



Tema om misbrugsbehandling

Dok.nr. 14/00877-4/ RI

Hvad har temaet ført til?

Misbrugsbehandling var tema for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på voksenområdet i 2013.

På baggrund af sine tilsynsbesøg anbefaler ombudsmanden generelt, at botilbud, der behandler alkohol- og/eller stofmisbrug hos voksne og som led i denne behandling anvender begrænsninger over for misbrugere, sørger for at indgå klare, skriftlige og frivillige aftaler med hver enkelt person om, hvilke begrænsninger der kan anvendes over for ham eller hende, inden personen flytter ind i botilbuddet. Det bør også fremgå af aftalen, hvilke konsekvenser det kan få, hvis beboeren bryder aftalen.

Ombudsmanden vil drøfte opfølgningen på denne generelle anbefaling med centrale myndigheder. Desuden vil ombudsmanden følge op på anbefalingen under sine tilsynsbesøg.

Ombudsmanden har rejst spørgsmål over for Direktoratet for Kriminalforsorgen om, hvorvidt retskravet på behandling for stofmisbrug overholdes over for indsatte i arresthuse. Han har også rejst spørgsmål om, hvorvidt den behandling, der tilbydes i arresthusene, kun gælder indsatte, der kan tale dansk eller eventuelt engelsk.

Ombudsmanden har drøftet spørgsmålet om manglende sammenhæng i misbrugsbehandlingen generelt med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Ombudsmanden har sendt denne rapport til Direktoratet for Kriminalforsorgen, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og Socialstyrelsen. Formålet er at gøre myndighederne opmærksomme på rapporten, så myndighederne kan lade den indgå i deres overvejelser på området.

Læs mere om ombudsmandens arbejde med temaer i bilaget bagerst i denne rapport.

Baggrunden for temavalget

Ombudsmanden har en række generelle fokusområder under sine tilsynsbesøg. Misbrugsbehandling indgår i fokusområdet om sundhedsmæssige forhold.

Både den sociale servicelov, sundhedsloven og straffuldbyrdelsesloven indeholder garantier om behandling for misbrug. Efter den sociale servicelov skal kommunalbestyrelsen således tilbyde behandling af stofmisbrugere, og tilbuddet skal iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen. Tilsvarende tilbyder kommunalbestyrelsen efter sundhedsloven gratis behandling til alkoholmisbrugere. Behandlingen skal iværksættes senest 14 dage efter, at alkoholmisbrugeren har henvendt sig til kommunen med ønske om at komme i behandling.

Indsatte i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse har i henhold til straffuldbyrdelsesloven ret til gratis behandling mod stofmisbrug, medmindre den indsatte ikke skønnes egnet og motiveret til behandling. Behandlingen mod stofmisbrug skal så vidt muligt iværksættes senest 14 dage efter, at den indsatte har fremsat begæring om det over for kriminalforsorgen.

Loven om tilbageholdelse af stofmisbrugere giver under strenge betingelser adgang til at tilbageholde stofmisbrugere, og sundhedsloven gør det også under strenge betingelser muligt at tilbageholde gravide misbrugere af alkohol. Det var ombudsmandens umiddelbare forhåndsindtryk, at loven om tilbageholdelse af stofmisbrugere ikke synes at blive anvendt i praksis.

Ombudsmandens tilsyn sigter navnlig på samfundets allermest udsatte borgere. Gruppen af udsatte borgere er bl.a. kendetegnet ved, at borgerne i reglen har meget få resurser, og at deres rettigheder let kan komme under pres. Dette kan også gælde for misbrugere.

Hvordan gjorde ombudsmanden?

I 2013 valgte ombudsmanden misbrugsbehandling som tema for sine tilsynsbesøg på voksenområdet. Temaet var tværgående i den forstand, at misbrug og behandling for dette var relevant ved hovedparten af årets besøg. Temaet var aktuelt ved besøg i fængsler og på psykiatriske afdelinger, men f.eks. også i botilbud på det sociale område.

