

Socialförvaltningen
Tjänsteskrivelse till socialnämnden

Datum:
2022-09-08

Diarienummer:
SCN-2022-00396

Handläggare:
Karin Allard, Elisabeth Karlsson

Bostad först i Uppsala - förslag på hur en nystart kan genomföras

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar

1. **att** uppdra till socialförvaltningen att starta upp en Bostad först-verksamhet under förutsättning att erforderliga beslut fattas i kommunfullmäktige,
2. **att** uppdra till socialförvaltningen att arbeta för att utöka partnerskapet med Uppsala stadsmission till att innefatta Bostad först-teamet,
3. **att** uppdra till socialförvaltningen att undersöka möjligheten att inkludera andra fastighetsägare för att tillhandahålla lägenheter till Bostad först,
4. **att** föreslå kommunstyrelsen i förslag till Mål och budget för år 2023 avsätta 5,8 miljoner kronor för genomförande av Bostad först.

Ärendet

I Uppsala kommuns övergripande styrdokument *Mål och budget 2022 med plan för 2023–2024* finns kommunfullmäktiges beslut om att socialnämnden tillsammans med arbetsmarknadsnämnden och Uppsalahem ska stärka Uppsala kommuns arbete mot hemlöshet och genomföra arbetet med modellen Bostad först. I socialnämndens verksamhetsplan för 2022 anges det att socialnämnden ska samverka med berörda aktörer för att genomföra modellen.

Under 2021 - 2022 har en projektledare vid Uppsala kommun tillsammans med en arbetsgrupp arbetat med att ta fram ett förslag på hur arbetet med Bostad först kan utvecklas och genomföras i kommunen. Det som presenteras i rapporten *Bostad först i Uppsala – förslag på hur en nystart kan genomföras* bygger vidare på arbetsgruppens förslag.

Beredning

Ärendet har beretts av enheten för strategiskt stöd i samverkan med berörda funktioner inom Uppsala kommun.

Föredragning

Både på samhällsnivå och individnivå finns det stora behov och intressen av att förebygga och motverka hemlöshet. Bostad först är en modell som med goda resultat använts i andra länder för att komma till rätta med hemlöshet på lokal nivå. Modellen har ännu inte fått något brett fäste i Sverige, men intresset är ökande. Både Sveriges Kommuner och Regioner samt Socialstyrelsen rekommenderar Bostad först som metod. Regeringen har i maj 2022 gett Socialstyrelsen i uppdrag att utlysa 30 miljoner kronor i statsbidrag till kommunerna för att stödja arbetet mot hemlöshet genom att etablera eller utöka arbetet med Bostad först.

Modellen Bostad först består av två delar: hjälp med en egen bostad och stödinsatser för att klara kvarboende. Tanken är att behandling fungerar först när boendet är tryggt. Bostad först bygger på några grundprinciper som bland annat handlar om respekt för människors självbestämmande, skadereduktion och utgångspunkten att en egen bostad är en mänsklig rättighet.

Det som presenteras i rapporten *Bostad först i Uppsala – förslag på hur en nystart kan genomföras* är:

- den planerade verksamhetens utformning, arbetssätt och budget,
- en definition av målgruppen, samt
- identifierade framgångsfaktorer utifrån andra kommuner som arbetar med Bostad först.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaden för den föreslagna verksamheten beräknas uppgå till 5,8 miljoner kronor årligen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, daterad 8 september 2022.
- Rapport *Bostad först i Uppsala – förslag på hur en nystart kan genomföras*.

Socialförvaltningen

Tomas Odin
Förvaltningsdirektör

Socialförvaltningen

Rapport

Handläggare:

Karin Allard, Elisabeth Karlsson

Bostad först i Uppsala

-förslag på hur en nystart kan genomföras

Innehåll

Bakgrund.....	3
Beskrivning av Bostad först	4
Bostad först i Sverige.....	6
Exempel från andra kommuner	6
Göteborgs kommun	6
Helsingborgs kommun	7
Försöket i Uppsala 2016 - 2019.....	7
Jämförelse med andra kommuners verksamheter.....	8
Lärdomar om vad som behövs för ett framgångsrikt arbete	8
Förslag till verksamhet i Uppsala	9
Frågor som återstår att lösa	12

Bakgrund

Hemlöshet och Bostad först i Sverige

Hemlösheten i Sverige är ett samhällsproblem som kräver effektiva ansatser för att hantera och motverka. Bostad först är en modell som med goda resultat använts i andra länder för att komma till rätta med hemlöshet på lokal nivå. Modellen har ännu inte fått något brett fäste i Sverige och används av få kommuner. Intresset för Bostad först är dock ökande. Både Sveriges Kommuner och Regioner samt Socialstyrelsen rekommenderar Bostad först som metod. Regeringen har i maj 2022 gett Socialstyrelsen i uppdrag att utlysa 30 miljoner kronor i statsbidrag till kommunerna för att stödja arbetet mot hemlöshet genom att etablera eller utöka arbetet med Bostad först.¹

