



Til Socialudvalget

29-01-2013

Opfølgning på henvendelse fra Gadejuristen om overholdelse af behandlingsgarantien for stofafhængige

Sagsnr.
2013-13065

Dokumentnr.
2013-88387

Gadejuristen rettede i mail af 22. januar 2013 henvendelse til Socialborgmester Mikkel Warming – og med kopi til resten af medlemmerne af Socialudvalget. Baggrunden for henvendelsen er en bekymring over en mulig systematisk tilsidesættelse af behandlingsgarantien for stofafhængige i Københavns Kommune.

Sagsbehandler
Eva Stokbro Jensen

Gadejuristen anfører i brevet:

1. at man det seneste år har set en række tilfælde, hvor stofafhængige ikke tilbydes behandling inden for 14 dage.
2. at man har set flere tilfælde, hvor der visiteres til ”udredning med henblik på udarbejdelse af behandlingsplan”.
3. at der er set flere eksempler på, at behandlingsgarantien anses for opfyldt, når borgeren er visiteret til substitutionsbehandling, selvom der ikke er igangsat social behandling, som behandlingsgarantien er rettet mod.

Gadejuristen stiller desuden spørgsmålstegn ved:

4. om medarbejderne har en fejlagtig tolkning af Rådgivningscenter Københavns ”Vejledende retningslinjer for visitation til behandling for stof- og alkoholmisbrug i Københavns Kommune” og
5. om der ydes tilstrækkelig social behandling til borgere indskrevet i behandling, og om det skyldes mangel på medarbejderressourcer.

Socialudvalget bad på mødet i udvalget den 23. januar forvaltningen om at vende tilbage med et notat, der adresserer de enkelte punkter i henvendelsen fra Gadejuristen.

1. Reglerne på området

Stofmisbrugsbehandlingen har både en social og en sundhedsfaglig dimension, og indsatserne reguleres derfor af §101 i serviceloven (den sociale dimension) og §142 i sundhedsloven (den sundhedsfaglige dimension).

Det fremgår af servicelovens §101, at kommunen skal sørge for tilbud om behandling af stofmisbrugere. Fristen for iværksættelse af behandling fremgår af servicelovens § 101 stk. 2, der har følgende ordlyd: ”Tilbud efter stk. 1 skal iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen.”

**Mål- og
Rammekontoret
for Voksne**

Bernstorffsgade 17
1592 København V

Telefon
3317 3796

Telefax
3317 3731

Mobil
5365 1425

E-mail
DA57@sof.kk.dk

EAN nummer
5798009683052

www.kk.dk

Af vejledningen til serviceloven (Vejledning nr. 5 punkt 160) fremgår bl.a. om opgaverne, der skal være løst indenfor 14-dages fristen:

”Der skal foretages en afklaring af behandlingsindsatsen inden for 14 dage. Tidsfristen regnes fra den første personlige henvendelse med ønske om behandling. Social behandling for stofmisbrug efter § 101 hviler på en beslutning om et individuelt forløb, hvor stofmisbrugeren på baggrund af en faglig vurdering visiteres til et konkret behandlingstilbud. Det forudsættes, at stofmisbrugers egne ønsker til behandlingsforløbet tillægges stor betydning, og at der udarbejdes en behandlingsplan over behandlingsforløbet. Inden for fristen på 14 dage skal der ske en nærmere udredning i tæt samarbejde med stofmisbrugeren. Der skal udarbejdes en plan for behandlingsindsatsen. Er det ikke muligt at foretage en faglig udredning af sagen inden for 14 dage, må dette skrives ind i handleplanen, således at planen indeholder en så realistisk beskrivelse som muligt af rammerne, omfanget, tidshorisonten m.m. for den indsats, der er brug for. Da handleplanen løbende skal revideres og ajourføres efter behov, vil aftaler i forbindelse med udredning og koordination af en sag kunne indskrives i handleplanen.”

