



SERVICESTYRELSEN



GOD SAGSBEHANDLING PÅ STOFMISBRUGSOMRÅDET

– metodehæfte til fagpersoner omkring
mennesker med et stofmisbrug



© Servicestyrelsen 2010

Teksten kan frit citeres med tydelig kildeangivelse

*God sagsbehandling på stofmisbrugsområdet
– metodehæfte til fagpersoner omkring
mennesker med et stofmisbrug*

Peter Sindal Lundsberg, Niels H. Poulsen,
Camilla Bugge og Lene Sook Emmeche

Sproglig bearbejdelse: Karen Rostrup Böyesen

Design og produktion: Aakjærs a/s, Vejle

2. udgave: 3500 stk.

ISBN: 978-87-92567-20-8 (trykt udgave)

ISBN: 978-87-92567-21-5 (elektronisk udgave)

GOD SAGSBEHANDLING PÅ STOFMISBRUGSOMRÅDET

– metodehæfte til fagpersoner omkring
mennesker med et stofmisbrug

Februar 2010

INDLEDNING

Hvordan bruges hæftet?

INDHOLD

09

SOCIAL BEHANDLING

11

Sagsbehandlerens rolle

12

Sagens forløb

12

Åbning af sagen

13

Oplysning af sagen

15

Afgørelse af sagen

15

Helhedsorienteret indsats

16

Den sociale handleplan

17

Rettigheder i forbindelse med stofmisbrugsbehandling

18

Behandlingsgaranti

18

Frit valg af behandlingstilbud

18

Stofmisbrugsbehandling til unge under 18 år

19

Tjekliste

20

RETSSIKKERHED I SAGSBEHANDLINGEN

23

Materiel retssikkerhed

23

Processuel retssikkerhed

24

Det personlige møde

24

Fælles mål for sagsbehandlingen

25

Forudsætning for medvirken i egen sag

25

Formidling af borgerens rettigheder

26

Inddragelse af borgeren

26

Inddragelse i sager om stofmisbrug

27

Tjekliste

29

HENSIGTSMÆSSIG SAGSBEHANDLING

31

Tilgængelighed	31
Helhedsperspektiv	32
Organisering af stofmisbrugsbehandling	32
Samarbejde	33
Gennemsigtig sagsbehandling	34
Sagsoplysning	35
Borgerens oplysninger	36
Borgerens kendskab til praksis	37
Videregivelse af oplysninger om borgeren	38
Notatpligt	38
Tjekliste	40

PARTENS RETTIGHEDER

43

Samtykke	43
Bisidder	44
Aktindsigt	45
Indsigtsret	46
Retten til at blive hørt	47
Partshøring	47
Afgørelsen	48
Tjekliste	49

STOFMISBRUGSDATABASER

51

SIB – Stofmisbrugere i behandling	51
DanRIS-DØGN	51
Stofmisbrugsdatabasen	52

LITTERATUR

55



Indledning

Projekt God Sagsbehandling er ét af en række initiativer i et samlet kvalitetsløft på stofmisbrugsområdet som Socialministeriet tog initiativ til i 2007. Formålet med projektet er at sikre at borgere med stofmisbrug inddrages i behandlingen af deres egen sag og desuden får:

- En fagligt velfunderet afgørelse
- En juridisk korrekt sagsbehandling

Omdrejningspunktet for nærværende hæfte er at sikre korrekt sagsbehandling og borgerens retssikkerhed. Det handler i høj grad om at sikre de formelle rettigheder, men i lige så høj grad om at sikre at de udmøntes i en proces hvor borgeren oplever sig retsligt anerkendt.

Indholdet er blevet til i et samarbejde mellem Servicestyrelsens Udsatteenhed og syv kommuner: Struer, Rebild, Kolding, Odense, Assens, Svendborg og Køge. Både medarbejdere og ledere i kommunernes forvaltningskontorer og misbrugsbehandlingscentre er blevet interviewet. Interviewene har dannet grundlag for den første udgave der nu er blevet afprøvet af de involverede kommuner i det daglige arbejde. Testpersonernes tilbagemeldinger har været udgangspunktet for den revision teksten har undergået til denne åbne publikation.

Hvordan bruges hæftet?

Hæftet er tænkt som et dagligt arbejdsredskab der kan opfriske gældende regler og god praksis i konkrete situationer i den kommunale forvaltning eller på misbrugscentret. Hæftets tjeklister kan medvirke til at sikre at der bliver taget højde for alle de elementer der tilsammen udgør et sagsbehandlingsforløb med afsæt i de faglige og juridiske krav på området. Læser man hæftet som en helhed, vil man få et samlet overblik over de væsentligste sagsbehandlingstemaer på stofmisbrugsområdet. Hæftets afsnit om socialt arbejde med socialt udsatte borgere bygger på *Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4* (Socialministeriet, 2004), *Lov til et bedre liv – retssikkerhed for socialt udsatte* (Ehrenreich & Nyboe, 2004) og *Få borgerens medvirken i sagsbehandlingen til at lykkes* (Socialministeriet, 2005).

Vi siger tak til de syv kommuner for deres tid og engagement i arbejdet med projektet.

Servicestyrelsens Udsatteenhed, februar 2010



Social behandling

Serviceovens § 101 er hovedindgangen til det sociale behandlingssystem for stofmisbrug. I denne lov sikres borgerens retskrav på at der skal iværksættes et behandlingstilbud senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen. Det er borgerens kommune der skal tilbyde stofmisbrugsbehandlingen, enten på egen kommunal institution eller via et samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud. Serviceoven sikrer således:

- Garanti for et behandlingstilbud
- Ret til frit valg mellem behandlingstilbud af tilsvarende karakter
- Retskrav på et behandlingstilbud inden for 14 dage
- Stofmisbrugsbehandling til unge under 18 år i særlige tilfælde

BEHANDLING AF STOFMISBRUGERE

§ 101. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde behandling af stofmisbrugere.

Stk. 2. Tilbud efter stk. 1 skal iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om behandling efter stk. 1 og 2 af stofmisbrugere under 18 år i særlige tilfælde.

Stk. 4. En person, der er visiteret til behandling, kan vælge at blive behandlet i et andet offentligt behandlingstilbud eller godkendt privat behandlingstilbud af tilsvarende karakter som det, der er visiteret til efter stk. 1.

Stk. 5. Fristen efter stk. 2 kan fraviges, hvis personen vælger at blive behandlet i et andet offentligt eller godkendt privat behandlingstilbud end det, kommunalbestyrelsen har visiteret til efter stk. 1.

Stk. 6. Retten til at vælge efter stk. 4 kan begrænses, hvis hensynet til stofmisbrugeren taler for det.

Serviceoven

Sagsbehandlerens rolle

Mennesker der søger misbrugsbehandling, har ofte en lang række andre sociale problemer. Et helhedsperspektiv på borgerens situation er derfor nødvendigt og er samtidigt et retskrav efter den sociale retssikkerhedslov. En helhedsorienteret indsats indebærer typisk flere strenge hvor forskellige sektorer inddrages. Det er kommunerne der skal stå for denne koordinering, og tage vare på at få etableret det nødvendige samarbejde med andre fagpersoner og institutioner.

Borgeren selv kan i nogle tilfælde have svært ved at få overblik over de forskellige instanser og de mange aftaler. Derfor er det vigtigt at sagsbehandleren påtager sig ansvaret for at koordinere og dermed sikre en kontinuitet og et helhedsperspektiv. Omfanget af borgernes overskud vil selvfølgelig være forskelligt, så det er væsentligt at vurdere hver enkelt borgers behov og resurser.

Det er den sociale retssikkerhedslov der fastslår sagsbehandlerens pligt til at sikre en helhedsorienteret indsats (§ 1, stk. 2). Men det er i serviceloven det fastslås at den samlede sociale indsats skal forankres i en social handleplan (§ 141). Det betyder at den behandlingsplan der udarbejdes i forbindelse med visitationen til stofmisbrugsbehandling, er en del af den samlede sociale handleplan (jf. side 9).

Sagens forløb

Det er vigtigt at se sagsbehandlingen som en integreret del af det samlede behandlingsforløb. Et forløb der til stadighed må vurderes, og undervejs reguleres i forhold til hvordan den enkelte stofmisbruger udvikler sig. Der kan være tale om afbrudt behandling, nye ønsker om behandling, ny relevant viden eller i det hele taget revurdering i forhold til udbyttet af behandlingen. Hvis indholdet i behandlingstilbuddet ændres væsentligt, er der tale om en ny afgørelse der kræver at reglerne for sagsbehandling følges.