Hemlösheten i Sverige har ökat under det senaste decenniet. Socialstyrelsens senaste beräkning som gjordes 2017 visade på över 33 000 hemlösa i riket. Både på samhällsnivå och individnivå finns det stora behov och intressen av att förebygga och motverka hemlösheten. Exempelvis visar forskning att hemlöshet i sig innebär en ökad risk för psykisk ohälsa, samt att social och ekonomisk utsatthet är sammankopplat med hemlösheten. Hanteringen av hemlöshet innebär höga kostnader för Sveriges kommuner som årligen lägger cirka sex miljarder kronor på olika boendelösningar. Hemlösheten kostar även samhället i övrigt i form av exempelvis sjuk- och kriminalvård, produktionsbortfall, samt kostnader för brottsförebyggande arbete.

Hemlöshet och Bostad först i Uppsala

Med utgångspunkt i statistik från socialtjänsten i Uppsala kommun beräknas cirka 180 personer som socialtjänsten har kontakt med att överensstämja med målgruppen för Bostad först.² Målgruppen för Bostad först är personer som befinner sig i hemlöshet och har komplexa behov med beroendeproblematik och samsjuklighet. Dessa personer erhåller stöd med boendelösningar från kommunen, i form av härbärge, stödboende och bostadssociala kontrakt.

I Uppsala kommuns övergripande styrdokument *Mål och budget 2022 med plan för 2023–2024* finns kommunfullmäktiges beslut om att socialnämnden tillsammans med arbetsmarknadsnämnden och Uppsalahem ska stärka Uppsala kommuns arbete mot hemlöshet och genomföra arbetet med modellen Bostad först. Syftet är att hjälpa hemlösa till eget boende och modellen är ett led i en förbättrad och effektiviserad vård- och boendekedja. I socialnämndens verksamhetsplan för 2022 anges det att socialnämnden ska samverka med berörda aktörer för att genomföra modellen. Bostad först omfattar flera av socialnämndens verksamheter. Arbetet med Bostad först har kopplingar till styrdokumentet *Handlingsplan till program för bostadsförsörjningen*.

Under 2021 - 2022 har en projektledare vid Uppsala kommun tillsammans med en arbetsgrupp tagit fram ett förslag på hur arbetet med Bostad först kan utvecklas och genomföras i kommunen. Det har också funnits en styrgrupp och referensgrupp kopplat till arbetsgruppen. Förslaget är sammanställt av arbetsgruppen i en rapport, där bland annat följande redovisas:

- Den planerade verksamhetens utformning, arbetssätt och budget,
- en definition av målgruppen,

¹ se Regeringsbeslut 2022-05-12 S2022/02526.

² Se sidan 14 i rapporten *Bostad först: från OM till HUR*.

- identifierade framgångsfaktorer utifrån andra kommuner som arbetar med Bostad först, samt
- återstående frågor som behöver utredas.

Den här rapporten bygger i huvudsak på ovan nämnda rapport, samt rapporten *Nystart med Bostad först i Uppsala* som sammanställdes av strategiska enheten inom socialförvaltningen under hösten 2021, samt rapporten *Bostad först: från OM till HUR*, vilken sammanställdes av en konsult och medarbetare vid forskningsinstitutet RISE på uppdrag av Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, se bilaga för denna rapport.

Rapporten *Nystart med Bostad först i Uppsala* innehåller en beskrivning av Bostad först som idé, exempel från andra kommuner samt en beskrivning av försöket i Uppsala åren 2016 - 2019. Rapporten lyfter även fram vad som behövs för ett framgångsrikt arbete med Bostad först. I rapporten *Bostad först: från OM till Hur* beskrivs förutsättningarna för att genomföra Bostad först i svenska kommuner, med ett särskilt fokus på Uppsala kommun, utifrån vilka utmaningar som finns, samt vilka kostnader och effekter som går att förvänta sig.

Arbetsgruppen som arbetat med förslaget

I arbetet med att ta fram ett förslag på hur Bostad först ska etableras i Uppsala kommun har det funnits en arbetsgrupp som letts av en projektledare. Kopplat till arbetsgruppen har det funnits en styrgrupp och en referensgrupp. Arbetsgruppen har bestått av representanter från berörda verksamheter inom Uppsala kommun, samt Uppsalahem AB.

Följande funktioner bestod arbetsgruppen av:

- Enhetschef vid försörjningsstöd, arbetsmarknadsförvaltningen
- Enhetschef vid Råd- och behandlingsgruppen, socialförvaltningen
- Enhetschef vid beroendeenhet, socialförvaltningen
- Socialsekreterare vid boendeenheten, socialförvaltningen
- Projektledare vid fastighetsstaben, kommunledningskontoret
- Förvaltare vid fastighetsstaben, kommunledningskontoret
- Lokaluthyrare vid Uppsalahem AB
- Boendekonsulent vid Uppsalahem AB

Styrgruppen bestod av avdelningscheferna från socialförvaltningens avdelning för Systemledning och avdelning Vuxen. Referensgruppen bestod av verksamhetschef vid Frälsningsarmén och socialchef vid Stadsmissionen.

