

Handläggare
Carina Gillgren
Telefon: 08-50825611**Till**
Socialnämnden
2015-12-15

Yttrande över remiss Förebyggande och behandling av spelmissbruk, Ds 2015:48.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på rubricerad remiss
2. Ärendet överlämnas till Kommunstyrelsen
3. Omedelbar justering

Gillis Hammar
FörvaltningschefVeronica Wolgast Karlberg
Avdelningschef

Sammanfattning

I promemorian ”Förebyggande och behandling av spelmissbruk” (Ds 2015:48) föreslås att insatser för förebyggande och behandling av spelmissbruk bör samordnas med insatser inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet (ANDT).

Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att stödja utveckling av det förebyggande arbetet med särskilt fokus på barn och unga.

Länsstyrelserna föreslås under en inledningsperiod få särskilda medel för att bidra till samordning och uppbyggnad av det förebyggande arbetet på lokal nivå.

Socialnämndens ansvar för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra substanser föreslås utvidgas till att även omfatta spel om pengar genom ändring i socialtjänstlagen. Socialnämnden föreslås även få ett utvidgat ansvar för att motverka spel om pengar till barn och unga. Hälso- och sjukvårdens ansvar för att beakta ett

barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller annan missbruk har en beroendeproblematik föreslås utvidgas så att det gäller även vid spelmissbruk. Vidare föreslås forskningsrådet Forte få ett utökat samordnade och samlat uppdrag för att bedriva forskning inom området.

Förvaltningen stödjer förslaget att utvidga det förebyggande ansvaret som åligger kommunerna och länsstyrelserna inom ANDT-området till att även omfatta spelmissbruk samt att Folkhälsomyndigheten får ett samordnande ansvar för det förebyggande arbetet. Förvaltningen vill lyfta fram primärvården som en viktig aktör för att tidigt kunna upptäcka spelberoende och hänvisa vidare och ser positivt på att organisera ett nationellt försök med stöd och behandling via telefon och internet.

Förvaltningen ställer sig tveksam till att ålägga kommunerna ett ansvar för vård och behandling av spelberoende. I första hand anser förvaltningen att hälso- och sjukvårdens befintliga regler gällande vård och behandling av spelberoende bör säkerställas.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har överlämnat promemorian ”Förebyggande och behandling av spelmissbruk” (Ds 2015:48) till socialnämnden för yttrande. Ärendet har också skickats för yttrande till stadsdelsnämnderna Bromma, Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen samt till stadsledningskontoret (SLK).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, strategiska enheten. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 9 december. Rådet för funktionshindersfrågor har behandlat ärendet den 10 december.

Ärendet

Bakgrund

Socialdepartementet påbörjade i april 2014 ett utredningsarbete med inriktning på att analysera frågor rörande förebyggande och behandling av spelmissbruk. Arbetet har resulterat i förevarande promemoria som är avgränsad till att omfatta spel om pengar.

Drygt två procent av den vuxna befolkningen i Sverige är problemspelare vilket motsvarar ca 170 000 personer. Andelen problemspelare är högre bland unga än bland vuxna. Att vara problemspelare innebär att personen har bristande kontroll över sitt spelande och att detta ger upphov till påtagliga, negativa

konsekvenser för den enskilde. Spelproblem vanligare bland män än bland kvinnor och det är vanligast förekommande i socioekonomiskt svaga grupper. Promemorian uppskattar att ca 24 000 personer har så allvarliga spelproblem att de sannolikt behöver behandling. Forskning visar att det finns ett samband mellan överdrivet spelande och psykisk ohälsa och riskfylld alkoholkonsumtion. Personer med spelproblem konsumerar i större utsträckning alkohol, tobak och narkotika och även omvänt att personer som konsumerar alkohol, tobak och narkotika har större risk att ha spelproblem. Folkhälsomyndigheten har i ett flertal rapporter påvisat att spelproblem är ett folkhälsoproblem som innebär negativa konsekvenser för ett avsevärt antal människor.

Diagnosen spelberoende blev 2013 placerad i samma kategori av diagnoser som beroende av alkohol och narkotika i den amerikanska diagnosmanualen DSM-V. Tidigare definierades diagnosen som en impulskontrollstörning och inte som ett beroendetillstånd. Spelberoende påverkar hjärnan på ett likartat sätt som alkohol- och narkotikaberoende. Alla som har spelproblem är dock inte spelberoende. I promemorian anges att förändringen av diagnosen spelberoende i DSM-V ligger till grund för de föreslagna lagändringarna och åtgärderna. I promemorian används begreppet missbruk utifrån att det används i socialtjänstlagen och skrivelsen handlar om ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting.