Forløbet i sagsbehandlingen er:

- Åbning af sagen
- Oplysning af sagen
- Afgørelse

Faserne beskrives kort i det følgende. En mere detaljeret beskrivelse af de nævnte begreber, fx partshøring, aktindsigt og fritvalgsordningen, vil være at finde på side 43-49.

Åbning af sagen

En sag starter når en borger henvender sig til kommunen eller et misbrugscenter med et ønske om at blive behandlet for stofmisbrug. Det er også en sag hvis en borger i behandling ønsker at søge om et andet behandlingstilbud, fx et døgnbehandlingstilbud.

Sagsbehandlingsreglerne i forvaltningsloven gælder først når der er tale om en sag der kræver en afgørelse. Når man som myndighedsperson visiterer til et behandlingstilbud, skal man derfor være opmærksom på at der er tale om en ansøgning om en ydelse efter serviceloven. Det gør det til en sag der skal træffes en afgørelse i. Det kan illustreres med situationen hvor en borger kommer ind fra gaden og beder om rådgivning om stofmisbrug generelt. Det er ikke en ansøgning om behandling. I slutningen af samtalen viser det sig at borgeren mener at have brug for hjælp til sit stofmisbrug. Det er en ansøgning om behandling, og borgeren kan derfor have krav på en skriftlig afgørelse.

”Når en klient snakker om døgnbehandling, går vi på opdagelse i om der er tale om en ansøgning eller en interesse. Er det fordi de gerne vil høre lidt mere om døgnbehandling i forhold til ambulant behandling, eller er det fordi de rent faktisk gerne vil i døgnbehandling? For hvis de vil i døgnbehandling kræver det en myndighedsafgørelse, og så skal der iværksættes en udredning og fremsættes en ansøgning hos vores visitator. Som så kan tage en kvalificeret afgørelse på baggrund af den viden der er til stede.”

AFDELINGSLEDER PÅ MISBRUGSBEHANDLINGSCENTER

Ved henvendelsen registreres borgerens baggrund for at søge (anden) behandling og hans eller hendes ønsker til behandlingstilbuddet. Desuden informeres borgeren om:

- Behandlingsgarantien og mulighederne for behandling
- Sagsgangen i forhold til oplysning af sagen, bl.a. pligt til at medvirke i sagen og konsekvenserne af ikke at medvirke
- Tavshedspligten, men også underretningspligten i forhold til børn og unge
- Retten til at have en bisidder og til at få aktindsigt
- Retten til at vælge frit mellem tilsvarende behandlingstilbud
- Samtykke til udveksling af oplysninger
- Myndighedens notatpligt
- Klagemuligheder

Borgeren vejledes endvidere om sine muligheder for at få yderligere hjælp efter den sociale lovgivning. Det kunne være et spørgsmål om sociale ydelser. Det kunne også tænkes at visse tilbud til voksne kunne komme i betragtning, fx personlig og praktisk bistand i hjemmet, SKP (støtte- og kontaktpersonordningen), hjælp til bolig eller andet.

Der kan være andre væsentlige forhold i borgerens livssituation der også bør afklares. Er der retsmøder eller afsoning af fængselsstraf at forholde sig til? Der kan være børn – hjemmeboende eller med en samværsaftale – der skal medtænkes i den sociale handleplan. Endelig kan det være relevant at drøfte borgerens fysiske og psykiske helbred, og fx tilbyde borgeren at en læge afklarer om der er behov for yderligere sundhedsfaglig behandling.

Når borgeren er blevet behørigt informeret, kan en konkret plan for det videre forløb aftales, herunder hvilke relevante oplysninger der skal indhentes og hvilke relevante aktører der skal inddrages som samarbejdspartnere, fx læge, psykiater og kriminalforsorg. En sådan *social handleplan* beskrives på side 17.

Oplysning af sagen

Sammen med borgeren kortlægger sagsbehandleren de relevante oplysninger der er nødvendige for afgørelsen. En del af disse oplysninger skal i visse tilfælde indhentes fra andre myndigheder, fx en læge, en anden kommune eller kriminalforsorgen.

Indhentelse af socialfaglige oplysninger sker efter forvaltningslovens § 29 og sundhedsfaglige oplysninger efter sundhedslovens § 43. I disse tilfælde kræves borgerens samtykke. Oplysningerne indgår også i udarbejdelsen af den samlede skriftlige handleplan for indsatsen der skal omfatte:

- En beskrivelse af borgerens problemer med stofmisbrug og de afledte sociale problemer
- En beskrivelse af borgerens sociale situation, herunder resurser og belastninger
- Andre relevante forhold, fx om borgerens helbred
- En vurdering af behovet for behandling og de faktiske indsatsmuligheder
- En indstilling til behandlingsindsats med behandlingsmål, behandlingsindhold, behandlingsform og intensitet
- Borgerens ønsker og holdning til oplysningerne, herunder partshøring i forhold til indhentede oplysninger

En nærmere beskrivelse af reglerne for hvordan en sag oplyses, kan findes på side 34-40.

Afgørelse af sagen

”Vi er blevet mere opmærksom på sagens forløb, så vi får tingene gjort, og vi er også blevet meget mere skarpe på, hvornår der træffes en afgørelse.”

SOCIALRÅDGIVER I EN MYNDIGHEDSAFDELING

Afgørelsen på borgerens sag skal som hovedregel udfærdiges skriftligt og indeholde følgende:

- En beskrivelse af hvad borgeren har ansøgt om
- Kommunens afgørelse (der skal være tydelig omkring behandlingsmål, behandlingsindhold, behandlingsform og intensitet)
- Hvilket behandlingssted kommunen har valgt og eventuelle andre hjælpe- eller specialydelser – samt begrundelse herfor
- Retsgrundlag og baggrund for afgørelsen (beskrives i forhold til dét borgeren har ansøgt om)
- En begrundelse for den faglige vurdering (i tilfælde af afslag)
- En klagevejledning om borgerens ankesmuligheder (hvis det er nødvendigt, skal sagsbehandleren hjælpe borgeren med at klage over afgørelsen)

”Klagevejledningen bliver præsenteret for vores klienter allerede ved indskrivningen. De føler sig meget mere taget alvorligt nu, og de ved at de bliver hørt i det her. Vi bestemmer ikke bare noget hen over hovedet på dem, så de spørger faktisk også meget mere nu og er mere undersøgende på deres egen sag.”

MEDARBEJDER PÅ STOFMISBRUGSCENTER

Helhedsorienteret indsats

Hvis en borger har brug for hjælp i længere tid, skal det tilstræbes at hjælpen – tidligt i forløbet – tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation og behov på længere sigt (retssikkerhedslovens § 6). Helhedsorientering og koordinering på tværs af forvaltninger, indsatser og sektorer er således centrale forudsætninger for hjælpen til socialt udsatte borgere med komplekse problemer.

En social handleplan efter servicelovens § 141 er myndighedens redskab til at tydeliggøre hvordan indsatsen koordineres, og sikre at det sker. Den vil blandt andet skabe klarhed over de forpligtelser der fordeler sig på de involverede personer, instanser og forvaltningsgrene (Formålsvejledningen, 2006, pkt. 96).

Den sociale handleplan

Den sociale handleplan efter serviceloven skal angive:

- Formålet med indsatsen
- Hvilken indsats der er nødvendig for at opfylde formålet
- Hvor længe indsatsen forventes at vare
- Hvilke andre særlige forhold der gør sig gældende, fx vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling og hjælpemidler

Det er vigtigt at tilrettelægge arbejdet med den sociale handleplan på en måde der understøtter at borgeren inddrages i sagsbehandlingen. Som udgangspunkt er den sociale handleplan et tilbud til borgeren, et tilbud der er tænkt som et fælles arbejdsredskab for borger og kommune.

I alle sager hvor der tildeles ydelser af længere varighed, fx stofmisbrugsbehandling, skal der løbende følges op på den sociale indsats (servicelovens § 150). Der skal tages stilling til om hjælpen opfylder sit formål, og der skal overvejes om der er behov for andre former for hjælp. Som ved udarbejdelsen af den sociale handleplan skal opfølgningen ske med afsæt i borgerens individuelle situation, resurser og behov, og borgeren skal inddrages – også i opfølgningen.