Beskrivning av Bostad först

Bostad först är en modell för att hjälpa personer i hemlöshet till en egen bostad. Modellen består av två delar: hjälp med en egen bostad och stödinsatser för att klara kvarboende. Behandling och stödinsatser kopplade till Bostad först baseras på frivillighet och skademinimering. Grundtanken är att behandling fungerar först när boendet är tryggt och behandlingen väljs av individen. Ursprungsmodellen för Bostad först utvecklades i USA under namnet Pathways to Housing. Den ursprungliga modellen är manualbaserad och inriktad mot en mycket utsatt grupp av hemlösa personer med psykiskt funktionshinder. Pathways to Housing har utvärderats med resultat som betecknas som evidensbaserade.

Bostad först bygger på några enkla principer med respekt för människors självbestämmande och med utgångspunkten att en egen bostad är en mänsklig rättighet.

Grundläggande principer för Bostad först³

- Bostad är en mänsklig rättighet.
- Individen har rätt till val och självbestämmande.
- Bostad och service eller behandling ska vara separerade från varandra.
- Stödinsatserna ska orienteras mot återhämtning.
- Stödet baseras på skadereduktion, vilket innebär att personer ska ges förutsättningar för att förbättra sin livssituation så gott det går, trots beroendeproblematik.
- Klienterna ska få ett aktivt stöd utan tvång och fostran.
- Stödet ska vara deltagarstyrt utifrån individens styrkor, behov och egna mål.
- Stödet ska vara flexibelt och pågå så länge klienterna vill och behöver det.

Bostad först utgår från att en egen bostad är viktig för att kunna ta emot hjälp och kunna leva ett självständigt liv. Därför börjar Bostad först med hjälp till en bostad. Med bostaden som grund lägger man till stödinsatser utifrån den enskildes behov. Bostad först riktar sig till personer som står utanför bostadsmarknaden och som på grund av återkommande återfall i missbruk, psykisk ohälsa eller funktionsvariation har svårt att behålla en bostad eller stanna kvar i en boendeinsats genom socialtjänsten. En viktig förutsättning är att den enskilde önskar ett eget boende och har förmåga att sköta boendet med stöd från socialtjänsten. Bostad först är en öppenvårdsinsats. Kostnaden för insatsen varierar med omfattningen på insatsen. Grundmodellen Pathways to Housing förordar ett flerprofessionellt team enligt modellen Case management. Teamet ska ha hög tillgänglighet och kunna ge stöd dygnet runt. Ingen verksamhet i Sverige har haft den omfattningen på stöd som förordas i grundmodellen.

Fördelar med Bostad först

Bostad först brukar jämföras med boendetrappan som är det mer traditionella arbetssättet med hemlösa. Boendetrappan kan vara utformad på lite olika sätt men det gemensamma är att en egen bostad är målsättningen efter boendeträning i någon form av träningsboende. Boendetrappan tenderar att hålla kvar människor i hemlöshet. Forskning och utvärderingar av modellen har visat på nedslående resultat med en låg andel som lyckas kvalificera sig för eget boende. Erfarenheterna från Uppsala kommun stämmer överens med internationella observationer kring boendetrappan, då det är svårt att ta sig vidare uppför trappan. Få personer tar sig från ett stödboende till ett bostadssocialt kontrakt. Många förblir antingen i stödboende under flertalet år eller växlar mellan att befinna sig i akut hemlöshet och stödboende.

Bostad först ger möjlighet till en egen bostad för människor som annars är hänvisade till härbärgen eller andra typer av tillfälliga boendeinsatser från socialtjänsten. Modellen ger möjlighet till en ökad livskvalitet och en ökad självkänsla. Det framgår även av rapporten *Bostad först: från OM till HUR* att kortsiktiga boendelösningar i form av härbärgen och stödboenden kostar mer än lösningar som innebär en egen bostad såsom Bostad först och bostadssociala kontrakt.

³ Se bostadforst.se där dessa principer presenteras närmare.

Bostad först i Sverige

Bostad först introducerades i Sverige för drygt tio år sedan. Helsingborg och Göteborg var tidigt ute med att arbeta med modellen och att utvärdera arbetssättet.

Socialhögskolan i Lund har med några forskare varit aktiva med att propagera för modellen och har varit med i utvärderingen av arbetet i Helsingborg. I utvärderingarna från Helsingborg och Göteborg anges ett resultat med 70 – 80 procents kvarboende efter två år, och en förbättrad livssituation för deltagarna. Trots ett relativt omfattande arbete med att sprida modellen till andra kommuner så används den fortfarande i begränsad omfattning i Sverige. I de kommuner som använder modellen så är den också ett komplement till andra stödinsatser för hemlösa.

