppfølging bør resultere i gebyr/oppføring i register. For ungdom bør det være automatikk i at oppføringen

foreldes etter få år, eller etter gjennomførte oppfølgingstiltak. For voksne over for eksempel 25 år, kan foreldelsesfristen være noe lenger.

Hvis man blir tatt gjentatte ganger, ikke kan karakteriseres som ung eller tung og ikke ønsker/har behov for helsehjelp, bør dette møtes med gebyr og oppføring i register.

Hvis man blir tatt gjentatte ganger og er rusavhengig, bør man hver gang få tilbud om hjelp. Eventuelle brudd/manglende oppfølging bør ikke møtes med gebyr, men oppføring i register. Vi ser for oss at oppføring i registeret bør slettes automatisk etter en periode, for eksempel 3-5 år.

Terskelverdier

Personer som er rusavhengige bør kunne ha brukerdosen sin i fred. Men utvalget regner store mengder narkotika til eget bruk.

Actis støtter mindretallets forslag i NOUen. Kombinasjonen av svært høye terskelverdier og at politiet blir fratatt arbeidsmetoder, vil gjøre at distribusjonsleddet får betydelig større spillerom. Det vil i neste omgang øke tilgjengeligheten og bidra til økt pengestrøm inn til annen kriminell virksomhet. Det er ikke en samfunnsutvikling Actis støtter.