Temaet havde disse spor:

- Ombudsmanden besøgte 13 botilbud som led i temaet. 12 botilbud behandlede misbrug hos voksne (9 behandlede både alkohol- og stofmisbrug, og 3 behandlede kun stofmisbrug). Det sidste botilbud havde karakter af omsorgs-

hjem navnlig for mennesker, som i mange år havde levet med et misbrug, og som derfor havde vanskeligt ved at klare sig i eget hjem.

- Ombudsmanden bad i det omfang, hvor det var relevant, institutionen om på forhånd at redegøre for, hvordan brugernes mulighed for misbrugsbehandling var tilrettelagt, herunder hvor mange brugere der havde gennemført misbrugsbehandling de seneste tre år.
- De samtaler, som ombudsmandens besøgshold førte med ledelsen, ansatte, pårørende og brugere i den besøgte institution, havde også fokus på misbrugsbehandling.

Tilsynsbesøgene blev gennemført som led i ombudsmandens almindelige tilsynsvirk-somhed efter ombudsmandslovens § 18 og som led i ombudsmandens arbejde med at forebygge, at personer, der er eller kan blive berøvet deres frihed, udsættes for f.eks. umenneskelig eller nedværdigende behandling, jf. den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende be-handling eller straf.

Ombudsmandens arbejde for at forebygge nedværdigende behandling mv. i henhold til protokollen udføres i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur. DIGNITY og Institut for Menneskerettigheder bidrager i samarbejdet med særlig lægelig og menneskeretlig ekspertise. Dette betyder bl.a., at personale med denne ekspertise på vegne af de to institutter deltager i planlægning og gennemførelse af og opfølgning på tilsynsbesøg.

Hvad fandt ombudsmanden ud af?

På baggrund af de gennemførte besøg konstaterede ombudsmanden bl.a. følgende:

- Tilsynsbesøg bekræftede, at loven om tilbageholdelse af stofmisbrugere i be-handling ikke synes at blive brugt i praksis.
- Tilsynsbesøg i botilbuddene for misbrugere viste, at der i disse botilbud an-vendes begrænsninger af forskellig karakter over for misbrugerne, og at dette i mange tilfælde sker på grundlag af en (form for) aftale mellem botilbuddet og misbrugeren.

- Tilsynsbesøg i arresthuse viste, at indsatte i arresthuse kun tilbydes såkaldt motivationsbehandling med henblik på senere egentlig behandling mod stofmisbrug. Flere tilsynsbesøg viste, at motivationsbehandlingen alene tilbydes indsatte, der kan tale dansk eller eventuelt engelsk.
- Besøgsholdene observerede mulige problemer i kriminalforsorgen i form af manglende sammenhæng i behandlingen af misbrug ved sektorovergang, f.eks. ved løsladelse.
- Mange botilbud for misbrugere ville gerne have oplysninger om recidiv.

Loven om tilbageholdelse af stofmisbrugere og begrænsninger over for misbrugere

Tilsynsbesøgene bekræftede, at loven om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling ikke synes at blive anvendt i praksis. Årsagen til den manglende anvendelse af loven synes at være en opfattelse af, at misbrugsbehandling bør være frivillig og ske gennem motivation. Stofmisbrugerloven bruges således ikke i praksis i botilbud.

Under sine tilsynsbesøg i de 13 botilbud for misbrugere mødte ombudsmanden en række forskellige begrænsninger, som botilbuddene iværksatte eller kunne iværksætte over for beboerne. Begrænsningerne var gennemgående indført af behandlingsmæssige grunde. Formålet med en begrænsning kunne f.eks. være at sikre, at misbrugeren ikke havde adgang til alkohol eller i hvert fald at mindske en sådan adgang.