Exempel från andra kommuner

Bostad först har främst fått spridning i Sveriges storstadskommuner. Göteborg och Stockholm använder modellen i större skala. Andra kommuner som använder modellen är Malmö, Helsingborg, Örebro, Västerås och Karlstad. Stadsmissionerna i Sverige är en viktig aktör för att sprida kunskapen modellen. Stadsmissionerna driver också lokala Bostad först verksamheter i flera kommuner.

Göteborgs kommun

Göteborgs kommun har gjort en stor satsning på Bostad först. Framgångsreceptet där har varit en gemensam strategi mot hemlöshet som omfattar flera kommunala verksamheter och kommunala fastighetsbolag. Inför starten av verksamheten bildades en referensgrupp med representanter från stadsledningskontoret, socialtjänsten centralt och stadsdelsförvaltningar, fastighetskontoret, representanter från de lokala fastighetsbolagen samt psykiatri inom hälso- och sjukvården.

Arbetet med Bostad först i Göteborg utförs av ett stödteam med bred professionell kunskap. Stödteamet är en självständig verksamhet som erbjuder ett flexibelt stöd med möjlighet till stödkontakt dygnet runt. Verksamheten tar emot remisser från Stadsdelsförvaltningarna om personer i behov av hjälp med bostad. Stödteamet ansvarar för att välja personer till verksamheten och det sker efter några intervjuer där den bostadssökande får svara på om hen är beredd att arbeta för att sköta en bostad och leva upp till hyreslagstiftningens krav. I utvärderingen av Bostad först i Göteborg hävdas att man inte gör en sällning av de sökande och att det i princip är turordning i kön som gäller. Målgruppen är personer som är hemlösa enligt Socialstyrelsens kategori 1⁴ och som inte har lyckats få till ett ordnat boende på annat sätt. I Göteborg förmedlas lägenheterna via fastighetskontoret som också agerar mellanhyresvärd med kommunalt kontrakt. I utvärdering av Bostad först i Göteborg lyfts särskilt fram svårigheterna med tilldelningen av bostäder från fastighetsbolagen. Tilldelningen sker ryckvis och det är därför svårt att planera. Det leder till kostnader för tomhyror.

Även ett par stadsdelsförvaltningar i Göteborg genomför egna Bostad först verksamheter. Stadsdelen Askim-Frölunda-Högsbo genomförde 2016 en utvärdering av den verksamhet som drivs i den stadsdelen tillsammans med Göteborgs kyrkliga stadsmission. Utvärderingen som är genomförd av forskare vid Göteborgs universitet,

⁴ De som ingår i denna kategori är personer som är hänvisade till akutboenden, härbärgen, jourboenden, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår även de som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller liknande.

är detaljerad och ger en tydlig beskrivning av svårigheterna med att införa Bostad först som arbetsform.

Helsingborgs kommun

Helsingborg startade arbetet med Bostad först 2010. Arbetet har följts och utvärderats av en forskargrupp från Lunds universitet. Helsingborg bildades ett stödteam med tre socialarbetare varav en projektledare med ansvaret att leda det praktiska arbetet. Arbetstiden var schemalagd med arbetstid även på kvällar och helger. Det har sedan ändrats till enbart arbete dagtid. En svårighet har varit att få tag på lägenheter och mycket arbete har därför lagts ner på att skapa en dialog med fastighetsägare. En ansökan om en bostad sker via en remiss från vuxenheterna. Bostad först-teamet beslutar om tilldelning efter en bedömning om personen är beredd att ta emot stöd och sköta bostaden enligt hyreslagstiftningen. Verksamheten har tillgång till en så kallad sviktlägenhet för möjlighet till extra stöd under en tid exempelvis vid återfall i missbruk. Verksamheten har också tillgång till en samlingslokal för både arbetsgruppen och deltagare i Bostad först. Resultaten av arbetet visar på en hög andel kvarboende. Enligt medarbetarna i Bostad först-teamet så har en viktig framgångsfaktor varit att de har kunnat arbeta självständigt med insatsen i en egen arbetsgrupp.

Försöket i Uppsala 2016 - 2019

Socialnämnden i Uppsala kommun gjorde ett försök i mindre skala utifrån modellen Bostad först under 2016 – 2019. Beslut om att genomföra ett försöksprojekt fattades av kommunfullmäktige redan 2012. Fem lägenheter tilldelades från Uppsalahem för projektet. Först 2016 kunde projektet starta men då inom befintlig verksamhet. Uppföljningen av verksamheten 2018 visade på stora svårigheter för verksamheten. En slutsats var att det var svårt att jobba enligt modellen Bostad först parallellt med andra insatser och arbetssätt. Det gällde både myndighetshandläggarna och stödteamet. Efter det inledande projektet så fortsatte arbetet med en modifierad Bostad först med vanliga bostadssociala lägenheter och med socialförvaltningens stödteam. Arbetet utvecklades och förbättrades men avslutades efter upprepade störningar från några medverkande hyresgäster med avhysningar som följd.