Promemorians förslag

Promemorian innehåller förslag och bedömningar inom de tre områdena förebyggande arbete, stöd och behandling samt ökad kunskap.

Förebyggande arbete

Promemorian slår fast att den viktigaste delen i ett förebyggande arbete är en ansvarfull reglering av spelmarknaden. Tillgängligheten till spel är en av de faktorer som har starkast samband med spelproblem och då särskilt när det handlar om unga personer. Promemorian anser att förebyggande arbete och behandling av spelmissbruk bör inordnas och samordnas med insatser inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet (ANDT).

I promemorian föreslås att kommunerna får ett tydligare ansvar för att förebygga spelmissbruk. Detta genom att socialnämndens ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) för att förebygga missbruk av alkohol och andra substanser utvidgas till att även omfatta spel om pengar.

Enligt förslaget bör länsstyrelserna få i uppdrag att inkludera insatser för att minska skadeverkningarna av spel i sitt befintliga arbete med ANDT-frågor. Under en inledningsperiod bör länsstyrelserna förfoga över särskilda medel för att bidra till samordning och uppbyggnad av det förebyggande arbetet på lokal nivå. Andra statliga myndigheter som Lotteriinspektionen, Socialstyrelsen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens skolverk bör uppmärksamma spelproblem i sina verksamheter när så är relevant.

Folkhälsomyndighetens uppdrag bör enligt promemorian bestå i att stödja utveckling av det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå. I uppdraget ingår ansvaret att samordna berörda statliga myndigheter och att ta fram och sprida kunskap och ge vägledning till aktörer på samtliga nivåer. Särskild uppmärksamhet och kunskapsspridande ska riktas till att motverka att barn och unga börjar spela om pengar. Folkhälsomyndigheten bör även få i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd om spelproblem.

Vård och behandling

Socialtjänstlagen reglerar socialnämndens skyldighet när det gäller att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra substanser. Skyldigheten omfattar idag inte andra typer av missbruk såsom spelmissbruk. Det finns inte något särskilt ansvar för landets kommuner att förebygga spelmissbruk eller sörja för vård av personer med spelmissbruk utifrån nuvarande lagstiftning.

Hälso- och sjukvården har redan idag samma ansvar för att förebygga och behandla spelberoende som vid andra psykiatriska sjukdomstillstånd.

Promemorian föreslår att utvidga socialnämndens ansvar för att motverka missbruk till att även omfatta missbruk av spel om pengar. Socialnämnden föreslås ges ett utvidgat ansvar för att motverka missbruk av pengar bland barn och unga.

Vidare föreslås att kravet på överenskommelse enligt 5 kap 9 a § socialtjänstlagen samt 8 b § hälso- och sjukvårdslagen om samarbete mellan kommun och landsting rörande personer med missbruk och beroende även ska omfatta personer som missbrukar spel om pengar.

Hälso- och sjukvårdens ansvar för att beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller annan vuxen

som barnet varaktigt bor med har ett missbruk föreslås utvidgas så att det även gäller vid spelmissbruk.

Skälen till föreslagna lagändringarna är att underlätta för personer med spelmissbruk samt deras anhöriga att få det stöd och den behandling som de behöver. Arbetet bör bland annat utgå från det nationella kunskapsstöd med vägledning och rekommendationer som Socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram och som riktar sig till professioner i kommunal verksamhet och hälso- och sjukvård. Kunskapsstödet ska ha ett anhörigperspektiv.

Behandlingsmetoder som visat sig vara effektiva på spelberoende är kognitiv beteendeterapi (KBT) och motiverande samtal (MI). Senare forskningsstudier har visat att mindre omfattande åtgärder har goda eller bättre resultat än mer omfattande behandling. Utöver KBT och MI omnämns motivational enhancement theory (MET). Erfarenheter från andra länder visar att egenvårdsåtgärder som behandling via telefon eller internet har goda resultat.

Enligt promemorian kan det övervägas om det inom ramen för Stödlinjen kan organiseras ett försök med en nationell tjänst för stöd och behandling via internet och telefon. Stödlinjen är en telefonlinje för spelproblem dit spelare och anhöriga kan vända sig för att få råd och stöd samt motivation till beteendeförändring. Stödlinjen drivs på uppdrag av Folkhälsomyndigheten.

Ökad kunskap

Forskningsrådet Forte bör enligt promemorian ha ett utökat samordnande och samlat uppdrag för forskning inom området alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel. Folkhälsomyndigheten bör fortsätta att bedriva studien Swelogs för att kunna följa hur spelproblem utvecklas i olika grupper och vad som påverkar utvecklingen.