Hvis kommunen ikke kan iværksætte det besluttede behandlingsforløb på kommunens egne behandlingstilbud eller på de godkendte, private behandlingstilbud, kommunen sædvanligvis benytter, er kommunen forpligtet til at sørge for, at stofmisbrugeren kan blive indskrevet i et andet offentligt eller godkendt behandlingstilbud, der kan realisere det besluttede behandlingsforløb inden for den fastsatte frist på 14 dage fra henvendelsen. Fristen for tilbud inden for 14 dage gælder kun i forhold til de behandlingsmuligheder, kommunen tilbyder. Vælger stofmisbrugeren at blive behandlet i et andet godkendt behandlingstilbud, vil det ikke altid være muligt for kommunen at iværksætte en behandling inden for fristen. Der vil kunne være ventetid til andre ønskede behandlingstilbud, som kommunen ikke har indflydelse på.”

Hjemlen for den lægelige behandling med afhængighedsskabende lægemidler til stofmisbrugere (substitutionsbehandling) er Sundhedslovens §142. Der findes ikke nogen frist for iværksættelse af behandling efter sundhedslovens §142, da substitutionsbehandlingen forudsættes at være en integreret del af den enkelte kommunes samlede behandlings- og omsorgstilbud til stofmisbrugere efter serviceloven.

Der har været og er stadig en vis uklarhed over hvad begrebet ”behandling” egentlig dækker over. Center for rusmiddelforskning har i den opfølgning som Gadejurist Emil Kiørboe refererer til: Behandlingsgaranti og ydelser i dansk stofmisbrugsbehandling (2007) defineret det således: *”Iværksættelse af behandling: Kræver en udredning og en visitationsbeslutning. Med andre ord et struktureret*

forløb..... Hvis en borger er i et behandlingsforløb, der starter med ambulat behandling, men senere ændres til døgnbehandling, så er det i forhold til behandlingsgarantien alene afgørende, hvornår den første behandling påbegyndes.”.

2. Beskrivelse af praksis i Rådgivningscenter København

Ved indskrivningssamtalen interviewes borgeren ud fra en interviewguide, med særligt fokus på misbrugshistorik, aktuelt misbrug etc. Der underskrives samtykkeerklæring og udarbejdes ASI skema (redskab til en struktureret udredningssamtale på misbrugsområdet), i det omfang, det giver mening ved indskrivningssamtalen. Endelig afsluttes samtalen med en kort motivationssamtale. Indstilling til visitationsudvalg forelægges ved førstkommande visitationsmøde.

RCK har i foråret/sommeren 2012 udarbejdet en standard for indskrivning i behandlingssystemet med det formål at sikre, at alle borgere får en ensartet adgang til behandlingssystemet, uanset hvor de bor i Københavns Kommune. Af standarden fremgår det, at der tilstræbes en visitationstid på 5 arbejdsdage, men at behandlingsgarantien er 2 uger. Det fremgår ligeledes, at indholdet af behandlingen defineres i en ”foreløbig behandlingsplan” der altid indeholder følgende elementer:

*Der indstilles altid til:

- ASI/Forandringskompas (hvis ikke udarbejdet ved 1. vis.samtale) - obligatorisk
- Lægesamtale (første ledige lægetid efter visitationsmøde)
- Sundhedssamtale
- Hep/hiv-screening
- Samtaler i henhold til foreløbig behandlingsplan (fx stofedukation, ambivalens, motivation, misbrugsmønstre, målarbejde, behandlingshistorik)
- Færdiggørelse af visitationsguide
- Yderligere afklaring for relevant behandlingstilbud
- Afklaring af dobbeltbelastning
- Social handleplan (tilbydes) eller alternativt notat
- Endelig behandlingsplan

*Det vurderes, om der skal indstilles til:

- Beskæftigelsesindsats
- Nada (øreakupunktur)
- MoveOn (idrætstilbud)

For borgere, der har et sværere misbrug af andre stoffer end heroin gælder, at de efter første samtale indstilles til et struktureret forløb der bl.a. indeholder:

*Der indstilles altid til:

- Samtaler i henhold til foreløbig behandlingsplan (fx stofedukation, ambivalens, motivation, misbrugsmønstre, målarbejde, behandlingshistorik)
- Yderligere afklaring for relevant behandlingstilbud
- Afklaring af dobbeltbelastning
- Social handleplan(tilbydes) eller alternativt notat
- Endelig behandlingsplan

*Det vurderes, om der skal indstilles til:

- Lægesamtale
- Sundhedssamtale
- Hep/hiv-screening
- MoveOn (idrætstilbud)

3. Opfølgning på de enkelte kritikpunkter fra Gadejuristen

I det følgende gennemgås Gadejuristens enkelte kritikpunkter og Socialforvaltningens vurdering heraf

3.1. Stofafhængige, der ikke tilbydes behandling indenfor 14 dage.

Socialforvaltningen kender ikke de sager, som Gadejuristen henviser til og kan derfor ikke konkludere på, om behandlingsgarantien er overholdt i de konkrete sager.