Försöket med Bostad först i Uppsala gjordes i liten skala och inom befintlig verksamhet, med stödinsatser i egen regi inom avdelning vuxen. Verksamheten utformades som en insats med beslut om bostadssocialt kontrakt och stöd i hemmet. Beslut om deltagande i verksamheten fattades av ansvarig inom beroendeenheterna och boendeenheten gemensamt. Därutöver ansvarade fastighetsstaben för kontraktsskrivning med hyresvärden Uppsalahem och för uppföljning av hyreskontrakten. Sammantaget var det en stor organisation med flera ansvariga chefer. Den uppföljning som gjordes av verksamheten 2018 konstaterade att storleken på organisationen med otydlig ansvarsfördelning skapade svårigheter kring kommunikation och implementering av metoden.

Då Uppsalas förra försök med Bostad först integrerades i de befintliga verksamheterna så kan det ha inneburit en svårighet utifrån att Bostad först bygger på andra principer. De grundläggande principerna för Bostad först såsom klienters rätt att själva välja boende, samt betydelsen av att skilja mellan behandling och boendestöd kan ha hamnat i skymundan.

Jämförelse med andra kommuners verksamheter

En jämförelse av arbetet i Uppsala med andra Bostad först verksamheter i Sverige som har varit mer framgångsrika, visar på några viktiga skillnader:

- Tilldelning av en bostad efter en ansökan och urvalsprocess. Viljan att bo och sköta en lägenhet bedöms av Bostad först-teamet. I Uppsala gjordes den prövningen av socialsekreterare och inte alltid utifrån en egen ansökan från klienten.
- Ett Bostad först-team som arbetar enbart med den målgruppen. I Uppsala ansvarade socialförvaltningens stödteam för stödinsatserna. Stödteamet arbetade dock också med andra målgrupper. Dessutom hade varje boende två socialsekreterare som ansvarade dels för beslutet om det bostadssociala kontraktet, dels för beslutet om insatsen med stödteamet.
- Samverkan med fastighetsägare. Ett snabbt agerande vid störningar är en viktig del för att minska problem gentemot fastighetsägare och grannar. I Uppsala var den processen lite för långsam på grund av många inblandade och en oklar rollfördelning.
- Tillgång till möteslokal. Vid projektstarten i Uppsala fanns tillgång till en träfflokal men den stängdes efter något år av besparingsskäl. Från de boende fanns det då en liten efterfrågan på den typen av stöd.
- Tillgång till en sviktlägenhet. Flera verksamheter omtalar att tillgången till en sviktlägenhet har varit viktig för att undvika störningar och krav på avhysning.

Lärdomar om vad som behövs för ett framgångsrikt arbete

Erfarenheterna från andra kommuner i Sverige visar på att ett ordentligt förberedelsearbete med förankring av modellen inom berörda organisationer är viktigt för ett lyckat resultat. En nära samverkan mellan berörda verksamheter är också viktigt. För ett lyckat resultat är stödet till den enskilde deltagaren den viktigaste delen. Balansgången mellan att se till så att hyresavtalet inte äventyras och respekten för den enskildes integritet är en svårighet som verksamheten behöver hantera och vara bra på. Det är därför viktigt att stödteamet kan se boendet utifrån hyresvärdens synvinkel och arbeta förebyggande mot problem i boendet, med respekt för den enskildes integritet. Erfarenheterna från andra kommuner som arbetar med Bostad först visar att verksamheten behöver vara väl bemannad med kunnig och erfaren personal. I en inledningsfas behöver personalen kunna arbeta med att lära känna målgruppen och inleda samarbetet med samarbetspartners, särskilt fastighetsägare. Personalgruppen ska vara självständig och kunna arbeta flexibelt för att kunna möta upp olika behov hos berörda personer.

Framgångsfaktorer

- Ett skifte i synsätt till att se en värdig bostad som en rättighet för individen.
- De kommuner som har avsatt resurser för att skapa en egen verksamhet med engagerade och motiverade medarbetare verkar ha lyckats bäst. Ett aktivt, flexibelt, tillitsfullt och förebyggande stöd med hög tillgänglighet är det viktigaste verktyget för att uppnå förtroende hos både klienter och fastighetsägare.
- Bra samverkan med berörda hyresvärdar och en reell möjlighet att ta över kontraktet för lägenheten, vilket kräver tillgång till bostäder med tillräckligt låg hyra. Flera fastighetsägare kommer behöva involveras och utbildas, även privata, om kommunen ska gå över till fullskaligt principtrogen Bostad först-

verksamhet. Samma krav kring boendet ska ställas på dessa klienter som för andra hyresgäster, varken mer eller mindre.

- God förankring och ett tydligt stöd för arbetet hos ledning, politiker och medarbetare.