Serviceloven fastsætter ikke egentlige terminer for den løbende opfølgning. Men da den sociale handleplan er helhedsorienteret, skal opfølgningen ske med en frekvens der sikrer at handleplanen er opdateret i forhold til koordineringen af de delplaner der indgår i den samlede indsats, fx behandlingsplan og jobplan. Det stiller særlige krav med de særlige og omskiftelige vilkår der gør sig gældende for borgere med svære misbrugsproblemer. Også andre love stiller krav til at opfølgningen foretages så ofte at den sociale handleplan altid er i overensstemmelse med borgerens aktuelle status og kan fungere som styringsredskab for den samlede indsats (bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, 2009; bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, 2009).

Rettigheder i forbindelse med stofmisbrugsbehandling

Behandlingsgaranti

Når en borger henvender sig til sin kommune med et ønske om at komme i behandling for et stofmisbrug, skal kommunen iværksætte en sådan behandling inden for 14 dage, regnet fra den første personlige henvendelse (hvad enten den er sket ved personligt fremmøde, et telefonopkald eller en skriftlig henvendelse, fx et brev eller en e-mail). I ganske særlige tilfælde kan fristen forlænges, fx hvis borgeren er udeblevet fra dele af udredningsforløbet.

Behandlingsgarantien gælder ved nyhenvendelser. Hvis borgeren allerede er indskrevet i et behandlingsforløb, gælder behandlingsgarantien ikke, heller ikke selvom vedkommende henvender sig for at søge om en anden type behandling. Et eksempel kunne være en borger der er visiteret til ambulante behandling, men som undervejs beslutter sig for at søge om døgnbehandling i stedet.

Frit valg af behandlingstilbud

Den borger der er visiteret til et behandlingstilbud efter servicelovens § 101, kan frit vælge mellem det tilbudte og andre offentlige behandlingstilbud eller godkendte private behandlingstilbud – under forudsætning af at tilbuddet er af tilsvarende karakter.

Når behandlingen tilrettelægges, skal der udarbejdes en behandlingsplan for indsatsen der beskriver behandlingens karakter. Det frie valg skal ske inden for rammerne af den lagte behandlingsplan. Hvis der er visiteret til døgnbehandling, kan der vælges et andet døgnbehandlingstilbud af samme karakter som beskrevet i behandlingsplanen. Det frie valg fungerer på samme måde hvis der er visiteret til ambulante behandling. Hvis kommunen har visiteret til et tilbud, men ikke iværksætter behandlingen, fx fordi der ikke er ledige pladser i kommunen, kan stofmisbrugeren frit vælge at blive behandlet et andet sted der har samme karakter som det der er visiteret til.

Siden 1. juli 2008 har retten til frit valg også omfattet private, ambulante behandlingstilbud registreret i Tilbudsportalen (www.tilbudsportalen.dk).

I ganske få tilfælde vil retten til frit valg af behandlingstilbud kunne begrænses af hensyn til stofmisbrugeren selv. Undtagelsesbestemmelsen er tiltænkt stofmisbrugere med psykoser, svære karakterafvigelse, egentlige psykiatriske lidelser eller lignende, dvs. stofmisbrugere der aktuelt kan savne evnen til at træffe rationelle valg. Der er tale om en undtagelse der kun sjældent kan anvendes, og kun med begrundelse i borgerens egne forhold.

Stofmisbrugsbehandling til unge under 18 år

For alle unge med et stofmisbrug skal der udarbejdes en handleplan for den samlede indsats efter servicelovens § 140, stk. 2.

Væsentligt færre unge stofmisbrugere har et stofmisbrug der medfører så alvorlige sociale og adfærdsmæssige problemer at den unge ikke kan fungere i forhold til familie, uddannelse, arbejde eller skole, dvs. unge med sociale, fysiske, psykiske skader forårsaget af misbruget. Denne lille gruppe er omfattet af bestemmelsen i servicelovens § 101, stk. 3 der – som for voksne – er en ventetidsgaranti på 14 dage. Garantien indebærer ikke at der skal iværksættes en bestemt behandling. Den behandling der kan komme på tale, skal ske inden for rammerne af servicelovens kapitel 11: Særlig støtte til børn og unge.

Tilbud skal iværksættes med forældremyndighedens samtykke og kræver samtykke fra den unge hvis han eller hun er fyldt 15 år.

Før behandling af denne lille gruppe unge iværksættes, skal der udarbejdes en behandlingsplan for misbrugsbehandlingen og en social handleplan for den samlede indsats. Behandlingsplanen for stofmisbruget skal indgå som en del af den sociale handleplan.

Det er kommunens faglige vurdering der afgør om en hurtig indsats er påkrævet. Det er også kommunens faglige vurdering der lægges til grund ved valg af foranstaltninger der skal iværksættes inden for rammerne af servicelovens kapitel 11.

TJEKLISTE

- Har jeg sikret et helhedsperspektiv og en kontinuitet i sagsbehandlingen?
- Er alt relevant blevet drøftet ved sagens åbning og er borgeren blevet informeret om behandlingsgarantien og fritvalgsordningen?
- Er alle nødvendige oplysninger for at sikre borgeren en hensigtsmæssig indsats blevet indhentet?
- Har borgeren fået en skriftlig, begrundet afgørelse med information om rettigheder og klagemuligheder?
- Har jeg lagt en plan for hvordan behandlingen skal følges op så borgeren ikke får samme problem igen?
- Borgeren skal tilbydes at få udarbejdet en social handleplan efter servicelovens § 141



Retssikkerhed i sagsbehandlingen

Hvad mener vi når vi taler om borgernes retssikkerhed?

Traditionelt fokuserer retssikkerhedsbegrebet især på:

- **Forudsigelighed** – borgeren skal kunne stole på at forvaltningens afgørelser træffes på baggrund af gældende regler
- **Legalitet** – forvaltningsmyndighedernes afgørelser hviler på love vedtaget af Folketinget
- **Klageadgang** – borgeren skal have mulighed for at klage over myndighedernes afgørelser

Materiel retssikkerhed

Ved materiel retssikkerhed forstås selve indholdet i retsreglerne, dvs. at forvaltningens afgørelse skal være i overensstemmelse med indholdet i loven og de grundlæggende sagsbehandlingsprincipper, fx at en afgørelse er truffet på et sagligt grundlag og ud fra princippet om lighed for loven.

Den enkelte sagsbehandler spiller en vigtig rolle i forhold til at sikre at afgørelserne træffes ud fra de hensyn der er i loven. Man må eksempelvis ikke alene lægge vægt på kommunens økonomi når man visiterer til døgnbehandling, men skal forholde sig til de kriterier der fremgår af serviceloven, fx om borgeren har væsentlige sociale problemer.

Processuel retssikkerhed

Ved processuel retssikkerhed forstås retssikkerhed i forbindelse med den konkrete sagsbehandlingsproces. Den processuelle retssikkerhed sikres gennem sagsbehandlingsreglerne, fx forvaltningslovens regler om partshøring, aktindsigt, begrundelsespligt og krav om klagevejledning.

Det personlige møde

Om borgeren føler sig anerkendt, afhænger ofte af det personlige møde med socialarbejderen. Derfor er det afgørende at have fokus på processen under sagsbehandlingsforløbet og på at mødet mellem borger og socialarbejder sker på et klart grundlag. For borgeren handler det blandt andet om at opleve sig set og hørt som et menneske med rettigheder, at der har været en god dialog og en følelse af tillid; tillid til at sagsbehandleren forstår borgerens behov for støtte og tillid til at sagsbehandleren bruger sin faglige viden til at varetage borgerens interesser og overholder lovgivningen.

For at skabe en god relation mellem borger og socialarbejder, må der være klarhed om situationen og rollefordelingen. Hvornår er der fx tale om behandling af en konkret ansøgning og hvornår er det en behandlingssamtale? Det er socialarbejderen der skal sørge for at denne klarhed er til stede.

”Det allervigtigste, hvis tingene skal lykkes, er det at få opbygget en relation. Det at de kommer ind og bliver set, hørt og forstået. Det er ikke det samme som at acceptere hvad de gør eller måden de er på eller alt det de indtager, men at der er plads og rum og tid til at de bliver set og hørt og forstået.

Ikke at jeg forstår hvordan de handler, men jeg forsøger at forstå hvad det er de forstår ved deres måde at være i verden på og jeg respekterer dem som de mennesker de er, med afsæt i den livskvalitet som de prioriterer som vigtig for dem”

LEDER AF BEHANDLINGSCENTER

Fælles mål for sagsbehandlingen

For at kunne skabe et tillidsfuldt forhold til borgeren, må fagpersonen have en personlig og administrativ ekspertise domineret af faglighed, empati og engagement. Empati, respekt, ansvarliggørelse og en god dialog med borgeren fremhæves af mange socialarbejdere som kerneelementer i en tillidsfuld kontakt. Det giver den højeste grad af sammenfald mellem borgerens og fagpersonens oplevelser af hvad problemet er og hvordan det skal håndteres.