På baggrund af Gadejuristens henvendelse har forvaltningen gennemgået RCK's (Rådgivningscenter Københavns) retningslinjer. På baggrund af denne gennemgang er det forvaltningens vurdering, at det er korrekt, at de nuværende retningslinjer med fordel kan præciseres, så det entydigt fremgår, at borgeren skal være udredt, have udarbejdet en færdig behandlingsplan og modtage et tilbud om behandling, der kan iværksættes indenfor 14 dage.

Forvaltningen vil øjeblikkeligt sikre, at de fornødne tilpasninger sker i retningslinjerne (jf. nedenstående pkt. 4).

3.2. Der visiteres til udredning mhp. udarbejdelse af behandlingsplan

Behandling og udredning er for mange stofafhængige en sammenvævet sag. Efterhånden som en borger er kommet i gang med den indledende behandling, hvor der bl.a. arbejdes med borgerens motivation og ambivalens ift. behandlingen, vil det være muligt løbende at uddybe udredningen af borgeren. Der kan være nogle forhold omkring sindslidelser, misbrugets alvorlighed og de relevante behandlingstiltag, som borgeren først bliver i stand til at forholde sig til et stykke tid inde i den indledende del af behandlingen. Det betyder også, at indholdet af behandlingsplanen ofte vil ændre sig undervejs i behandlingen.

Denne fortløbende udredning må dog ikke komme til at stå i vejen for opfyldelsen af behandlingsgarantien. Det står helt klart, at borgeren

skal have tilbudt en behandlingsplan indenfor 14 dage efter henvendelse med ønske om behandling. Det er således ikke i overensstemmelse med lovgivningen, hvis borgere visiteres til udredning med henblik på udarbejdelse af behandlingsplan, hvis det betyder, at borgeren ikke har modtaget en behandlingsplan inden der er gået 14 dage.

For borgere, der opstarter i substitutionsmedicin og borgere med psykosociale problemer udover misbrug, vil der oftest være behov for en udrednings- og afklaringsfase inden stillingtagen til videre dag- eller døgnbehandling. Derfor udarbejdes der ofte det man kalder en foreløbig behandlingsplan som grundlag for visitationsbeslutningen. At behandlingsplanen er foreløbig, er ikke udtryk for, at den ikke har værdi som grundlag for at iværksætte den indledende behandling. Det er udtryk for, at der som beskrevet herover, er brug for et sideløbende behandlings- og udredningsforløb. Og, som det fremgår af ovenstående afsnit 2. vedr. RCKs standard for visitation, sker denne videre udredning sideløbende med relevante behandlingsaktiviteter.

Forvaltningen vil indskærpe, at borgeren skal have tilbudt en behandlingsplan indenfor 14 dage efter henvendelse med ønske om behandling. Fortløbende udredning må ikke komme til at stå i vejen for opfyldelsen af behandlingsgarantien.

3.3. Anses igangsættelse af substitutionsbehandling som en opfyldelse af behandlingsgarantien?

RCK har siden sommeren 2012 pga. fare for smitte med Anthrax (miltbrand) har haft et særligt beredskab. I sommer var der illegal heroin i omløb forurenet med miltbrandsbakterie, som kan give en dødelig infektion. Det betyder konkret, at borgere med et heroinmisbrug er blevet tilbudt en lægesamtale og opstart i substitutionsbehandling allerede ved henvendelse. Indskrivningssamtalen og dermed igangsættelse af den sociale behandling har dog først fundet sted efterfølgende med en frist på 14 dage. For at ordinere og udlevere substitutionsmedicin er det dog nødvendigt at indskrive og registrere borgeren i Brugerjournalen. Det betyder helt konkret, at det er iværksættelse af substitutionsbehandlingen og ikke den sociale behandling efter servicelovens § 101, der er blevet registreret.