Förslag till verksamhet i Uppsala

Det som presenteras här är arbetsgruppens förslag. Arbetsgruppen hade i sin tur rapporten *Nystart med Bostad först i Uppsala* som utgångspunkt för sitt förslag. Arbetsgruppen bygger även sitt förslag på en utvärdering som gjordes efter förra försöket i Uppsala, på digitala studiebesök med Göteborgs- och Stockholmskommuner, samtal med företrädare för Verdandi⁵ i Örebro och med den referensgrupp som fanns kopplat till arbetsgruppen samt till stor del på den kunskap och erfarenhet som fanns inom arbetsgruppen. Syftet med den föreslagna verksamheten är att hjälpa långvarigt bostadslösa till en bostad och att skapa en bättre levnadsnivå för de personer som deltar i verksamheten.

Den tänkta processen

Nedanför ges en kort överblick av den tänkta processen från aktualisering till övertagande av kontrakt.

Processen:

- Aktualisering sker via egen ansökan eller remiss. Boendeenheten tar emot ansökan.
- Beslut om att inleda utredning tas av boendeenheten.
- Utredning utförs av boendeenheten i samråd med Bostad först-teamet.
- Remiss till Bostad först-teamet för en första intervju och utforskande av stödbehovet. Utlåtande från Bostad först-teamet kring viljan att bo och klara av att sköta en lägenhet framförs till boendeenheten. Kontakt och samråd sker med arbetsmarknadsförvaltningen.
- Lägenhet finns tillgänglig.
- Beslut om bistånd till boende och till stödinsatser tas av boendeenheten.
- Planering inför inflyttning i samverkan mellan Bostad först-teamet, arbetsmarknadsförvaltningen och fastighetsstaben.
- Kontraktsteckning av fastighetsstaben och Bostad-först-teamet.
- Praktiska frågor inför inflyttning sköts av Bostad först-teamet.
- Övertagande av kontraktet.

Definition av målgruppen

Vilka personer som verksamheten vänder sig till har betydelse för utfallet och för insatsens utformning. Någon form av urvalsprocess används i andra kommuner. Det handlar om att både försäkra sig om att personen kan klara grundläggande krav på att ta hand om en lägenhet och att personen inte har förmåga att ordna bostad på annat sätt genom socialtjänsten eller på egen hand. Bedömningen är att de personer som uppfyller nedanstående kriterier har störst möjlighet att lyckas med Bostad först.

⁵ Verdandi är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som arbetar med opinionsbildning, kamratstöd och nätverksarbete, samt organisering av utsatta grupper.

Personerna ska:

- Befinna sig i långvarig hemlöshet,
- ha en komplex problematik och samsjuklighet men inget behov av omfattande stöd dygnet runt,
- inte ha någon våldshistorik i närtid,
- bedöms klara av ett boende utifrån hyreslagens krav.

För att bli aktuell för insatsen ska klienten vara hemmahörande i Uppsala kommun. I första hand ska äldre personer prioriteras.

Bostad först-teamet

Bostad först ska organiseras i ett eget självständigt team som byggs upp succesivt med arbetsledare och stödpersoner. Kvalifikationerna och kompetensen för de som ingår i Bostad först-teamet behöver vara högskoleexamen och relevant erfarenhet men framför allt kunskap om och ett stort engagemang för målgruppen samt förmåga att kunna arbeta relationsbaserat.

Förvaltningen gör bedömningen att Uppsala stadsmission inom ramen för partnerskapet med kommunen är en bra samarbetspart för att nå målsättningarna med Bostad först. Om Uppsala stadsmission ansvarar för att drifva Bostad först-teamet ökar möjligheterna till att nå målgruppen samt kunna motivera till stödinsatser och öka möjligheterna till kvarboende inom Bostad först.

Kvällar och helger

En viktig lärdom från förra försöket i Uppsala är nödvändigheten av stöd även utanför kontorstider under kvällar och helger för lättillgängligt stöd. Detta kan utformas på olika sätt, exempelvis genom schemaläggning av jour för Bostad först-teamet, genom jourverksamhet via socialförvaltningens stödboenden eller genom frivilligorganisationer.

Arbetsätt och innehåll

För Bostad först-teamet blir huvuduppgiften att ha det övergripande ansvaret för stödet gentemot den enskilde men också att samordna de olika professionella insatserna. Det stödjande arbetet bygger på en kartläggning av den enskildes behov och problemområden och stödet utformas med sikte på att den enskilde ska klara sitt boende och succesivt bli alltmer självständig. Tillsammans med klienten upprättas en genomförandeplan i samband med inflyttning i bostaden och därefter följs planen upp och revideras efter hand. Konkret handlar stödet om täta hembesök, motivationsarbete och att tillsammans med den boende träna på att utföra allt som ingår i vardagsrutiner och boendet. Bostad först ska utformas i samverkan med individen, utifrån individens behov och med betoning på rätten till bostad, stöd och hjälp.

Den egna bostaden är utgångspunkten och stödinsatserna ska vara individuell anpassade. Målsättningen är kvarboende. Övriga målsättningar är utifrån den enskildes egna önskemål och behov. För vissa kan det bli aktuellt att initiera och motivera till sysselsättning eller andra aktiviteter. De som beviljas insatsen Bostad först kommer erbjudas sysselsättning/arbetsträning via arbetsmarknadsförvaltningen.