Forudsætning for medvirken i egen sag

For at borgeren skal opleve sagsbehandlingen som gennemskuelig, skal han eller hun kende sine rettigheder. Kendskab til rettighederne er også nødvendigt for reelt at kunne medvirke i behandlingen af sin sag og i sidste ende tage ansvar for sin egen tilværelse. Det er sagsbehandlerens opgave at sørge for at borgeren får de nødvendige oplysninger om sine rettigheder. Det gælder både rettigheder og muligheder i forhold til det problem borgeren søger hjælp til at løse, og de regler der gælder i forbindelse med sagsbehandlingen.

De sagsbehandlingsregler der skal være tydelighed om, er fx regler om partshøring, aktindsigt, oplysningspligt, klagemuligheder og retten til en bisidder. Da disse rettigheder blandt andet gælder processen forud for en afgørelse, er det ikke tilstrækkeligt at oplyse om dem når en borger fx giver udtryk for utilfredshed med en afgørelse. Det er en obligatorisk del af sagsbehandlingen.

”Vi er meget opmærksomme på at oplyse borgerne om deres rettigheder, fx retten til at klage. Og vi hjælper dem med at gøre brug af deres rettigheder. Men de klager bare stadig ikke, så vi er nødt til at have i bagehovedet at selv om de brokker sig mundtlig til os, har de ikke overskuddet til at indgive en skriftlig klage. Det ligger faktisk et større ansvar på os som behandlere om at gøre tingene rigtigt i første omgang fordi de ofte giver op på forhånd.”

BEHANDLINGSLEDER PÅ KOMMUNALT MISBRUGSCENTER

Formidling af borgerens rettigheder

En grundig orientering om rettigheder og pligter indebærer at man som sagsbehandler må kalde tingene ved deres rette navn, fx 'rettighed', 'aktindsigt' og 'parts-høring'. Man kan forklare dem med andre ord, men retsprincipperne må knyttes til deres faglige betegnelser hvis borgeren ikke senere skal blive usikker på hvad hans eller hendes rettigheder er. I modsat fald sløres borgerens retsstilling.

Den mest hensigtsmæssige måde at videreformidle de oplysninger den enkelte borger har brug for, må overvejes i forbindelse med hver enkelt borger. En mundtlig formidling om rettigheder og afgørelser bør suppleres med skriftlige oplysninger. Det er også vigtigt at afsætte den nødvendige tid til at oplyse den enkelte borger om hans eller hendes rettigheder.

Borgerens oplevelse af retssikkerhed hænger tæt sammen med klarhed om rettigheder og pligter, en god dialog og tydelighed om myndighedsfunktionen (Socialministeriet, 2005).

Inddragelse af borgeren

Et centralt element i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen er borgerens retskrav på at kunne medvirke når hans eller hendes sag behandles.

BORGERENS MEDVIRKEN

§ 4. Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.

Retssikkerhedsloven, 2009

Kommunen er forpligtet til at tilrettelægge sagsbehandlingen på en måde der tillader borgeren at udnytte sin mulighed for at medvirke. Den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte byråd skal selv definere hvordan administrationen kan tilrettelægges, så borgeren – også i praksis – får mulighed for at medvirke i behandlingen af sin sag.

Borgeren har ansvar for sin egen situation. Som udgangspunkt har borgeren derfor også ansvar for selv at sætte sig mål for behandlingen. Derfor fastslår retssikkerhedsloven at borgerne også skal gives reel mulighed for at medvirke ved sagsbehandlingen. Det er en grundlæggende forudsætning for at borgeren kan medvirke i sagsbehandlingen, at sagsbehandleren har givet tilstrækkelig vejledning om retsreglerne, herunder også borgerens rettigheder.

Inddragelse i sager om stofmisbrug

Når borgeren inddrages i sagsbehandlingen, er det vigtigt at sagsbehandleren er meget tydelig omkring sin rolle som myndighedsperson med magt til at træffe en afgørelse der kan have væsentlig betydning for borgeren. I forhold til udsatte borgere er det særlig centralt at kommunen i sagsbehandlingsprocessen sikrer sig at borgeren får mulighed for at medvirke. Sagsbehandleren skal især være opmærksom på at nogle borgere har mere brug for en bisidder end andre. I nogle tilfælde kan der måske også være behov for en egentlig værge.

I relation til partshøring skal sagsbehandleren tilrettelægge forløbet dels så borgeren føler sig partshørt, dels sættes i stand til at benytte sig af denne rettighed. Eksempelvis vil det være forkert blot at sende sagens akter til en borger der har svært ved at læse hvis man ikke på forhånd har sikret sig at vedkommende vil få hjælp til det.

Hvordan de ovenfor beskrevne sagsbehandlingsregler skal udmøntes i praksis, kan opleves forskelligt. I nogle tilfælde kan sagsbehandleren have den opfattelse at borgeren er blevet inddraget og har fået de fornødne informationer, mens borgeren – i samme tilfælde – ikke oplever at være blevet reelt inddraget eller have fået tilstrækkelig information til at kunne handle på den.

”Der er blevet født en ny tanke, som vi nu arbejder hen imod. Borgerne skal med på vores fremtidige behandlingskonferencer. Hvorfor skal de sidde udenfor? De kan lige så godt være med.”

LEDER AF STOFMISBRUGSCENTER

Bevidstheden om at mennesker ikke altid oplever et møde på samme måde, bør foranledige fagpersonen til løbende at reflektere over sin egen praksis i mødet med borgeren. Den følgende tjekliste rummer spørgsmål der kan stimulere denne nødvendige refleksion.

TJEKLISTE

- Har jeg sikret mig at borgeren kender sine rettigheder og ved tilstrækkeligt om processen, bl.a. hvad de juridiske termer betyder?
- Har jeg sørget for at borgeren kan medvirke mest muligt i sin egen sag og påtage sig ansvar i videst muligt omfang, bl.a. ved at informere om partshøring, aktindsigt, oplysningspligt, klagemuligheder og retten til en bisidder?
- Oplever borgeren at blive set og hørt som et helt menneske eller fokuserer jeg kun på misbruget?
- Anerkender jeg borgerens behov for støtte, også når jeg ikke kan imødekomme hans eller hendes ønsker?
- Giver jeg rum for en god dialog præget af anerkendelse, respekt, lydhørhed og forståelse?
- Har jeg tid og tålmodighed nok til aktivt at skabe tillid og sikre et helhedsperspektiv på borgerens situation?



Hensigtsmæssig sagsbehandling

Socialt udsatte borgere med stofmisbrugsproblemer er en sammensat gruppe mennesker med forskellige livssituationer, erfaringer og resurser. Derfor har de også forskellige forudsætninger for at håndtere deres rettigheder og pligter. For nogle borgere medfører aktuelle problemer – eller negative erfaringer – at de ikke har overskud til at medvirke aktivt i sagsbehandlingen.

Derfor er det væsentligt at man som sagsbehandler både anerkender borgerens resurser og ansvar og samtidig påtager sig et særligt ansvar for at sikre at borgerens rettigheder overholdes og formidles til vedkommende på en måde der gør at de opleves som reelle muligheder.

Det kræver tid og resurser at sikre socialt udsattes retssikkerhed. Derfor må hver enkelt kommune fastlægge retningslinjer for hvordan man i det daglige arbejde kan imødekomme de udfordringer dette arbejde indebærer.

Tilgængelighed

Kontakten med socialt udsatte borgere må ofte ske på borgernes præmisser, dvs. at tilgængelighed er et afgørende element i sagsbehandlingen af borgere der søger behandling. Nogle kan have svært ved at planlægge møder lang tid i forvejen, og så har det stor betydning at en aftale kan komme hurtigt i stand og at fagpersonen er fleksibel i forhold til tidspunkt og sted.

I nogle situationer vil det være en hjælp for den socialt udsatte borger at mødet foregår et sted hvor hun eller han er vant til at færdes og derfor føler sig tryk, fx på det lokale stofmisbrugscenter.

