

PM 2016:17 RVI (Dnr 110-1634/2015)

Anmälan om svar på remiss Förebyggande och behandling av spelmissbruk (Ds 2015:48)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remissen ”Förebyggande och behandling av spelmissbruk
(Ds 2015:48)” godkänns.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

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 bland barn och unga. Hälso- och sjukvårdens ansvar för att beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller annan närstående 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. Stadsledningskontoret har besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd och Kungsholmens stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret ställer sig tveksam till att ålägga kommunerna ett ansvar för vård och behandling av spelberoende.

Socialnämnden stödjer förslaget att utvidga det förebyggande ansvaret för kommunen inom ANDT-området till att även omfatta spelmissbruk. Nämnden stödjer dock inte ett utökat ansvar för kommunerna gällande psykosocialt stöd och behandling till personer med spelmissbruk. I första hand anser förvaltningen att hälso- och sjukvårdens befintliga regler gällande vård och behandling av spelberoende bör säkerställas.

Bromma stadsdelsnämnd bedömer att det inte finns några hinder för att kommunens ansvar utvidgas till att omfatta även spelmissbruk.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd menar att de faktiska konsekvenserna av promemorians förslag är svåra att överblicka, men att det med stor sannolikhet behöver såväl kompetensutvecklingsinsatser som en översyn av hur stadsdelsnämnderna ska organisera arbetet. Nämnden ser även vissa risker med en delad ansvarsfördelning, till exempel att enskilda personer riskerar att ”falla mellan stolarna”. Samtidigt menar nämnden att det kan finnas vinster med ett utökat ansvar för kommunerna, då personer med spelmissbruk ofta även har någon form av substansmissbruk, har kontakt med budget- och skuldrådgivare och/eller söker ekonomiskt bistånd.

Kungsholmens stadsdelsnämnd anser att uppgiften att förebygga och ge stöd och behandling åt personer med spelberoende ska vara ett ansvar för landstinget och inte för kommunen.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remiss ”Förebyggande och behandling av spelmissbruk (Ds 2015:48)” godkänns.

Stockholm den 21 januari 2016

ÅSA LINDHAGEN

Bilaga

Remissen i sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 december 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret 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. Kontoret 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.

Kontoret ser positivt på att inom ramen för Stödlinjen 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 förbyggande och behandling av spelberoende och att socialtjänsten inte har det utifrån gällande lagstiftning. Trots detta anförs det i promemorian att det saknas ett tydligt ansvar kring huvudmannskapet. Stadsledningskontoret 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.

Vidare anförs 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. Stadsledningskontorens uppfattning är att det bör vara mer kostnadseffektivt att införliva sådan verksamhet i landstingens verksamhet. Sammanfattningsvis ställer sig kontoret tveksam till att ålägga kommunerna ett ansvar för vård och behandling för spelberoende. I första hand anser kontoret att hälso- och sjukvårdens befintliga regler gällande vård och behandling av spelberoende bör säkerställas.

Stadsledningskontoret delar promemorians bedömning att förslagen kommer att medföra kostnadsökningar för kommunerna. Det är svårt att i nuläget uppskatta om utredningens föreslagna ekonomiska kompensationer är tillräckliga. Beräkningskalkylen innehåller exempelvis inga beräkningar för kompetensutveckling hos personal inom socialtjänsten. Stadsledningskontoret förutsätter att kommunerna kompenseras om förändringarna leder till ytterligare kostnadsökningar.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 december 2015 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

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 verk samma 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 Stödlinjen 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 anförs 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 stödinsatser 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 anförs 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.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 17 december 2015 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 16 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Spelutredningen (SOU 2008:124) gjorde 2008 bedömningen att det inte var lämpligt att låta spelproblem ingå i socialtjänstlagen. Man menade att behandling av spelmissbruk, i framtiden, skulle kunna tänkas läggas på kommunernas socialtjänster med förutsättningen att det fanns utvecklade behandlingsprogram som utvärderats.

Regeringsrätten fastslog emellertid 2005 (RÅ 2005 ref.51) att bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i vissa fall kan komma i fråga även när det gäller behandling för spelmissbruk och enligt Folkhälsomyndigheten finns det idag två behandlingsmetoder med vetenskapligt stöd i svensk kontext för att behandla vuxna med spelproblem. Dessa är kognitiv beteendeterapi (KBT) och motiverande samtal (MI). Båda används enskilt och i kombination.

Utifrån detta gör Bromma stadsdelsförvaltning den samlade bedömningen att det inte finns några hinder att kommunernas ansvar utvidgas till att även gälla spelmissbruk.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 17

december 2015 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och översända det som svar på remissen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

I ärendet nämns att cirka 2 procent av den vuxna befolkningen är problemspelare och att andelen är större bland unga. I den självrapporteringsbaserade Stockholmsenkäten tillfrågas elever i årskurs nio och årskurs två på gymnasiet bland mycket annat ifall de spelat om pengar det senaste året och om de i så fall upplevt problem med sitt spelande. Både i Stockholm i stort och i Hägersten-Liljeholmen spelar pojkar i högre utsträckning än flickor. Andelen tonåringar som spelar om pengar har minskat under de senaste tio åren och från var fjärde uppger nu cirka var sjätte ungdom att de köpt lotter eller på annat sätt satsat pengar på spel. Andelen som haft problem av sitt spelande, till exempel försökt minska sitt spelande, känt sig irriterade om de inte fått spela eller ljugit om sitt spelande har dock inte minskat. Det ligger på 3-4 procent och något högre bland pojkar än flickor.