Forvaltningen er dermed ikke af den opfattelse, at behandlingsgarantien er opfyldt når borgere kommer i medicinsk behandling. Som nævnt er den medicinske substitutionsbehandling reguleret i Sundhedsloven, og der er ingen behandlingsgaranti på den medicinske behandling. Praksis er alene udtryk for, at RCK har haft fokus på at tilbyde borgere, med akut behov for medicinsk behandling adgang hertil. Beredskabet i forbindelse med udbrud af Anthrax, er opretholdt så borgere, der ønsker det kan sættes i akut medicinsk behandling.

Forvaltningen vil hurtigst muligt belyse, hvordan der kan ske en tilpasning af registreringspraksis, så der ikke er tvivl om, hvorvidt der er tale om medicinsk behandling eller social behandling.

3.4. Fejlagtig fortolkning af RCKs visitationsretningslinjer

På baggrund af den gennemførte gennemgang af de nuværende retningslinjer er det forvaltningens vurdering, at retningslinjerne bør præciseres, så de er helt klare i forhold til opfyldelse af behandlingsgarantien. Ligeledes vil forvaltningen gå i dialog med ledelse og medarbejdere i RCK og sikre, at tolkningen af behandlingsgarantien er ensartet på tværs af byen og at garantien overholdes.

3.5. Omfanget af den sociale behandling til borgere indskrevet i behandling

Gadejuristen henviser i sin henvendelse til normeringen på heroinbehandlingstilbuddet Valmuen. Ifølge forvaltningens beregninger bruger Behandlingsenhed Nord 4,5 stilling på psykosociale ydelser. En fuldtidsstilling svarer til 160,33 timer om måneden. Behandlingsenhed Nord har 252 borgere i behandling. Med det udgangspunkt bruges 2,86 timer pr. borger om måneden på psykosociale ydelser. Det vil sige at hver medarbejder har 56 borgere.

Man kan imidlertid ikke direkte sammenligne Valmuens tilbud med tilbuddet på Behandlingsenhederne. På behandlingsenhederne er en stor del af behandlingen integreret i myndighedsarbejdet og i det sundhedsfaglige arbejde, hvorfor en direkte sammenligning vil give et forkert billede af den samlede misbrugsbehandling.

Målgruppen er blevet ældre og det er derfor nødvendigt med en opprioritering af bl.a. den sundhedsfaglige indsats. For at vurdere behandlingsarbejdet bør der således ses på hvilken helhedsorienteret indsats der tilbydes borgerne, frem for at tage delelementer ud og analysere på dette.

På Behandlingsenhed Nord er der foruden de 4,5 stilling til psykosociale ydelser ansat 7,5 stillinger til varetagelse af myndighedsarbejdet, 3,6 sundhedspersonale samt 2,5 læge til varetagelse af den sundhedsfaglige indsats. Derudover 4 støtte- og kontaktpersoner til udegående arbejde med de mest belastede misbrugere med behov for en særlig indsats i hjemmet eller på gaden.

4. Videre opfølgning

Socialforvaltningen vil nu:

- Præcisere retningslinjerne, så det fremgår helt klart, at der skal ske en udredning, udarbejdes en behandlingsplan, ske en visitation og udformes et tilbud i overensstemmelse med behandlingsplanen inden 14 dage.

- Præcisere retningslinjerne, så det tydeliggøres, hvilke forhold der undtagelsesvist begrundes en længere udredning samt sikre at dette dokumenteres i handleplanen.
- Præcisere retningslinjerne for, hvordan der registreres i systemet ift. overholdelse af behandlingsgarantien, herunder registrering af undtagelsestilfælde samt evt. tilpasse den tekniske løsning for inddatering i systemet.
- Forvaltningen vil gå i dialog med ledelse og medarbejdere i RCK for at sikre, at tolkningen af behandlingsgarantien er ensartet på tværs af byen, og at behandlingsgarantien på 14 dage overholdes.