Helhedsperspektiv

Mennesker der søger stofmisbrugsbehandling, er som nævnt ofte i en livssituation kendetegnet ved mange forskellige sociale problemer. Det stiller krav om et helhedsperspektiv på borgerens situation og fordrer en sammenhængende indsats der inddrager forskellige sektorer. Det stiller store krav til koordinering og samarbejde og det er sagsbehandleren der skal indfri dem og sørge for kontinuitet, sammenhæng og fastholdelse af helhedsperspektivet.

Organisering af stofmisbrugsbehandling

Kommunerne har ansvaret for stofmisbrugsbehandlingen, men de organiserer den forskelligt. Der findes følgende eksempler på organiseringsformer:

- Kommunen tilbyder stofmisbrugsbehandling i eget kommunalt behandlingscenter
- Kommunen har samarbejds- eller entreprenøraftaler med nabokommunen om at kommunens borgere modtager stofmisbrugsbehandling i nabokommunens behandlingscenter
- Kommunen bruger private eller regionale behandlingstilbud

MYNDIGHEDSANSVAR

Myndighedsansvar handler om hvilken myndighed – eller konkret person – der har kompetence til – og ansvar for – at træffe afgørelser på et givent område.

Spørgsmålet om myndighedsansvar ved stofmisbrugsbehandling er særligt aktuelt i situationer hvor en kommune køber sig til et behandlingstilbud i en anden kommune, hos en region eller hos en privat leverandør.

Myndighedsansvaret kan ikke delegeres til anden aktør uden for kommunen. Det er derfor borgerens hjemkommune der har ansvar for at sagsbehandlingsreglerne overholdes.

Kvalitetsvejledningen, 2006

Borgerens hjemkommune har stadig myndighedsansvaret selvom borgeren modtager sin behandling i en anden kommune, i et regionalt tilbud eller hos en privat leverandør. Når en borger eksempelvis visiteres til stofmisbrugsbehandling, er det en afgørelse kommunen har ansvaret for, uanset om der er tale om døgn- eller ambulante behandling.

Samarbejde

Når en stor del af sagsbehandlingen i nogle tilfælde er lagt ud til behandlingscentre i andre kommuner end borgernes hjemkommuner, stiller det særlige krav om et tæt samarbejde mellem hjemkommune, behandlingscenter og den enkelte borger. Gennemskuelighed i dette samarbejde, for borgeren og for de involverede aktører i øvrigt, kræver klare aftaler mellem myndighed (hjemkommunen) og behandlingscentret med beskrivelser af de gensidige forventninger til roller og arbejdsfordeling:

- Hvor skal borgeren henvende sig, og hvordan foregår kommunikationen og udvekslingen af information med og omkring borgeren – ved opstart og opfølgning såvel som ved ophør af behandling
- Hvordan sikres helhedsorienteret rådgivning og vejledning i forhold til borgers samlede støttebehov
- Hvilken service tilbydes borgeren og hjemkommunen af misbrugscentret
- Hvordan sikres beslutningsgrundlaget og inddragelsen af borgeren i forhold til kommunens myndighedsafgørelse

Når en borger – med en række sociale problemer ud over misbruget – henvender sig på misbrugscentret med et ønske om at få behandling for sit stofmisbrug, kan klare samarbejdsaftaler mellem misbrugscentret og hjemkommunens forvaltningsafdeling sikre at borgeren får den relevante rådgivning og hjælp.

”... det er da vigtigt at begge parter, uanset om man sidder som udfører eller som myndighed, er opmærksomme på borgerens retssikkerhed. Når man fx er behandler (på misbrugscentret), så bør man alligevel tænke at der er nogle ting her som skal kanaliseres videre til kommunen. Vi har brug for en samarbejdsaftale der gør det klart, hvad vi kan forvente af hinanden.”

SOCIALRÅDGIVER I MYNDIGHEDSAFDELING

Hjemkommunen har ansvar for at sagsbehandlingen finder sted på en måde der giver borgeren mulighed for at medvirke i sin egen sags behandling. Her er det vigtigt at fordelingen af ansvar er tydelig, så sagsbehandlingen er gennemskelig for borgeren.

Hjemkommunen er også forpligtet til at sikre en helhedsorienteret indsats, dvs. at den behandlingsplan der udarbejdes for stofmisbrugsbehandlingen, skal indgå som et af flere elementer i den samlede indsats for borgeren (jf. Den sociale handleplan side 17).

Gennemsigtig sagsbehandling

Et af de grundlæggende principper i den sociale lovgivning er borgerens eget ansvar for sin situation.

BORGERANSVAR

Et grundlæggende princip i den sociale lovgivning og lovgivningen om beskæftigelsesindsatsen er:

”At borgerne har et ansvar for deres egen situation, således at den enkelte, eventuelt med særlig støtte, aktivt skal medvirke til at løse egne problemer.”

Retssikkerhedsvejledningen, 2006, pkt. 14

At borgeren føler et medansvar, er det bedst mulige grundlag for en god løsning. Hvis borgeren skal kunne sætte sig mål, må vedkommende også inddrages i sagsbehandlingen og have indflydelse på sin sag.

”Det er ikke vores (behandlingscentrets) behandling – det er deres (borger- nes) behandling. Så hvis de skal ansvarliggøres i det, skal de være med i alt hvad de overhovedet kan være med i. Det er ikke mig der skal udfærdige en behandlingsplan. Nej, det skal vi – behandleren og klienten”

LEDER AF BEHANDLINGSCENTER

Inddragelse af borgeren kan manifestere sig ved at sagsbehandleren åbent fremlægger sine faglige vurderinger for borgeren og går i dialog med ham eller hende om dem. Men det skal også gå den anden vej; sagsbehandleren skal også give sig tid til at lytte til borgerens egen fortælling og vurdering af sine behov – og gå i dialog om det.

Sagsoplysning

Det forløb hvor sagsbehandleren indsamler tilstrækkelige oplysninger for at kunne træffe sin afgørelse, kaldes sagsoplysningen, officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Det er den offentlige myndighed der har ansvaret for at der indsamles tilstrækkelige oplysninger for at kunne træffe en afgørelse.

SAGENS OPLYSNING

§ 10. Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

Retssikkerhedsloven, 2009

Sagsoplysningen skal bidrage til at gøre forvaltningens afgørelser lovlige og rigtige. Overholdes det ikke, dvs. at sagen ikke var tilstrækkeligt oplyst da myndigheden traf sin afgørelse, er afgørelsen i udgangspunktet ugyldig. Omfanget af oplysninger der er nødvendige for at myndigheden kan træffe en lovlige og rigtig afgørelse, afhænger først og fremmest af afgørelsens retsgrundlag.

I forhold til stofmisbrugsbehandling vurderes betingelserne i servicelovens § 101. Hvis der er tale om en person over 18 år med et behandlingskrævende stofmisbrug, har vedkommende krav på et behandlingstilbud. (Også unge under 18 år kan i særlige tilfælde modtage misbrugsbehandling, jf. stk. 3). Kravene til sagsoplysningen er mere omfattende i visse sager end i andre, fx skal myndigheden indsamle flere oplysninger om borgerens eventuelle tidligere behandlingsforløb, sociale forhold osv. i afgørelser om døgnbehandling. Anderledes kan det være i de tilfælde hvor borgeren henvender sig første gang med et ønske om at komme ud af sit hashmisbrug, men i øvrigt passer sit arbejde.

Borgerens oplysninger

Myndighederne kan anmode borgere der søger om (eller får) hjælp, til at medvirke til at fremskaffe de oplysninger der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til. Når der er tale om borgere der allerede har kontakt med det sociale system, vil oplysninger om borgeren ofte allerede være registeret i systemet. Blot skal man sikre sig at oplysningerne ikke er forældede, og at der er givet samtykke til at indhente dem.

Den myndighed der behandler en ansøgning, fx om misbrugsbehandling, skal være opmærksom på at der kun må indhentes oplysninger der er relevante for at oplyse den konkrete sag. Indhentelse af oplysninger i ansøgningsager sker efter forvaltningslovens § 29.

VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER

§ 29. I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.

Forvaltningsloven, 2007

§ 43. Med patientens samtykke kan sundhedspersoner til andre formål end behandling videregive oplysninger om patientens helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger til myndigheder, organisationer, private personer m.fl.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan uden patientens samtykke ske, når

- 1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives og oplysningen må antages at have væsentlig betydning for den modtagende myndigheds sagsbehandling,
- 2) videregivelsen er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre eller
- 3) videregivelsen er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- og kontrolopgaver.

