

Sprututbytesverksamhet för injektionsmissbrukare

Remiss av departementspromemoria från socialdepartementet

Remisstid 26 maj 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från socialdepartementet överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Stockholms stad har för synpunkter fått en departementspromemoria (sammanfattning i *bilaga 2*), där förslag lämnas på reglering av sprututbytesverksamhet. Syftet med lagförslaget är att minska spridningen av hiv och annan blodsmitta bland personer som missbrukar narkotika. Lagförslaget kommer att träda i kraft den 1 juli 2005. Förslaget innebär att Socialstyrelsen kan ge ett landsting tillstånd att bedriva sprututbytesverksamhet. En förutsättning för tillstånd är att den kommun där verksamheten skall bedrivas medverkar i ansökan. Tillstånd ges för två år och återkallas om förutsättningarna inte längre uppfylls. En spruta eller kanyl får lämnas ut endast vid personligt besök till den som har fyllt 20 år och om motsvarande begagnad spruta samtidigt återlämnas. Socialstyrelsen föreslås få bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter för verksamheten. Socialstyrelsen skall inom ramen för sin tillsyn fortlöpande kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med reglerna i lagen och föreskrifterna.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontoret instämmer i huvudsak i de förslag som redovisas i departementspromemorian. Kontoret ställer sig positivt till förslaget att en ansökan om sprututbytesverksamhet måste göras gemensamt av landstinget och en eller flera kommuner. Stadsledningskontoret anser dock att sprututbytesverksamheten kommer att öka kommunernas och landstingens kostnader, eftersom behovet av vårdplatser kommer att öka. *Socialtjänstnämnden* anser att departementspromemorians förslag bör tillstyrkas.

Mina synpunkter

Staden har i tidigare ställningstagande till sprututbytesverksamhet konstaterat att denna är förenlig med en restriktiv narkotikapolitik. De förslag på lagreglering av sprututbytesverksamheten som departementspromemorian lämnar är helt i linje med den uppfattning som staden tidigare tillkännagivit (KS 2003-06-18, Dnr 1256/2003).

Jag vidhåller min tidigare inställning att sprututbytesverksamhet har förutsättningar att ge positiva effekter på möjligheterna att få tunga missbrukare att lämna sitt missbruk. Sprututbyte i kombination med andra stödinsatser kan också fylla en viktig funktion för att förhindra smittspridning av hivinfektion och hepatit B och C. Avgörande för om ett sprututbytesprogram ska kunna bli framgångsrikt är dock att sprututbytet bara är en del av ett program, där vård och behandling är de centrala delarna tillsammans med motivationsarbetet. Samarbetet med landstinget är förutsättningen för att detta ska fungera. Jag anser det därför vara positivt att landstinget är den instans som efter Socialstyrelsens godkännande ges tillstånd att bedriva sprututbytesverksamhet.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen från socialdepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 13 maj 2004

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta
att som svar på remissen anför följande.

Vi anser att landstingen inte ska beredas möjlighet att bedriva sprututbytesverksamhet. Sprututbytesverksamheten går stick i stäv med den restriktiva narkotikapolitik Sverige normalt för. Det vore lagstiftningsmässigt ologiskt att narkotikainnehav är straffbart men att det blir tillåtet att tillhandahålla brottsverktygen.

Försöksverksamheten sedan 17 år tillbaka i Lund/Malmö har enbart haft ett smittoperspektiv och bortsett från signalsystemet som säger att samhället har kriminaliserat narkotika. Nu skall den som är tung missbrukare och injicerar ges klartecken för sitt missbruk i form av aktiv missbrukshjälp av det offentliga. Detta trots att det enda sättet att på sikt minimera narkotikamissbruket är att stoppa rekryteringen. Sprututbytet underlättar missbruket och ger acceptans av beteenden som är felaktiga och kriminella.

Statens Folkhälsoinstitut har påvisat att det inte går att fastställa någon effekt på smittspridningen av HIV, hepatit B och hepatit C i Malmö och Lund där försöksverksamhet med sprututbyte pågått ett antal år. Tvärtom uttrycker Folkhälsoinstitutet oro över att Skåne-regionen haft en fördubbling av antalet narkotikarelaterade dödsfall under perioden 1997-2000.

HIV-smittan är inte längre kringgärdad av samma gåtfullhet som när sprututbytesprogrammen infördes i Malmö och Lund. Injektionsnarkomanerna är väl orienterade i hur man skyddar sig mot HIV. Epidemin har bromsats. I de fall smittan uppträder är det i allmänhet i själva lösningen, inte i smittade kanyler. Men framförallt är det oskyddade samlag som ligger bakom smittspridningen.

