

Ds 2015:48

Förebyggande och behandling av spelmissbruk



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	11
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	11
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	14
3	Bakgrund.....	17
3.1	Inriktning på utredningsarbetet.....	17
3.2	Vad är spelproblem, spelmissbruk och spelberoende?	19
3.3	Omfattning av spelproblem	21
3.4	Vem drabbas av spelproblem?	23
3.5	Vad orsakar spelproblem?	25
3.6	Konsekvenser av spelproblem.....	26
3.7	Styrning och reglering av spelmarknaden.....	29
3.8	Spelmarknadens aktörer	32
3.9	Ekonomiska uppgifter om spelmarknaden.....	33
3.10	En spelmarknad i förändring.....	36
3.11	Internationell utblick.....	37
4	Överväganden och förslag.....	43

4.1	Ett övergripande mål om att minska skadeverkningar av överdrivet spelande.....	43
4.1.1	Mål för folkhälsoarbetet	43
4.1.2	Mål för spelområdet.....	44
4.2	Förebyggande insatser.....	47
4.2.1	Ansvarsfull reglering av spelmarknaden	47
4.2.2	Spelansvarsåtgärder från svenska spelaktörer.....	51
4.2.3	Vad kan spelaktörer göra för att förebygga spelproblem?	52
4.2.4	Ett effektivare folkhälsoarbete för att förebygga skador av spel om pengar	54
4.3	Stöd och behandling.....	69
4.3.1	Bristande tillgång till stöd och behandling.....	69
4.3.2	Huvudmännens ansvar för stöd och behandling vid spelmissbruk	71
4.3.3	Förslag på ett ändamålsenligt regelverk.....	74
4.3.4	Nationellt kunskapsstöd och stöd till kompetensutveckling	80
4.3.5	En process för stöd och behandling vid spelmissbruk.....	81
4.3.6	Dokumentation, uppföljning och utvärdering.....	87
4.3.7	Kvalitets- och verksamhetutveckling.....	90
4.3.8	Överväg försök med nationell tjänst för behandling via internet och telefon.....	92
4.3.9	Stöd till barn och andra anhöriga	95
4.3.10	Föreningar och stödgrupper.....	98
4.4	Forskning och uppföljning	99
4.4.1	Behov av att utveckla forskning om spel och skadeverkningar relaterade till spel om pengar	99
4.4.2	Behov av fortsatt uppföljning av spelproblem	110
4.5	Ikraftträdande	113
5	Kostnader, konsekvenser och genomförande	115
5.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	115
5.2	Konsekvenser för kommunerna	116

5.3	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	124
6	Författningskommentar	127
6.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	127
6.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	129

1 Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag och överväganden som ska motverka spelmissbruk och minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande. Promemorian är avgränsad till att gälla spel om pengar.

Bakgrund

Spelproblem är ett folkhälsoproblem i Sverige. Drygt två procent av den vuxna befolkningen är problemspelare, vilket motsvarar ca 170 000 personer. Andelen problemspelare är större bland unga än bland vuxna. Att vara problemspelare innebär att man har bristande kontroll över sitt spelande och att detta ger upphov till påtagliga, negativa konsekvenser. Spelproblem är vanligare bland män än bland kvinnor. Spelproblem är vanligast i socioekonomiskt svaga grupper. Det finns ett tydligt samband mellan spelproblem och psykisk ohälsa samt med missbruk och beroende av alkohol och andra substanser. Det är vanligt att anhöriga drabbas när någon har spelproblem.

Målet som riksdagen slagit fast för samhällets insatser mot spelberoende är minskade skadeverkningar av överdrivet spelande. Målen för spelområdet är en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskott från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagligt spel beaktas.