Sundhedsloven, 2008

Borgerens kendskab til praksis

En gennemskuelig og åben sagsbehandling er afgørende for om borgeren føler sig reelt medvirkende i behandlingen af sin sag. For at opleve sagsbehandlingen som gennemskuelig, må borgeren forstå baggrunden for den konkrete afgørelse, og han eller hun må føle sig som del af de overvejelser der har ført til afgørelsen. Det at medvirke i behandlingen af sin sag, er ikke ensbetydende med at borgeren selv træffer afgørelsen. Men det medvirker til et positivt forløb.

”Jo mere vi kan inddrage borgerne, jo flere fordele er der i det. De er voksne mennesker, og de skal inddrages i egen sag for at vi får de her ting til at lykkes.”

LEDER AF BEHANDLINGSCENTER

Det er vigtigt for borgeren at have kendskab til hvilke former for hjælp og støtte det er muligt at få i den aktuelle situation. Kendskab til forvaltningens praksis giver den pågældende et bedre overblik over sit forløb. Når sagsgange og beslutningsprocesser er gennemskuelige, mindskes risikoen desuden for at borgeren får en oplevelse af at der træffes beslutninger hen over hovedet på ham eller hende.

Videregivelse af oplysninger om borgeren

Fra 1. juli 2009 regulerer persondataloven også manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Hidtil har ren manuel videregivelse af personoplysninger været reguleret i forvaltningslovens § 28, stk. 1-3, fx når oplysninger fra en manuel sag kopieres og sendes med almindelige brevpost til en anden myndighed.

Videregivelse af personoplysninger fra en myndigheds it-system har hele tiden været omfattet af persondataloven, uanset om oplysningerne sendes manuelt eller elektronisk. Det gælder eksempelvis når oplysningerne indgår i et brev der skrives i tekstbehandling, og så udskrives og sendes med brevpost med det samme. Herudover er videregivelse af personoplysninger, der foretages elektronisk, omfattet af persondataloven (www.datatilsynet.dk/offentlig/videregivelse).

Videregivelse af visse oplysninger om borgeren reguleres i persondatalovens bestemmelser i §§ 6-8, bl.a. kravet om *udtrykkeligt samtykke* og afgrænsning i forhold til visse personlige oplysninger, fx helbredsmæssige forhold, strafbare forhold og væsentlige sociale problemer.

Notatpligt

I forbindelse med en ansøgning om stofmisbrugsbehandling har man som offentlig myndighed notatpligt efter offentlighedslovens § 6. Det samme er tilfældet under et behandlingsforløb, hvor man i mange tilfælde har pligt til at gøre notat om de oplysninger man modtager.

Offentlighedsloven foreskriver at der skal gøres notat om alle væsentlige ekspeditioner i en afgørelsessag. Praksis har udvidet dette begreb til at omfatte alle væsentlige oplysninger i en sag. En sag foreligger når en borger har henvendt sig og bedt om at komme i stofmisbrugsbehandling. Der er ikke tale om en sag hvis en borger henvender sig for at søge vejledning om mulighederne for at komme i stofmisbrugsbehandling. Men grænsen kan være flydende, og det er vigtigt at man som myndighedsperson er opmærksom på hvornår der er tale om vejledning, og hvornår der er tale om en ansøgning.

Notatpligten er ikke frivillig og man kan ikke som myndighedsperson vælge hvilke oplysninger man vil notere, og hvilke oplysninger man ikke vil notere. Derfor skal man i forbindelse med indskrivning af en borger i et behandlingsforløb, og i visse tilfælde også undervejs i et behandlingsforløb, vejlede borgerne om konsekvenserne af notatpligten, fx at man som myndighedsperson skal notere oplysninger om sort arbejde hvis det er relevant for sagen.

Notatpligten skal ses i sammenhæng med forvaltningslovens § 32 og persondatalovens § 5 der begge handler om forbuddet mod at besidde eller behandle oplysninger der ikke er relevante for ens sag. Myndighedspersonen skal altså i alle tilfælde vurdere om den konkrete oplysning er relevant for den aktuelle sag, og ikke om en oplysning måske engang med tiden kunne blive relevant.

TJEKLISTE

- **Afsætter jeg tilstrækkeligt med tid og resurser til reelt at inddrage borgeren i sagsbehandlingen og til at formidle borgerens rettigheder, så de opleves som reelle?**
- **Har jeg taget højde for om borgeren i øjeblikket mangler overskud til selv at være drivkraft i processen?**
- **Er mødeplanlægningen tilstrækkeligt fleksibel til borgerens aktuelle kapacitet?**
- **Er kontinuitet og helhedsperspektiv tilstrækkeligt tilgodeset?**
- **Er samarbejdet mellem kommune og behandlingsinstitution tilfredsstillende?**
- **Føler borgeren sig ansvarlig – medvirker han eller hun nok i sagsbehandlingen?**
- **Er borgeren informeret om hvilke muligheder der er for hjælp og støtte i situationen og om sine rettigheder og pligter?**
- **Har jeg drøftet mine faglige vurderinger med borgeren?**
- **Har jeg formidlet baggrunden for afgørelsen til borgeren?**



Partens rettigheder

For at være omfattet af forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, skal man være part i sagen, dvs. have en væsentlig individuel interesse i sagen. Den typiske part er borgeren selv, altså den person afgørelsen retter sig mod. Når det drejer sig om afgørelser om stofmisbrugsbehandling, er der sjældent tvivl om hvem der er part; det er naturligvis stofmisbrugeren selv. Men det er vigtigt at være opmærksom på at det udelukkende er parten selv der har rettigheder efter forvaltningsloven. Hverken pårørende eller medarbejdere tilknyttet hjælpeorganisationer har rettigheder efter loven. For at få det, kræves samtykke fra borgeren/parten.

Samtykke

Myndigheden skal have borgerens/partens samtykke for at kunne udveksle oplysninger om vedkommende. Samtykket er kun gyldigt hvis borgeren ved hvad det skal bruges til, dvs. at det skal være relativt konkret; både i forhold til hvilken type oplysninger der er tale om, hvem modtageren er og hvorfor oplysningerne skal videregives.

En samtykkeerklæring skal som udgangspunkt være skriftlig. Hvis ikke der er et skriftligt samtykke, skal myndighedspersonen notere i journalen at der er indhentet et mundtligt samtykke.

Et gyldigt samtykke skal som minimum indeholde følgende oplysninger:

- Hvilke myndigheder må der udveksles oplysninger med
- Til hvilket formål må der udveksles oplysninger
- Hvilke oplysninger må udveksles

I en del tilfælde bruges et afkrydsningsskema som samtykkeerklæring – med flere myndigheder nævnt på samme skema. I den forbindelse skal man være opmærksom på at hvis der sættes kryds ved flere myndigheder på samme skema, og hvis en kopi af skemaet udleveres til en af de nævnte myndigheder, videregives der samtidig oplysninger om at borgeren har en sag hos en anden myndighed. Hvis der eksempelvis er sat kryds ved både Kriminalforsorgen og apoteket, vil apoteket få at vide at borgeren har en sag hos Kriminalforsorgen.

Bisidder

Når parten i en sag er en socialt udsat borger, er det afgørende for en god kontakt mellem borger og hjælpesystem at være opmærksom på borgerens ret til at have en bisidder. Bisidderen kan gøre det lettere at opnå og fastholde kontakten mellem borgeren og den myndighed der har redskaberne til at støtte ham eller hende i at gå i den retning vedkommende ønsker.

Myndigheden har pligt til selv at informere borgeren om muligheden for at få (eller selv finde) en bisidder at have med til møderne med de forskellige fagpersoner.

Borgeren kan når som helst vælge at lade sig repræsentere eller bistå af andre. I udgangspunktet stilles der heller ingen krav til hvem borgeren vælger som sin bisidder eller repræsentant – det kan både være pårørende og professionelle, fx fra et retshjælpstilbud. Udebliver borgeren fra møder og vælger i stedet at sende en repræsentant, skal sagsbehandleren sikre sig at borgeren ved hvad et repræsentationsforhold indebærer og er indforstået med det; og repræsentanten skal være myndig. Hvis borgeren derimod kommer med en bisidder, kræver det naturligvis ikke borgerens samtykke at der udveksles oplysninger. Det gør det kun hvis bisidderen af egen drift henvender sig på borgerens vegne.