Ombudsmanden konstaterede bl.a. følgende begrænsninger:

- Begrænsninger i bevægelsesfriheden, f.eks.
 - En regel om, at beboeren ved indflytning i botilbuddet altid er skærmet, hvilket betyder, at beboeren ikke må forlade tilbuddet uden ledsagelse af personale. Efter 30 dage tages skærmningen op til vurdering.
 - En regel om, at man skal have været "clean" 4 uger inden første hjemmeweekend.
 - En regel om, at beboeren accepterer begrænset bevægelsesfrihed, eventuelt totalt udgangsforbud, hvis personalet skønner, at beboerens ædruelighed (total afholdenhed fra alkohol og andre stemningsæ-

- drende stoffer) er i fare, og at anden akut tilbagefaldsforebyggende plan ikke synes anvendelig.
- En regel om, at beboeren ikke må forlade stedet alene og altid skal give personalet besked.
- Undersøgelse af beboernes bagage og værelser, f.eks.
- En regel om, at beboerens bagage bliver gennemgået sammen med beboeren ved ankomst. Eventuelle medikamenter eller ting, som beboeren ikke kan medbringe i behandlingen, vil der blive taget vare på af ledelsen.
 - En regel om, at beboeren skal holde sit eget værelse rent og ryddeligt og rede sengen hver morgen. Visitation af værelset vil ske jævnlige.
 - En regel om ekstra værelsestjek hver fredag kl. 12.
 - En regel om, at der ved formodning om besiddelse af ulovlige stoffer/alkohol vil ske en gennemgang af værelset af mindst to ansatte og beboeren.
- Åbning af beboernes indkommende post, f.eks.
- En regel om, at pakker og breve skal åbnes på kontoret, så personalet kan se indholdet.
 - En regel om, at hvis der er sendt penge, skal disse afleveres til personalet, som indskriver beløbet og lægger pengene i plastlomme eller lign. på kontoret.
- Rusmiddeltest, f.eks.
- En regel om, at alkoholtests og urinprøver vil blive taget jævnlige uden varsel.
 - En regel om, at alle beboere skal aflægge urinprøve ved ankomst (samme dag).
 - En regel om, at urinprøver aflægges under personalets overvågning.
- Begrænsninger i brug af mobiltelefon og computer, f.eks.
- En regel om, at mobiltelefonen kun må bruges på værelset og uden-dørs og skal være slukket alle andre steder på området.
 - En regel om, at det ikke er tilladt at have mobiltelefon.
 - En regel om, at det ikke er muligt at få adgang til internet.
 - En regel om, at bærbar computer slukkes af personalet hver aften kl. 23.

- En regel om, at bærbare computere må medbringes, men at der er regler for brug, f.eks. at de ikke må være på værelserne.
- Begrænsninger i adgang til medier, f.eks.
 - En regel om, at det ikke er tilladt at medbringe radio, CD/walkman, computer, TV eller mobiltelefon i botilbuddet. Dog må beboeren gerne købe/læse aviser om søndagen.

Loven om tilbageholdelse af misbrugere i behandling og reglerne i sundhedsloven om tilbageholdelse af gravide alkoholmisbrugere er ikke til hinder for, at botilbuddet og misbrugeren indgår individuelle aftaler om regler for ophold i botilbuddet og om krav eller betingelser til misbrugeren. Der kan f.eks. være tale om urinkontrol, alkoholtests og regler for udgang med følge af personalet i krisesituationer, f.eks. ved afgiftning, hvor der kan være fare for tilbagefald.

Der er heller ikke i øvrigt noget til hinder for, at et botilbud indgår en frivillig aftale med den enkelte beboer om brug af visse begrænsninger som led i behandlingen af misbrug, forudsat at det er klart for beboeren, hvilke begrænsninger der kan anvendes over for ham eller hende. Ombudsmanden anbefaler, at botilbuddet sørger for at indgå aftalen skriftligt, inden personen flytter ind i botilbuddet.