I promemorian framhålls bedömningen att spelområdet präglas av delvis konkurrerande och motstridiga intressen. Spelområdet

omfattar flera politiska områden och en rad aktörer, som statliga myndigheter och bolag, landsting, kommuner samt privat och ideell sektor. Målet för samhällets insatser mot spelberoende är minskade skadeverkningar av överdrivet spelande. Det finns ingen enkel lösning på hur detta mål kan uppnås. En verkkningsfull politik för att nå detta mål innehåller åtgärder inom olika områden och berör olika aktörer. Denna promemoria innehåller förslag och bedömningar inom tre områden: förebyggande arbete, stöd och behandling samt ökad kunskap.

Förebyggande arbete

En ansvarsfull reglering av spelmarknaden är den viktigaste komponenten i ett förebyggande arbete. Tillgänglighet till spel är en av de faktorer som har starkast samband med spelproblem, i synnerhet för unga. Regeringen har tillsatt en utredning om spelmarknadens reglering (dir. 2015:95).

Insatser för förebyggande och behandling av spelmissbruk bör samordnas med insatser inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet. Folkhälsomyndigheten bör stödja utveckling av det förebyggande arbetet av spelproblem, på nationell, regional och lokal nivå. I uppdraget ingår att bidra till samordning mellan statliga myndigheter och att ta fram och sprida kunskap och vägledning till aktörer på samtliga nivåer om spelproblem och hur de kan förebyggas. Folkhälsomyndigheten bör särskilt uppmärksamma och sprida kunskap om hur man kan motverka att barn och unga börjar spela om pengar.

I promemorian föreslås att kommunerna får ett tydligare ansvar för att förebygga spelmissbruk. Det bör ske genom att socialnämndens ansvar för att förebygga missbruk av alkohol och andra substanser utvidgas till att även omfatta spel om pengar. Arbetet bör bl.a. utgå från kunskapsstöd från Folkhälsomyndigheten.

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att inkludera insatser som syftar till att minska skadeverkningar av spel i det befintliga arbetet på alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet vid länsstyrelserna. Länsstyrelsen bör under en inledningsperiod förfoga över särskilda medel för att bidra till samordning och uppbyggnad av det förebyggande arbetet på lokal nivå.

Statliga myndigheter som Lotteriinspektionen, Socialstyrelsen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens skolverk bör uppmärksamma spelproblem i sina verksamheter, när så är relevant. Samråd och dialog bör ske med Folkhälsomyndigheten för att säkerställa att insatserna utformas efter bästa tillgängliga kunskap. Insatser kan också behöva samordnas för att vara så effektiva som möjligt och för att nå ut till målgrupperna på bästa sätt. Flera av dessa myndigheter gör redan i dag insatser inom spelområdet eller närliggande områden, där frågan om spelproblem skulle kunna uppmärksammas i högre grad. Myndigheterna kan bidra till att identifiera och uppmärksamma spelproblem och underlätta för att de som behöver det, får relevant stöd och behandling.

Stöd och behandling

Utbudet av stöd och behandling vid spelmissbruk motsvarar inte behovet. En uppskattning är att ca 24 000 personer har så allvarliga spelproblem att de sannolikt behöver behandling. Av dessa bedöms ca 300 personer ha fått behandling inom kommunal eller landstingsdriven verksamhet under 2013. Det är enbart en liten andel, ca fem procent, av alla som har allvarliga spelproblem som söker hjälp för detta.

I socialtjänstlagen (2001:453) regleras socialnämndens skyldighet när det gäller att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra substanser. Skyldigheten omfattar inte andra typer av missbruk, såsom spelmissbruk. I dag finns således inte något särskilt ansvar för landets kommuner att förebygga spelmissbruk eller sörja för vård av spelmissbrukare. Hälso- och sjukvården har däremot redan i dag ett ansvar för att förebygga och behandla spelberoende, precis som vid andra psykiatriska sjukdomstillstånd.