Eftersom målgruppen har levt i hemlöshet under lång tid med boende på härbärgen eller andra former av boendelösningar genom socialtjänsten, innebär övergången till ett eget boende ofta svårigheter. Det stöd som personerna behöver kan vara

tidskrävande, särskilt initialt och stödpersonerna behöver vara flexibla med att anpassa stödet utifrån personens varierande behov.

Den viktigaste delen i arbetet för Bostad först-teamet är att etablera en förtroendefull relation med deltagarna i verksamheten. Det arbetet behöver påbörjas innan personen flyttar in i en lägenhet. Innan inflyttning behöver det finnas en överenskommelse om hur kontakten ska vara utformad med individen. Utformningen av insatsen behöver vara tydliggjord för alla inblandade. Hyresvärdens krav på hyresgästen behöver vara kända och accepterade av individen. Uppsökande arbete kan ingå som en del med exempelvis möten med målgruppen på härbärgen och på Mikaelsgården. Ytterligare beskrivning och metoder finns i Handboken i Bostad först.⁶

Boendet

Det är viktigt att de som beviljas Bostad först bedöms kunna klara sitt boende enligt hyreslagstiftningens krav. Det innebär att personerna ska kunna betala hyran i tid, samt sköta om lägenheten och inte orsaka störningar. Det är därför viktigt att Bostad först-teamet lägger stort fokus på just dessa delar. Om störningar ändå uppstår är det viktigt att snabbt kunna hantera dessa i samverkan mellan socialtjänst, fastighetsstab och fastighetsägare. En beredskap för snabb omflyttning, med hjälp av en så kallad exitlösning, för den enskilde gagnar både den enskilde och den fortsatta samverkan och tilliten mellan socialtjänst, fastighetsstab och fastighetsägare. Lägenheterna ska vara utspridda i det vanliga lägenhetsbeståndet.

Sammanfattningsvis har följande framgångsfaktorer identifierats:

- Grundprinciperna för Bostad först är av stor vikt och därför behöver verksamheten arbeta aktivt för en samsyn kring dem.
- Målgruppen behöver vara tydligt definierad eftersom Bostad först inte fungerar för alla. Djupintervjuer under utredningstiden bör föregå biståndsbeslutet.
- Bostad först-teamet ska enbart arbeta med Bostad först.
- Arbetsgruppen bör rekryteras utifrån kompetens, erfarenhet, personlig lämplighet och engagemang för Bostad först. Det behöver vara stabilitet och samsyn i arbetsgruppen.
- Det behöver finnas en tydlig process samt tydlighet kring mandat och beslutsfattande.
- Det behöver finnas en ärlig och öppen kommunikation med fastighetsägarna, samt snabb hantering vid eventuella störningar.

Styrning och organisering

För att långsiktigt lyckas med Bostad först behövs en tydlig styrning och organisering av arbetet. En styrgrupp behöver utses med representanter från socialförvaltningen, arbetsmarkandsförvaltningen, Uppsala hem och Uppsala kommuns fastighetsstab. Utöver det behöver även en arbetsgrupp inrättas där representanter från ovannämnda förvaltningar och Bostad-först teamet ingår.

Budget

Den uppskattade kostnaden för verksamheten beräknas enligt tabellen nedan.

⁶ Se bostadforst.se.

Budget för Bostad först

mnkr	kostnad
Kostnad arbetskraft	4,0
Lokal- och fastighetskostnad	0,5
Material och övriga kostnader	0,5
Samordning inom socialförvaltningen	0,8
Summa kostnad	5,8

Frågor som återstår att lösa

Inom ramen för förslaget finns flertalet frågor som återstår att lösa. Dessa handlar bland annat om ansvarsfördelning och kommunikation mellan de aktörer som ska samverka, samt hur implementeringen ska genomföras. Men det finns också frågor som handlar om själva lägenheterna och dessa frågor listas nedan:

- *Fler fastighetsägare.* En svårighet är att det i dagsläget enbart är Uppsalahem som avser att lämna lägenheter till Bostad först. Det är önskvärt med fler fastighetsägare, både för att öka utbudet av bostäder för nya klienter men också i de fall där omflyttning blir aktuellt då det kan bli nödvändigt med en omflyttning till en annan fastighetsägare.
- *Gamla hyresskulder.* Ingen fastighetsägare godkänner hyresgäster med hyresskulder, inte heller vid bostadssociala kontrakt. Därför är det viktigt med en policy där en gammal hyresskuld inte ska utgöra ett hinder för att kunna få tillgång till Bostad först.
- *Hyresnivåerna.* Kostnaderna för hyror behöver rymmas inom försörjningsstöds riktlinjer för en godtagbar hyreskostnad samt att förhållandevis låga hyror ökar chansen för klienterna att bli oberoende av försörjningsstöd.