Konsekvenser och förslag till i kraftträdande

I promemorian fastslås att insatser för att uppmärksamma och identifiera spelmissbruk är en metodfråga. Insatser krävs för att höja kompetensen och införa rutiner för att ställa frågor om spel i olika kommunala verksamheter. Befintliga screening- och kartläggningsinstrument såsom ASI (addiction severity index) och AUDIT (alcohol use disorders identification test) föreslås kompletteras med frågor om spel. Inom arbete med ekonomiskt bistånd och budget- och skuldrådgivning liksom inom andra verksamheter föreslås frågor om spel ingå som en del i att kartlägga den enskildes situation för att på så sätt kunna upptäcka och

identifiera personer med spelproblem. Bedömningen är att detta inte innebär några merkostnader eftersom det handlar om kontakt med personer som söker stöd och hjälp hos socialtjänsten för andra problem.

I promemorian antas att tio procent av de personer som kan behöva behandling för sina spelproblem kommer att söka vård och behandling. Andelen som söker vård och behandling skulle kunna öka med ett effektivt arbete för att upptäcka och identifiera spelmissbruk, ett attraktivt behandlingsutbud och sänkta trösklar till behandling. Internationell erfarenhet och vetenskapliga studier visar att det finns förutsättningar att uppnå goda resultat med fyra behandlingstillfällen. I promemorian görs bedömningen att institutionsvård i det flesta fall inte kommer vara aktuellt. Utöver fyra behandlingstillfällen anges att ett ytterligare tillfälle för behovsbedömning ska läggas till vilket innebär totalt fem tillfällen.

I promemorian görs antagandet att 10 procent, 2400 personer, söker behandling och att ett behandlingstillfälle inom socialtjänsten kostar 600 kr uppgår kostnaden för landets kommuner till ca 7,2 miljoner kronor. Ett antagande om att 15 procent söker behandling gör att kostnaden uppgår till ca 11 miljoner kronor enligt samma beräkningsmodell. Bedömningen är att den statliga kompensationen för kommunernas ansvar för behandling av spelmissbruk hamnar i intervallet 7,2 till 11 miljoner. Några ökade kostnader för förebyggande arbete anses inte tillkomma kommunerna då det arbetet införlivas i det befintliga förebyggande arbetet inom ANDT-området.

Författningsändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen instämmer helt i att spelområdet präglas av delvis konkurrerande och motstridiga intressen. I promemorian nämns en möjlighet att statligt överskott från spelverksamhet ska avsättas för att motverka spelberoende och minska skadliga effekter av överdrivet spelande. Utifrån att reglering av spelmarknaden har en stor påverkan både på antalet spelare och på antalet spelare som utvecklar spelproblem välkomnar förvaltningen att denna fråga utreds vidare för framtagande av verksamma förslag till åtgärder.

Förvaltningen stödjer förslaget att utvidga det förebyggande ansvaret för kommunen inom ANDT-området till att även omfatta spelmissbruk genom förändring i socialtjänstlagen. Möjligheterna är

goda för kommunerna att genom tidig upptäckt förhindra skadeverkningarnas omfattning, inte minst bland barn och unga och genom befintlig samverkan. I förebyggande arbete ingår stöd till anhöriga. Förvaltningen ser även positivt på förslaget att Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordning och kunskapsstöd i förebyggande arbete liksom att länsstyrelsernas ansvar för förebyggande arbete inom ANDT-området utvidgas till att även omfatta spelberoende. Förvaltningen instämmer helt i att ideell verksamhet fyller en viktig funktion för att förebygga spelproblem och ge stöd till dem som har eller har haft spelproblem.

Förvaltningen önskar dock lyfta fram primärvården som en viktig aktör för att tidigt kunna upptäcka spelberoende och hänvisa vidare till specialiserad mottagning, telefonstöd eller internetstöd. Utifrån goda erfarenheter i Norge som omnämns i promemorian ser förvaltningen att ett liknande förfarande bör kunna ingå i primärvårdens arbete även i Sverige.

Förvaltningen ser positivt på att inom ramen för Stöddlinjen organisera ett försök med en nationell tjänst för stöd och behandling via telefon och internet. Det skulle innebära ett kostnadseffektivt komplement till behandling vid personliga möten samt säkerställa ökad tillgänglighet av vård av god kvalitet i hela landet.