REPRÆSENTATION

§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt. gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

Forvaltningsloven, 2007

I ganske få tilfælde kan man som fagperson afvise en bisidder. Det kræver at man vurderer at borgerens ret til en bisidder overtrumfes af et afgørende hensyn til borgeren selv. Myndighedens mulighed for at begrænse borgerens brug af bisidder er dog yderst begrænset. I praksis vil det måske kunne lade sig gøre hvis borgeren ønsker at tage flere personer med til et møde, og fagpersonen vurderer at der dermed ikke kan skabes den fornødne ro til at gennemføre mødet. Et andet eksempel kunne være at fagpersonen vurderer at bisidderen er helt uegnet til at varetage sin rolle. Under alle omstændigheder kræver afvisningen af en bisidder at myndigheden foretager en konkret vurdering af situationen.

Aktindsigt

En borger har ret til at se alle oplysninger om sig selv i sin sag, og der stilles ingen krav til hvordan borgeren anmoder om indsigt. Det kan både ske mundtligt og skriftligt. Det eneste krav myndigheden kan stille til borgeren, er at han eller hun kan identificere hvilken sag der ønskes aktindsigt i. (Reglerne om aktindsigt fremgår af forvaltningslovens kapitel 4 der beskriver retten til aktindsigt, omfanget af aktindsigt, aktindsigtens rolle i forbindelse med en eventuel udsættelse af sagen, hvilke dokumenter og typer af oplysninger der er undtaget fra aktindsigt, hvilke regler der gælder i afgørelsen af sager om aktindsigt samt reglerne for aktindsigt i straffesager.)

Den der søger aktindsigt, har ret til at få kopier af alle dokumenter der vedrører sagen – dels af journalen, dels af breve sendt fra kommunen til eksempelvis døgninstitutioner og af udtalelser fra sagkyndige, fx vedrørende arbejdsprøvning eller ophold på døgninstitution.

Det samme gælder hvis en partsrepræsentant anmoder om aktindsigt på vegne af borgeren. Her skal sagsbehandleren dog huske at partsrepræsentanten skal vise en fuldmagt fra parten før kopier af sagens akter udleveres.

Anmodes der om aktindsigt i helbredsoplysninger, skal anmodningen behandles efter sundhedslovens regler om aktindsigt.

Undtagelser i retten til aktindsigt

Aktindsigt omfatter som hovedregel alle dokumenter, men forvaltningsloven nævner en række undtagelser hvorefter visse oplysninger – eller hele dokumenter – kan undtages fra aktindsigt ud fra nogle bestemte kriterier. Den vigtigste af disse undtagelser fra hovedreglen om aktindsigt er at myndighedens interne arbejdsdokumenter ikke omfattes af aktindsigt (§ 12).

Indsigtsret

Forvaltningslovens aktindsigt kaldes indsigtsret i persondataloven (§ 31). Denne indsigtsret giver registrerede borgere ret til at få at vide om der elektronisk er registreret oplysninger om dem, hvis de anmoder om det. Hvis der håndteres elektroniske oplysninger om en borger, skal han eller hun – på en let forståelig måde – oplyses om:

- Hvilke oplysninger der behandles
- Hvorfor oplysningerne behandles
- Hvilke modtagerkategorier oplysningerne har
- Hvor oplysningerne stammer fra (i det omfang det er muligt)

Retten til at blive hørt

Partshøring

”Vi skal tale med borgerne om de vurderinger der fx kommer fra jobcenter, læge eller psykolog. Når samtaler er ukommenterede fra borgerens side, så ved man jo ikke om borgeren har et helt andet syn på det. Det har jo også betydning for én som person at folk render rundt og taler om én, men man ikke ved hvad de siger.”

MEDARBEJDER PÅ STOFMISBRUGSCENTER

Borgeren har mulighed for at kommentere sagens oplysninger, fx udtalelser fra en behandler eller en døgninstitution. Denne rettighed – der fremgår af forvaltningslovens § 19 – kaldes partshøring. Partshøring er en såkaldt garantiforskrift og et væsentligt retssikkerhedselement i sagsbehandlingen. For partshøring gælder:

- **Der skal være tale om en afgørelsessag**

Det er en afgørelse at tilbyde en borger døgnbehandling. Det kan også være en afgørelse at man vælger at foretage en væsentlig ændring i et behandlingstilbud borgeren allerede har fået godkendt, eller hvis borgeren får afslag på ønsket om valg af et andet behandlingstilbud.

Det er ikke sikkert at borgeren ved at myndigheden har nogle bestemte oplysninger om sagen. Omdrejningspunktet her er ikke om borgeren kender oplysningerne, men at borgeren ikke ved at myndigheden har dem. Hvis kommunen har indhentet en udtalelse fra en læge, et døgnbehandlingssted eller et jobcenter, er det ikke sikkert borgeren ved det. Har kommunen sådanne oplysninger, fx om borgerens behandlingsforløb, som sagsbehandleren ønsker at bruge i en sag, skal borgeren partshøres over oplysningerne.

- **Oplysningerne skal være til ugunst for borgeren**

At en oplysning er til ugunst for borgeren, betyder at oplysningen ikke støtter borgerens ansøgning, fx hvis en døgninstitution har videregivet oplysninger om borgerens tidligere behandlingsforløb, oplysninger der taler imod at give borgeren døgnbehandling igen. Her skal borgeren gives mulighed for at forklare sin oplevelse af den beskrevne situation.

- **Oplysningerne skal være af væsentlig betydning**

Hvornår en oplysning er af væsentlig betydning for sagen, kan være vanskeligt at afgøre. Ikke mindst fordi borgeren kan opleve en oplysning som væsentlig, uanset at sagsbehandleren ikke gør det. Derfor bør myndigheden partshøre over oplysninger, også selvom myndigheden ikke umiddelbart vurderer oplysningen som væsentlig.

Afgørelsen

Iagttagelse af borgerens retssikkerhed kommer blandt andet til udtryk i adgangen til at klage over en afgørelse, og retskravet på at få afgørelsen begrundet (forvaltningslovens §§ 22-25). Medmindre en afgørelse fuldt ud efterkommer borgerens ansøgning, skal den skriftlige afgørelse indeholde en begrundelse. En borger der har ansøgt om døgnbehandling, men får en afgørelse på ambulans behandling eller dagbehandling, har krav på en skriftlig afgørelse. Det samme har den borger der har ønsket én behandlingstype, men visiteres til en anden af kommunen.

I begrundelsen for afgørelsen skal der henvises til de retsregler afgørelsen er truffet efter, fx servicelovens § 101. Hvis afgørelsen er truffet på baggrund af et skøn, skal de hovedhensyn der ligger til grund for skønnet, også fremgå af begrundelsen. Når en borger visiteres til døgnbehandling, træffes afgørelsen ofte primært på baggrund af sagsbehandlerens skøn. Dette skøn skal der gøres rede for. Det skal angives hvilke hensyn sagsbehandleren har lagt vægt på, og begrundes hvorfor netop disse er vigtige for afgørelsen.

Begrundelsen skal også indeholde en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder samt en klagevejledning. Netop på stofmisbrugsområdet findes en fælles klagevejledning der oplyser om klagemulighederne på både det sociale og det medicinske område.

”Vi har fået fokus på at lave afgørelserne skriftlige og huske at få dem begrundet samt at give borgerne en klage og ankevejledning.”

MEDARBEJDER PÅ STOFMISBRUGSCENTER

TJEKLISTE

- Er borgeren bekendt med reglerne for hans eller hendes medvirken i sagen (samtykke, bisidder, repræsentant, aktindsigt og indsigtsret)?
- Ved borgeren at vedkommende har krav på at blive orienteret og hørt i relation til oplysninger der er til ugunst for vedkommendes sag?
- Kan borgeren se hvilket fagligt skøn der ligger til grund for afgørelsen?
- Føler borgeren ejerskab til handleplanen vi sammen har udarbejdet?



Stofmisbrugsdatabaser

På stofmisbrugsområdet stilles der krav om at fagpersoner skal indberette data om stofmisbrugere og behandlingssteder til tre databaser: Sundhedsstyrelsens register over stofmisbrugere i behandling (SIB), Center for Rusmiddelforskning DanRIS-DØGN samt Stofmisbrugsdatabasen (Center for Rusmiddelforskning og Servicestyrelsen). På sigt er det hensigten at indberetninger til disse tre databaser skal samles for at gøre processen så smidig som mulig.