Tillgängligheten till spel om pengar är sedan många år stor, inte minst via internet. I ärendet talas det om reglering av spelmarknaden vilket förvaltningen skulle välkomna. Spelberoende har släktskap med andra beroendetillstånd och spel trigger samma belöningssystem i hjärnan som alkohol, narkotika och tobak. Kanske kan synergieffekter uppnås om riskerna för problematiskt spel länkas ihop med det drogförebyggande arbetet. Förvaltningen ställer sig positiv till att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att ta fram och sprida kunskap om förebyggande av spelberoende för olika aktörer och på olika nivåer från nationellt till lokalsamhälle.

Förvaltningen har svårigheter att överblicka vad lagändringen om socialtjänstens utvidgade ansvar kring spelmissbruk skulle innebära för stadsdelsnämndernas arbete. I det fall arbetet med att erbjuda stöd och behandling för personer med spelberonde tillfaller stadsdelsförvaltningarnas verksamheter ser förvaltningen att det krävs en utbildningssatsning, företrädesvis en utbildningssatsning som sker centralt i staden och som inte bara utgår från metoder att behandla spelmissbruk utan också ger vägledning i hur organiseringen av det nya ansvarsområdet lämpligast sker på stadsdelsnivå. Förvaltningen anser också att kompetensutveckling kring området inte enbart bör ske inom de verksamheter som får ansvar att ge stöd, utan också de verksamhetsområden som möter personer som finns i riskzonen för att utveckla ett spelberoende. Förvaltningen är positiv till att socialstyrelsen getts i uppdrag att ta fram ett nationellt kunskapsstöd samt även stöd till implementering och kompetensutveckling.

Förvaltningen ser vissa svårigheter med en delad ansvarsfördelning då det trots upprättade överenskommelser kan komma att råda otydligheter kring vem som ska ansvara för vad. Med ett delat ansvar finns det en risk för att enskilda personer ”hamnar mellan stolarna” och inte får det stöd hen är i behov av. Ett gemensamt ansvar ställer höga krav på samordning och rutiner. Det är av stor vikt att kommun och landsting har en tydlig ansvarsgräns och välfungerande rutiner för samverkan.

De fördelar som förvaltningen ser med ett utvidgat ansvar kring spelmissbruk är att det ger större möjlighet att behandla den enskildes problematik ur ett helhetsperspektiv. Det förekommer inte allt för sällan enligt förvaltningens uppfattning att de klienter som återfinns inom vuxenenheten har en kombination av substansmissbruk och spelmissbruk. Förvaltningen ser även vinster med en generell ökad kunskap och medvetenhet hos socialtjänstpersonal kring spelmissbruk. Medarbetare som ofta möter personer med spelproblem till exempel budget- och skuldrådgivare och socialsekreterare vid enheten för ekonomiskt bistånd väntas få en bättre insikt kring problematiken och få mer kunskap om vilken hjälp och stöd den enskilde kan få.

Förvaltningen vill också påtala att det föreslagna nya ansvarsområdet kommer att

innebära kostnader för kommunerna, vilket måste beaktas i form av skatteväxling eller dylikt.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 17 december 2015 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 18 november 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Att förebygga spelproblematik och att erbjuda spelmissbrukare stöd och behandling är angeläget såväl för den enskilde, dennes anhöriga som för samhället. Det är landstinget som ansvarar för sådan beroendeproblematik som inte handlar om alkohol och droger. Beroendecentrum Stockholm erbjuder öppenvårdsbehandling för vuxna med spelberoende samt stöd till anhöriga. Behandlingen av spelmissbruk sker i öppenvård och består av gruppbehandling och individuell behandling baserad på kognitiv beteendeterapi. Den enskilde betalar landstingets patientavgift upp till högkostnadsbeloppet. Genom att en spelmissbrukare kan få stöd genom landstinget krävs ingen social utredning eller biståndsbeslut. Anhöriga kan bland annat få lära sig mer om beroende och att komma i kontakt med andra som är i samma situation.

Socialtjänstens ansvar och kompetens är att ge stöd och behandling när det gäller att enskilda ska komma ifrån ett kemiskt missbruk. Det sker genom till exempel motivationsarbete, återfallsprevention, vård och behandling av missbruk i öppenvård, familjevård och/eller vid institution. Att behandla spelmissbruk sker genom olika terapier och det är en fråga för hälso- och sjukvården.

Förvaltningen anser att uppgiften att förebygga och ge stöd och behandling åt personer med spelberoende ska vara ett ansvar för landstinget och inte för socialnämnden.