I likhet med Folkhälsoinstitutet ser vi en risk i att sprututbytesprogrammet kommer att tränga ut annan, mer resurskrävande, behandling. Redan i dag finns det verksamma behandlingsmetoder. En av dem, Subutex i kombination med behandling, är relativt ny. Preparatet Subutex har visat mycket lovande egenskaper. Kommande läkemedel ser än mer lovande ut med färre och mindre biverkningar.

I stället för att biträda ett utökat sprututbyte måste resurser läggas på effektiv uppsökande och förebyggande verksamhet samt på god behandling. En oreserverat restriktiv politik bör även i fortsättningen prägla det svenska samhällets förhållande till narkotika.

Reservation anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut
2. därutöver anföras.

Ett narkotikafritt samhälle måste alltid vara målet för allt arbete som rör drogmissbruk. Det är angeläget att poängtera att vi ser sprututbytesverksamhet för vissa narkotikamissbrukare som förenligt med en restriktiv narkotikapolitik.

Sprututbyte handlar framför allt om att ge den allra mest utsatt gruppen narkomaner tillgång till motivation, vård och behandling. Att förhindra sjukdomsspridning är i sig angeläget, men inte huvudskälet till att starta denna verksamhet. Varje enskilt fall måste kunna motiveras, och verksamheten får aldrig stanna vid att bara innebära ett erbjudande om rena sprutor till missbrukare. Förslaget framgår att landstinget och en eller flera kommuner inom landstinget, samt den eller de kommuner där verksamheten skall bedrivas, skall ha deltagit i ansökan. Anledningen till detta som anförts i förslaget är att adekvata resurser i form av avgiftning och fortsatt missbrukarvård måste ställas till förfogande. Det finns emellertid en oklarhet i förslaget om adekvata resurser enbart gäller de kommuner som medverkar i den gemensamma ansökan eller samtliga kommuner som landstinget skall samråda med.

Vad händer om en eller flera kommuner inom det aktuella landstinget väljer att avstå från att delta i ansökan? Kommer landstinget att avvisa personer som har "fel" vistelseadress? Det krävs mer tydlighet kring kriterierna.

En verksamhet med sprututbyte i Stockholms stad förutsätter att såväl staden som landstinget känner ett stort ansvar för arbetet. Utbytet får inte bli slentrianmässigt, och de missbrukare som omfattas av verksamheten måste ges tillgång till stöd och behandling. Staden och landstinget har ett stort ansvar för att se till att det finns erforderliga resurser för exempelvis vård och avgiftning. Landstingets medverkan är en förutsättning för att sprututbytesverksamhet över huvud taget skall äga rum.

ÄRENDET

Stockholms stad har för synpunkter fått en departementspromemoria (sammanfattning i bilaga 2), där förslag lämnas på reglering av sprututbytesverksamhet. Syftet med lagförslaget är att minska spridningen av hiv och annan blodsmitta bland personer som missbrukar narkotika. Lagförslaget kommer att träda i kraft den 1 juli 2005. Förslaget innebär att Socialstyrelsen kan ge ett landsting tillstånd att bedriva sprututbytesverksamhet. En förutsättning för tillstånd är att den kommun där verksamheten skall bedrivas medverkar i ansökan. Tillstånd ges för två år och återkallas om förutsättningarna inte längre uppfylls. En spruta eller kanyl får lämnas ut endast vid personligt besök till den som har fyllt 20 år och om motsvarande begagnad spruta samtidigt återlämnas. Socialstyrelsen föreslås få bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter för verksamheten. Socialstyrelsen skall inom ramen för sin tillsyn fortlöpande kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med reglerna i lagen och föreskrifterna.

REMISSER

Ärendet om Sprututbytesverksamhet för injektionsmissbrukare har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontorets yttrande av den 23 april 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret instämmer i huvudsak till de förslag som redovisas i departementspromemorian avseende sprututbytesverksamhet. För att få tillstånd till sprututbytesverksamheten krävs att ansökan görs gemensamt av landstinget och en eller flera kommuner. Stadsledningskontoret ställer sig positivt till förslaget och anser att ett samarbete mellan huvudmännen är en förutsättning för att verksamheten skall fungera. För att uppnå det långsiktiga målet med ett narkotikafritt samhälle, är det viktigt att motivera den enskilde missbrukaren till vård och behandling. Motivationsarbetet måste vara en del av sprututbytesverksamheten. Förväntas förslaget till sprututbytesverksamhet inte medföra några extra kostnader för kommuner och landsting. Detta eftersom hälso- och sjukvården redan idag har ett ansvar för att förebygga hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar. Kommunernas ansvar är att aktivt sörja för att den enskilde får den hjälp och stöd som han eller hon behöver för att komma ifrån sitt missbruk. Stadsledningskontoret anser att sprututbytesverksamheten kommer att öka landstingens och kommunernas kostnader, eftersom det behövs nya vårdplatser. Kostnaden för själva sprututbytesverksamhet beräknas vara överkomlig, men problemet med missbrukarvården är idag att det saknas både avgiftnings- och vårdplatser. Stadsledningskontoret kan konstatera att sprututbytesverksamheten i Stockholm är helt beroende av vilka resurser Stockholms Läns Landsting kan tillskjuta verksamheten. För att sprututbyten skall fungera måste landstinget garantera tillgång på platser inom avgiftning och annan narkomanvård.