SIB – Stofmisbrugere i behandling

Siden 1996 har amterne (og efter kommunalreformen i 2007: kommunerne) indberettet oplysninger til Sundhedsstyrelsen om borgere i behandling for stofmisbrug. Oplysningerne indberettes ved indskrivningen og omfatter:

- Misbrugerens stamdata (CPR-nummer, opholdskommune, nationalitet mv.)
- Misbrugerens socioøkonomiske karakteristika (skole- og erhvervsuddannelse, hovedindtægtskilde, bolig- og civilstatus, børn mv.)
- Hvilke stoffer der indtages, indtagelsesformen samt behandling

DanRIS-DØGN

Døgnbehandlingsinstitutioner der modtager borgere til behandling med tilskud fra det offentlige, er forpligtede til at lade sig registrere i DanRIS (Dansk Registrerings- og Informationssystem) der hører under Center for Rusmiddelforskning på Århus Universitet. Kommunerne har pligt til at sikre at registreringen faktisk finder sted. DanRIS-DØGN er et monitoreringssystem der blandt andet omfatter:

- Dokumentation af behandlingspraksis (institutionstyper, behandlingssideologi og -metoder, personale mv.)
- En national database over stofmisbrugere i behandling (belastningsmonitorering ved hjælp af European Addiction Severity Index, *EuropASI*, og andre data)

Stofmisbrugsdatabasen

Center for Rusmiddelforskning og Servicestyrelsen indsamler oplysninger om stofmisbrugere i behandling i hver sin database: DanRIS-AMBULANT og VBGS (Ventetid vedrørende BehandlingsGaranti for Stofmisbrugere). Tilsammen udgør de to databaser Stofmisbrugsdatabasen. Stofmisbrugsdatabasen indeholder også oplysninger om behandlingssteder fra www.tilbudsportalen.dk.

VBGS overvåger ventetider til stofmisbrugsbehandling. Der indhentes oplysninger der følger sagsbehandlingen, og omfatter henvendelsesdato, afklaring i forhold til behandlingsgaranti, frit valg i forhold til tilsvarende behandlingstilbud, iværksættelse af behandling, behandlingsformål, behandlingsintensitet, udskrivningsstatus mv.

DanRIS-AMBULANT registrerer stofmisbrugerens grad af belastning (EuropASI) i forhold til stof, alkohol, kriminalitet, job, økonomi, familie samt sociale, psykiske og somatiske forhold. Desuden omfatter DanRIS-AMBULANT ydelsesmonitorering mht. behandlingsformål, behandlingsindhold, behandlingsform og intensitet samt øvrige hjælpe- og specialydelser.

Den enkelte borgers hjemkommune har ansvar for at sikre en korrekt indberetning til Stofmisbrugsdatabasen, uanset hvordan behandlingen organiseres. Indberetningerne til stofmisbrugsdatabaserne er lovpligtige (retssikkerhedslovens § 82; bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område § 58).

Opfølgning

Stofmisbrugsdatabasen har tilknyttet et statistikmodul der gør det muligt for kommunerne at generere tabeller og oversigter på baggrund af deres egne indberettede data. Dette modul bruges til:

- At følge op på egen praksis
- At følge op på enkelte sagsforløb og sammenholde det med andre sagsforløb
- At danne overbliksbilleder for hele kommunen eller for udvalgte målgrupper

I statistikmodulet kan man også udnytte data vedrørende de af kommunens borgere hvis data efter aftale er indberettet af eksterne samarbejdspartnere, fx misbrugscentre. Det giver myndighedskommunen mulighed for at få et overblik over det samlede udrednings-, visitations- og behandlingsforløb. Stofmisbrugsdatabasens værdi som aktivt informations- og opfølgingsredskab på tværs af organisationen afhænger af en fortløbende opdatering til databasen.

Sagsbehandling er et myndighedsansvar

For at kunne bruge Stofmisbrugsdatabasen til at følge op på sagsbehandlingen og kvalitetssikre den, er det nødvendigt at den enkelte organisation har klare aftaler om hvordan man sikrer de dele af organisationen der er involveret i sagen, adgang til pålidelige data. Der må eksempelvis tages stilling til:

- Hvor i organisationen skal indberetningerne foretages (fx på behandlingscentret) og hvor ofte skal de opdateres?
- Hvordan sikres myndighedens/sagsbehandlers tilgang til de indberettede data (fx en aftalt adgangskode) som del af sagsbehandlingen og som opfølgning på sagsforløbet, fx i relation til ventetider og behandlingsgaranti?
- Hvordan sikres det at myndigheden, dvs. sagsbehandleren, adviseres om opstarten af nye sagsforløb hvis sagen startes i et andet regi, fx på en behandlingsinstitution?

Denne stillingtagen er nødvendig for at vigtige informationer, fx ASI belastningscore, kan indgå i en koordineret sagsbehandling og i borgerens sociale handleplan.



Litteratur

Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik (2009): LBK nr. 946 af 01/10/2009.
Beskæftigelsesministeriet.

Bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (2009):
BEK nr. 709 af 03/07/2009. Indenrigs- og Socialministeriet.

Bjerge, Bagga og Bodil Selmer (2007): *Med borgeren i centrum? Det sociale arbejdes daglige praksis. Perspektiver på brugerinddragelse og retssikkerhed.* Århus Universitetsforlag.

Ehrenreich, Ditte og Jette Nyboe (2004): *Lov til et bedre liv – retssikkerhed for socialt udsatte.* VFC Socialt Udsatte.

Formålsvejledningen (2006): VEJ nr. 93 af 05/12/2006 – Vejledning om formål og andre generelle bestemmelser i serviceloven (Vejledning nr. 1 til serviceloven). Velfærdsministeriet.

Forvaltningsloven (2007): LBK nr. 1365 af 07/12/2007 – Bekendtgørelse af forvaltningsloven. Justitsministeriet.

Høilund, Peter og Søren Juul (2005): *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde.* Hans Reitzels Forlag.

Kvalitetsvejledningen (2006): VEJ nr. 98 af 05/12/2006 – Vejledning om kvalitet, tilsyn, tilskud til frivillige sociale organisationer mv. (Vejledning nr. 7 til serviceloven). Velfærdsministeriet.

Offentlighedsloven (1985): LOV nr. 572 af 19/12/1985 – Lov om offentlighed i forvaltningen. Justitsministeriet.

Persondataloven (2000): LOV nr. 429 af 31/05/2000 – Lov om behandling af personoplysninger. Justitsministeriet.

Retssikkerhedsloven (2009): LBK nr. 1203 af 10/12/2009 – Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Indenrigs- og Socialministeriet.

Retssikkerhedsvejledningen (2006): VEJ nr. 73 af 03/10/2006 – Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område (Regler om anvendelsesområdet for lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, behandling af klager, praksiskoordinering, handicapråd, Det Centrale Handicapråd, statistik mv.). Velfærdsministeriet.

Serviceloven (2009): LBK nr. 941 af 01/10/2009 – Bekendtgørelse af lov om social service. Indenrigs- og Socialministeriet.

Socialministeriet (2004): *Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4.*

Socialministeriet (2005): *Få borgerens medvirken i sagsbehandlingen til at lykkes.*

Sundhedsloven (2008): LBK nr. 95 af 07/02/2008 – Bekendtgørelse af sundhedsloven. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Hvordan sikrer vi at borgere der ønsker at komme i behandling for et stofmisbrug, får en juridisk korrekt sagsbehandling? Hvad skal vi være opmærksomme på for at sikre at også socialt udsatte mennesker med et stofmisbrug får reel mulighed for at medvirke i behandlingen af deres egen sag?

Disse – og lignende – spørgsmål får svar i dette hæfte. Her sættes fokus på retssikkerheden for socialt udsatte borgere der søger stofmisbrugsbehandling. Der er især lagt vægt på kontakten med sagsbehandlere og fagfolk i kommuner og stofmisbrugscentre.

Hæftet udspringer af Projekt God Sagsbehandling som er ét af en række initiativer for et kvalitetsløft på stofmisbrugsområdet, igangsat i 2007 af Socialministeriet. Indholdet er resultat af et samarbejde mellem syv projektkommuner og Servicestyrelsens Udsatteenhed.

Som arbejdsredskab i hverdagen kan hæftet bruges til at opfriske gældende regler og god praksis i konkrete situationer. Både i den kommunale forvaltning og på stofmisbrugscentret. Tjeklisterne i slutningen af hvert kapitel er tænkt som hjælperedskaber til at sikre at der tages højde for alle de mange elementer der tilsammen kan medvirke til et godt sagsbehandlingsforløb. Et forløb med afsæt i både en social og juridisk faglighed. Et forløb der øger chancen væsentligt for et godt resultat for borgeren.

Dette hæfte kan gratis bestilles eller
downloades på www.servicestyrelsen.dk