I promemorian fastslås att hälso- och sjukvården redan idag har ett ansvar för förebyggande och behandling av spelberoende och att socialtjänsten inte har det utifrån gällande lagstiftning. Trots detta anför det i promemorian att det saknas ett tydligt ansvar kring huvudmannaskapet. Förvaltningen konstaterar att en förklaring till att hälso- och sjukvården uppfattar en otydlighet kring sitt ansvar kan hänga ihop med att diagnosen spelberoende kategoriserades in bland andra beroendesjukdomar relativt nyligen i DSM-V. Den svenska översättningen av DSM-V blev klar först i början av 2015.

Promemorian upprepar att personer med spelberoende ofta har ett behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Insatser som räknas upp är stöd och råd vid ekonomiska svårigheter, psykosocial behandling eller specialiserade insatser vid samsjuklighet av både missbruk/beroende av alkohol, narkotika eller beroendeklassade mediciner samt psykisk ohälsa.

Stöd och råd vid ekonomiska svårigheter kan enligt förvaltningens uppfattning innefatta både ekonomiskt bistånd och kontakt med budget- och skuldrådgivare. Budget- och skuldrådgivning är inte en insats enligt socialtjänstlagen utan en frivillig insats av råd och stöd-

karaktär. Förvaltningen vill påpeka att den kommunala budget- och skuldrådgivningen därmed inte omfattas av SIP, samordnad individuell plan, som promemorian hänvisar till.

Förvaltningen instämmer i att screening för att upptäcka spelberoende med fördel kan införas både i arbete med ekonomiskt bistånd och budget- och skuldrådgivning samt inom fler verksamhetsområden.

Psykosocial behandling för målgruppen är den typ av kortare interventioner som uppvisar mer framgångsrika resultat än längre behandlingar. Det rör sig företrädesvis om stöd med inriktning på MI, MET eller KBT och samtalsserier på ca fyra samtal. Förvaltningen kan inte av promemorian utläsa vilken övrig psykosocial behandling för spelberoende som behöver ges samtidigt som ovan nämnda samtalsbehandling. Däremot kan psykosocial behandling behöva ges utifrån andra problem såsom alkohol/narkotikaberoende eller psykisk funktionsnedsättning. All psykisk ohälsa innebär inte ett behov av sociala stödsatser genom socialtjänstens försorg. Psykologiska och terapeutiska behandlingsinsatser riktade till personer med psykisk ohälsa ryms inom landstingets hälso- och sjukvårdsansvar. Socialtjänstens stöd riktar sig till de personer som på grund av sin psykiska ohälsa har en eller flera funktionsnedsättningar vilket leder till ett behov av stöd där framförallt boendestöd eller sysselsättning är vanliga insatser för målgruppen. Förvaltningen kan inte se annat än att ovan nämnda behov samt insatser vid samsjuklighet tillgodoses genom nuvarande lagstiftning.

Vidare anføres i promemorian att behovet av samverkan mellan kommuner krävs för att kunna erbjuda adekvat stöd och behandling för spelberoende. Antalet personer med spelmissbruk i mindre kommuner ger ett otillräckligt underlag för att erbjuda en specialiserad verksamhet för stöd och behandling av spelmissbruk i varje kommun. Detta talar inte för att ålägga kommunerna ansvar för spelmissbruk. Förvaltningen kan se att de torde vara mer kostnadseffektivt att införliva sådan verksamhet i landstingens verksamhet.

Förvaltningen ser positivt på att socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett nationellt kunskapsstöd med vägledning och rekommendationer för berörda professioner samt att ett ökat samordnande av forskning på området föreslås.

Förvaltningen delar promemorians bedömning att förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för kommunerna och som kommunerna behöver kompenseras för om förslaget införs. Förvaltningen anser att det är en brist att beräkningskalkylen för ökade kostnader inte innehåller några beräkningar för kompetensutveckling. Behovet av både generell kompetenshöjning hos baspersonal och utbildnings- och handledningsinsatser för övrig personal inom socialtjänsten är stort då spelberoende skulle innebära ett helt nytt område för kommunerna att arbeta med. Förvaltningen anser även att beräkningsmodellen är snävt tilltagen då det anges att ett besök räcker för att göra en behovsbedömning. För att bedriva ett arbete utifrån evidensbaserad praktik och för att säkerställa brukarinflytande krävs mer än ett besök.

Sammanfattningsvis ställer sig förvaltningen tveksam till att ålägga kommunerna ett ansvar för vård och behandling för spelberoende. I första hand anser förvaltningen att hälso- och sjukvårdens befintliga regler gällande vård och behandling av spelberoende bör säkerställas.

Bilagor

1. Sammanfattning ”Förebyggande och behandling av spelmissbruk”, Ds 2015:48.