Socialtjänstnämnden beslutade den 27 april 2004 att hänvisa till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Peter Lundén Welden m.fl. (m)* samt ledamoten *Désirée Petrus Engström (kd)*, bilaga 1.

Reservation anfördes av *Ann-Katrin Åslund m.fl. (fp)*, bilaga 1.

Ledamoten Anna Kinberg Batra (m) deltog ej i beslutet.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande från den 4 mars 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Departementspromemorians förslag är helt i linje med den uppfattning som socialtjänstnämnden redovisade den 20 maj 2003 vid behandling av förslag angående sprututbytesverksamhet för narkotikamissbrukare från Mobilisering mot narkotika. Förvaltningen anser därför att departementspromemorians förslag bör tillstyrkas.

Socialtjänstnämnden anförde bland annat att sprututbytesprogram har stora möjligheter att innebära förbättringar för gruppen kroniska missbrukare med svår problematik och ett långvarigt missbruk bakom sig. Helt avgörande för om ett sprututbytesprogram överhuvudtaget kan övervägas är dock att sprututbytet bara är en del av ett program, där vård och behandling är de centrala delarna. Sprututbyten får inte användas för att ersätta mer resurskrävande insatser. Det är därför viktigt att pröva och kritiskt granska förutsättningarna för ett eventuellt sprututbytesprogram för missbrukare i Stockholm innan ett sådant igångsätts.

Ett sprututbytesprogram har primärt till syfte att minska spridningen av hiv/aids och hepatit C, motivera till vård och behandling, förmedla kontakt med socialtjänsten och landstingets sjukvård samt bedriva annan medicinsk och social rådgivning.

Tillsammans med landstingen har kommunerna ett stort ansvar för att missbrukare får vård och behandling och en värdig tillvaro med boende och omsorg. En bra vård och behandling bygger på en fungerande vårdkedja. Sprututbyte kan vara ett led i detta, förutsatt att de andra delarna fungerar.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänstnämnden

Reservationen av ledamöterna Peter Lundén Welden m.fl. (m) samt ledamoten Désirée Pethrus Engström (kd), är av följande lydelse.

Vi anser att landstingen inte ska beredas möjlighet att bedriva sprututbytesverksamhet. En sådan verksamhet går stick i stäv med den restriktiva narkotikapolitik Sverige normalt för. Det vore lagstiftningsmässigt ologiskt att narkotikainnehav är straffbart men att det blir tillåtet att tillhandahålla brottsverktygen (sprutor).

Försöksverksamheten sedan 17 år tillbaka i Lund/Malmö har enbart haft ett smittoperspektiv och bortsett från signalsystemet som säger att samhället har kriminaliserat narkotika. Nu ska den som är tung missbrukare och injicerar ges klartecken för sitt missbruk i form av aktiv missbrukshjälp av det offentliga. Detta trots att det enda sättet att på sikt minimera narkotikamissbruket är att stoppa rekryteringen. Sprututbytet underlättar missbruket och ger acceptans av beteenden som är felaktiga och kriminella.

Statens Folkhälsoinstitut har påvisat att det inte går att fastställa någon effekt på smittspridningen av HIV, hepatit B och hepatit C i Malmö och Lund där försöksverksamhet med sprututbyte pågått ett antal år. Tvärtom uttrycker Folkhälsoinstitutet oro över att Skåne-regionen haft en fördubbling av antalet narkotikarelaterade dödsfall under perioden 1997-2000.

HIV-smittan är inte längre kringgärdad av samma gåtfullhet som när sprututbytesprogrammen infördes i Malmö och Lund. Injektionsnarkomanerna är väl orienterade i hur man skyddar sig mot HIV. Epidemin har bromsats. I de fall smittan uppträder är det i allmänhet i själva lösningen, inte i smittade kanyler. Men framförallt är det oskyddade samlag som ligger bakom smittspridningen.