I promemorian lämnas förslag på ändringar i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) som behövs för att åstadkomma ett mer ändamålsenligt regelverk. Ett förslag är att utvidga socialnämndens ansvar för att motverka missbruk till att även omfatta missbruk av spel om pengar. Socialnämnden föreslås även få ett utvidgat ansvar för att aktivt arbeta för att motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga. Vidare föreslås att

kravet på överenskommelse om ett samarbete mellan kommun och landsting om personer som missbrukar substanser även ska omfatta personer som missbrukar spel om pengar. Ytterligare ett förslag är att utvidga hälso- och sjukvårdens ansvar för att beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor med är missbrukare, så att det även gäller vid spelmissbruk. De föreslagna författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Skälen för de föreslagna författningsändringarna är att underlätta för män och kvinnor, flickor och pojkar med spelmissbruk och deras anhöriga, att få det stöd och den behandling som de behöver. Målgruppen har ofta behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård. För att insatserna ska bli effektiva behöver de samordnas. Det finns likheter mellan spelmissbruk och andra former av missbruk. Sedan 2013 har spelmissbruk placerats i samma kategori av diagnoser som missbruk och beroende av alkohol och andra substanser, i den internationella diagnosmanualen DSM-5.

För att nå målet om minskade skadeverkningar av överdrivet spelande behövs ökad medvetenhet och kunskap på flera nivåer. Socialstyrelsen har fått i uppdrag ta fram ett nationellt kunskapsstöd med vägledning och rekommendationer för berörda professioner i kommunal verksamhet och hälso- och sjukvård. Kunskapsstödet ska ha ett anhörigperspektiv.

Man kan överväga möjligheten att inom ramen för Stödlinjen organisera ett försök med en nationell tjänst för stöd och behandling via internet och telefon. Syftet skulle vara att öka tillgängligheten till stöd och behandling av god kvalitet över hela landet. Det skulle kunna vara ett kostnadseffektivt komplement till stöd och behandling vid personliga möten.

Ideell verksamhet kan fylla en viktig funktion för att förebygga spelproblem och ge stöd till dem som har eller har haft spelproblem.

Forskning och uppföljning

Det finns behov av att samordna finansieringen av forskningsaktiviteter som handlar om skadeverkningar av överdrivet spelande

samt av forskning inom hela alkohol-, narkotika-, dopning-, tobak- och spelområdet (ANDTS-området). Forskningsrådet Forte bör ha ett utökat samordnande och samlat uppdrag för forskning inom dessa områden. Bättre samordning kan främja tvärvetenskaplig forskning, göra det möjligt att ta tillvara synergieffekter mellan närliggande forskningsområden samt undvika överlapp mellan olika finansierares ansvarsområden.

I den mån Svenska Spel finansierar forskning inom spelområdet bör processerna för detta utvecklas, i syfte att främja synergieffekter, transparens och trovärdighet. En möjlighet som kan övervägas är att en oberoende forskningsfinansiär, t.ex. Forte som finansierar beroendeforskning inom bl.a. spelområdet, får i uppdrag att på spelområdet utlysa de medel som Svenska Spel beslutar att avsätta för forskning. Det skulle skapa möjlighet till samordning och synergieffekter mellan olika forskningsområden och minska risken för överlappning mellan olika forskningsprojekt.

I den mån Svenska Spel samlar in uppgifter om spelares spelmönster genom spelkortet bör dessa kunna behandlas för forskningsändamål, bl.a. i syfte att förbättra kunskapen om hur spelproblem kan förebyggas. Sådan forskning bör kunna bedrivas oberoende av finansiering från Svenska Spel. Tillgång till och användning av data ska utformas på ett sätt som säkerställer individens rätt till personlig integritet.

Folkhälsomyndigheten bör få i uppdrag att fortsätta bedriva befolkningsstudien Swelogs. Resultat från undersökningen behövs för att kunna följa hur spelproblem utvecklas i olika grupper, samt vad som påverkar denna utveckling. Folkhälsomyndigheten bör vidare få i uppdrag att överväga om det finns behov av ett uppföljningssystem avseende skadeverkningar av spel.