Håndhævelsen af en aftale mellem et botilbud og en beboer – f.eks. om at beboeren først kan komme på tur ud af huset, når beboeren har været stoffri i 30 dage – må i første række afklares mellem botilbuddet og beboeren. Det bør derfor også fremgå af aftalen mellem botilbud og beboer, hvilke konsekvenser det kan få, hvis beboeren bryder aftalen – f.eks. at behandlingen eventuelt vil blive stoppet, hvilket i praksis betyder, at opholdet i botilbuddet må ophøre.

Det er samtidig klart, at en aftale mellem botilbud og beboer ikke kan håndhæves ved brug af f.eks. fysisk magt. Det skyldes, at betingelserne for at bruge fysisk magt efter de regler, der findes om dette, f.eks. i den sociale servicelov, ikke vil være opfyldt i disse situationer.

Behandlingsgaranti for indsatte i arresthuse

Indsatte i fængsler og arresthuse har efter straffuldbyrdelsesloven og varetægtsbekendtgørelsen ret til gratis behandling mod stofmisbrug, medmindre den indsatte ikke skønnes egnet og motiveret til behandling. Denne behandlingsgaranti gælder ikke

alene for indsatte, der afsøner f.eks. lange straffe i fængsler. Den gælder også for indsatte, der afsøner korte fængselsstraffe, og for varetægtsfængslede, der anbringes i arresthuse – i relativt mange tilfælde i længere tid.

Tilsynsbesøg i arresthuse viste, at indsatte i arresthuse i praksis tilbydes en misbrugsbehandling, der går ud på gennem individuelle samtaler eller gruppesamtaler at motivere de indsatte til at indgå i egentlig behandling. Misbrugsbehandlingen i arresthusene har således karakter af såkaldt motivationsbehandling eller forbehandling. Spørgsmålet er, om denne form for behandling opfylder kravene til misbrugsbehandling efter straffuldbyrdelsesloven og varetægtsbekendtgørelsen.

Årsagen til, at arresthusene ikke tilbyder anden behandling, er bl.a. praktiske problemer i arresthuse. F.eks. at det enkelte arresthus ikke ved, hvor længe en varetægtsarrestant skal være indsat i arresthuset. Det gør det vanskeligt for arresthuset at tilrettelægge et egentligt behandlingsforløb.

Desuden viste flere tilsynsbesøg, at motivationsbehandlingen alene tilbydes indsatte, der kan tale dansk eller eventuelt engelsk. Årsagen til dette synes at være sproglige barrierer, der ikke umiddelbart var til at fjerne, f.eks. ved brug af tolk.

Ombudsmanden har på den baggrund rejst forskellige spørgsmål over for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Sagen er uafsluttet.

Sammenhængen i misbrugsbehandlingen i kriminalforsorgen

I forbindelse med tilsynsbesøgene i 2013 i kriminalforsorgens institutioner fik ombudsmanden en lang række oplysninger om misbrugsbehandlingen i disse institutioner, herunder om sammenhængen i behandlingen.

F.eks. fik ombudsmanden under et tilsynsbesøg oplyst, at der var opmærksomhed på at få indsatte med misbrugsproblemer videre i et godt forløb. Ombudsmanden fik ved et andet besøg oplyst, at mange indsatte faldt fra i forbindelse med løsladelse. Der kunne også være frafald i forbindelse med overførsel fra arresthus til fængsel, fordi nogle indsatte prioriterede højere at være tæt på familien end at afsone i et fængsel, der havde misbrugsbehandling, eller fordi indsatte af sikkerhedsmæssige årsager ikke kunne komme på behandlingsafdeling.

Der kunne endvidere være pladsmangel i kriminalforsorgens behandlingsafdelinger.