I likhet med Folkhälsoinstitutet ser vi en risk i att sprututbytesprogrammet kommer att tränga ut annan, mer resurskrävande, behandling. Redan i dag finns det verksamma behandlingsmetoder. En av dem, Subutex i kombination med behandling, är relativt ny. Preparatet Subutex har visat mycket lovande egenskaper. Kommande läkemedel ser än mer lovande ut med färre och mindre biverkningar.

God behandling samt en oreserverat restriktiv politik bör även i fortsättningen prägla det svenska samhällets förhållande till narkotika. Att erbjuda verktyg för ett dödligt missbruk är att ge en judaskyss.

Reservationen av Ann-Katrin Åslund m.fl. (fp) är av följande lydelse.

Socialtjänstnämnden föreslås besluta följande.

1. I huvudsak bifaller nämnden förvaltningens förslag till beslut.
2. Därutöver anför:

Ett narkotikafritt samhälle måste alltid vara målet för allt arbete som rör drogmissbruk. Det är angeläget att poängtera att vi ser sprututbytesverksamhet för vissa narkotikamissbrukare som förenligt med en restriktiv narkotikapolitik.

Sprututbyte handlar framför allt om att ge den allra mest utsatta gruppen narkomaner tillgång till motivation, vård och behandling. Att förhindra sjukdomsspridning är i sig angeläget, men inte huvudskälet till att starta denna verksamhet. Varje enskilt fall måste kunna motiveras, och verksamheten får aldrig stanna vid att bara innebära ett erbjudande om rena sprutor till missbrukare. Av förslaget framgår att landstinget och en eller flera kommuner inom landstinget, samt den eller de kommuner där verksamheten ska bedrivas, ska ha deltagit i ansökan. Anledningen till detta som anförts i förslaget är att adekvata resurser i form av avgiftning och fortsatt

missbrukarvård måste ställas till förfogande. Det finns emellertid en oklarhet i förslaget om adekvata resurser enbart gäller de kommuner som medverkar i den gemensamma ansökan eller samtliga kommuner som landstinget ska samråda med.

Vad händer om en eller flera kommuner inom det aktuella landstinget väljer att avstå från att delta i ansökan? Kommer landstinget att avvisa personer som har ”fel” vistelseadress? Det krävs mer tydlighet kring kriterierna.

En verksamhet med sprututbyte i Stockholms stad förutsätter att såväl staden som landstinget känner ett stort ansvar för arbetet. Utbytet får inte bli slentrianmässigt, och de missbrukare som omfattas av verksamheten måste ges tillgång till stöd och behandling. Staden och landstinget har ett stort ansvar för att se till att det finns erforderliga resurser för exempelvis vård och avgiftning. Landstingets medverkan är en förutsättning för att sprututbytesverksamhet över huvud taget ska äga rum.

Sammanfattning

Ett program som innebär att injektionsmissbrukare kan byta använda sprutor och kanyler mot rena har funnits i Sverige sedan 1986, då en sprututbytesverksamhet startade vid infektionskliniken i Lund. Året därpå etablerades motsvarande verksamhet i Malmö. Syftet är att förhindra smittspridning av hivinfektion och andra blodburna infektionssjukdomar, samt att motivera injektionsmissbrukare till behandling. Riksdagen begärde i februari 2000 en slutlig utvärdering som är hållbar bl.a. i vetenskapligt hänseende för ett slutligt ställningstagande om den aktuella försöksverksamheten skall fortsätta. I januari 2001 inkom Socialstyrelsen med en skrivelse till regeringen med försök till värdering av och ställningstagande till sprututbytesprogrammen. För att bredda beredningsunderlaget har regeringens särskilde narkotikasamordnare ombetts att komma med sitt ställningstagande till sprututbytesverksamheten. Hans förslag överlämnades till Socialdepartementet i mars 2003. Både Socialstyrelsens skrivelse och narkotikasamordnarens förslag har remissbehandlats.

I promemorian lämnas förslag på reglering av sprututbytesverksamhet. Förslaget innebär att landstinget, efter tillstånd från Socialstyrelsen, får bedriva sprututbytesverksamhet om vissa villkor är uppfyllda. Villkoren rör bland annat samverkan med kommuner i landstinget, patienternas ålder samt att begagnade sprutor skall återlämnas. Socialstyrelsen föreslås få bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter för verksamheten. Socialstyrelsen skall inom ramen för sin tillsyn fortlöpande kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med reglerna i lagen och föreskrifterna.