Indsatte med misbrugsproblemer kunne også have fordel af at afsone i en stoffri afdeling, men der var for få pladser på sådanne afdelinger, og indsatte kunne efter det, som blev oplyst for ombudsmanden, først søge ind på sådanne afdelinger ved ankomsten til fængslet. En institution mente, at overførsler mellem institutioner generelt var et problem for de forskellige behandlingsmuligheder.

Ombudsmanden har også fået oplysninger om, at de indsatte efter aftale med misbrugskonsulenten altid kunne fortsætte i ambulans behandling hos konsulenten ved løsladelse midt i et forløb. Ombudsmanden forstod, at der ikke var statistik over, hvordan det gik de indsatte efter løsladelse.

Endvidere fik ombudsmanden i en institution oplyst, at behandlerne typisk ikke modtog oplysninger fra eventuelle tidligere behandlere, når en indsat ankom. I en anden institution blev det oplyst, at institutionen ikke så på, hvilken behandling en indsat havde fået, inden den indsatte ankom, således at en allerede igangsat behandling kunne fortsætte. I stedet så institutionen mere på den indsattes behandlingshistorik med henblik på at kunne beslutte, hvilken behandling der var relevant for den indsatte.

På det årlige møde i 2014 drøftede ombudsmanden bl.a. manglende sammenhæng i misbrugsbehandlingen generelt med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Oplysninger om recidiv

Mange botilbud for misbrugere ville gerne have oplysninger om, hvor mange borgere der på landsplan var stoffrie efter døgnbehandlingstilbud. Botilbuddene ville også gerne have oplysninger om, hvor mange af de stoffrie borgere der fortsat var stoffrie efter f.eks. et, to eller fem år, og hvilke botilbud der havde den bedste recidivstatistik.

København, den 01-06-2015



Jørgen Steen Sørensen



Temaer for tilsyn

Hvert år vælger ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur et eller flere temaer for årets tilsynsbesøg.

Dok.nr. 14/00877-8/RI

Valget af tema afhænger især af, hvor der er grund til at gøre en ekstra tilsynsindsats. Ofte vælger ombudsmanden et snævert tema såsom sikringscelleanbringelse i kriminalforsorgen. Andre gange vælger ombudsmanden brede temaer, eksempelvis institutioner for ældre og misbrugsbehandling.

Temaerne giver ombudsmanden mulighed for at inddrage aktuelle emner i tilsynsvirksomheden og også for at gå i dybden og på tværs med bestemte problemstillinger og indhøste erfaringer om praksis, herunder bedste praksis.

Et hovedformål med tilsynsbesøgene i det pågældende år er at belyse og undersøge årets temaer. Hovedparten af årets tilsynsbesøg foregår derfor i institutioner, hvor temaerne er relevante.

Rapporter om temaer

Ved afslutningen af året afrapporterer ombudsmanden sammen med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY resultaterne af årets tilsynsvirksomhed.

Temaerne bliver navnlig afrapporteret i særskilte rapporter om de enkelte temaer. I rapporterne sammenfatter og formidler ombudsmanden de væsentligste resultater af temaerne.

Generelle anbefalinger

Resultater af temaer kan være generelle anbefalinger til myndighederne. Det kan eksempelvis være en anbefaling om at udarbejde en politik for forebyggelse af vold og trusler mellem brugere indbyrdes.

Generelle anbefalinger er baseret på ombudsmandens erfaringer på området. De vil normalt også være givet som konkrete anbefalinger til bestemte institutioner under tidligere tilsynsbesøg.

Typisk vil ombudsmanden drøfte opfølgningen på sine generelle anbefalinger med de centrale myndigheder. Desuden vil ombudsmanden følge op på dem under tilsynsbesøg.

De generelle anbefalinger har et forebyggende sigte. Baggrunden for det forebyggende arbejde på tilsynsområdet er, at ombudsmanden er udpeget som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Temarapporterne bliver offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmanden.dk. Desuden sender ombudsmanden rapporter til de relevante myndigheder, så myndighederne kan lade dem indgå i deres overvejelser på de forskellige områder.