Utöver dessa frågor är det viktigt att stödet kan ges under kvällstid och helger. Verksamheten behöver bli resurssäkrade med en tillräcklig bemanning för att kunna schemalägga stödet inom arbetsgruppen.

Preliminär tidsaxel

December 2022

Jan-mars 2023

April-maj 2023

Beslut av kommunfullmäktige - Mål och Budget

Förankring/implementering och rekrytering

Verksamheten startar

Bostad först: från OM till HUR

Innehållsförteckning

Översikt	4
1. Bakgrund.....	6
2. <i>Bostad först</i> i Sverige.....	9
3. Hemlöshet och boendelösningar i Uppsala Kommun	12
Bostadsmarknaden och tillgång på lägenheter	12
Uppsalas hemlösa – vem kan behöva <i>Bostad först</i> ?	13
Nuvarande system för hemlöshet	15
4. Kostnadsanalys.....	19
Vad kostar hemlösheten?.....	19
Kostnadsanalys för Uppsala Kommun	20
Löpande kostnader för olika boendeformer	20
Kostnad för nuvarande system	21
Scenarier för jämförelse av modeller	22
Kostnadsjämförelser för kommunen	25
Omställningskostnader.....	27
Analys av övriga samhällskostnader.....	27
5. Ställa om till <i>Bostad först</i> : lärdomar från Sverige.....	30
Förutsättningar för en omställning.....	30
När det inte fungerar – några lärdomar från Uppsala.....	31
När det fungerar – insikter från Stockholm, Göteborg, och Malmö	32
Organisera verksamheten	32
Utforma-insatsen	33
Bygga samverkan.....	33
6. Slutsatser.....	35
<i>Bostad först</i> är kostnadseffektivt.....	35
Metodstöd behövs för att kunna implementera rätt	36
Från <i>Bostad först</i> till bostadsledd strategi.....	36
Referenser	38
Annex	41
A1. Intervjuer.....	41
A2. Bakgrundsdata för kostnadsberäkningar	42

Figurer

Figur 1: Målgruppen för <i>Bostad först</i> i Uppsala	14
Figur 2: "Svens" vandring i trappstegsmodellen.....	17
Figur 3: Löpande kostnader för olika boendelösningar (kronor per dygn).....	21
Figur 4: Dygnskostnader för trappstegsmodellen under olika antaganden om slussning genom systemet (kronor per dygn).....	22

Figur 5: Scenario 1: Halka i trappan – en faktisk vandring	23
Figur 6: Scenario 2: Trappa 100% - en effektiv vandring i trappstegsmodellen	24
Figur 7: Scenario 3: Trappa med 50% effektivitet	24
Figur 8: Scenario 4: <i>Bostad först</i> med 75% kvarboende	24
Figur 9: Scenario 5: <i>Bostad först</i> med mer stöd.....	25
Figur 10: Kostnad per individ och år för scenario 2 till 5 (i tusen kronor)	26
Figur 11: Kostnad per individ per dygn, totalt och dygn i eget boende (i kronor).....	26
Figur 12: Samhällskostnader under 3 scenarier (per år).....	28

Tabeller

Tabell 1: Kvarboende, <i>Bostad först</i> i Sverige.....	10
--	----

Faktarutor

Faktaruta 1: Definitioner av hemlöshet	7
Faktaruta 2: <i>Bostad först</i> - 8 principer	9
Faktaruta 3: Samtal med personer i hemlöshet	17

Tabeller i Annex

Tabell A 1: Löpande dygnskostnader för boendelösningar	42
Tabell A 2: Löpande dygnskostnader för <i>Bostad först</i>	42
Tabell A 3: Kostnadsberäkningar scenarier	42
Tabell A 4: Samhällskostnader.....	42

Översikt¹

Den växande hemlösheten i Sverige är en samhällsbörda, och behovet av effektiva ansatser för att hantera och minska hemlösheten är stort. *Bostad först* är en ansats som med gott resultat använts i andra länder för att bekämpa hemlöshet på lokal nivå. *Bostad först* har hittills inte fått brett fäste i Sverige och används idag av få kommuner. Än färre har skalat upp verksamheten och etablerat den som ledande modell. Intresset ökar dock, Socialstyrelsen rekommenderar *Bostad först* som en kunskapsbaserad metod, och regeringen har i maj 2022 anslagit medel för att stödja omställningsarbete i kommunerna. Frågan är alltså inte längre om kommuner bör ställa om till *Bostad först* – utan *hur* en sådan omställning ska ske. Erfarenheterna visar att det behövs mer kunskap om hur man ställer om från nuvarande hemlöshetssystem till en välfungerande *Bostad först*-verksamhet som är trogen *Bostad försts* principer.

***Bostad först* vänder sig i sin ursprungsform till människor som lever i social hemlöshet, med komplexa stödbehov.** Genom *Bostad först* erbjuds hemlösa en reguljär bostad på samma villkor som andra hyresgäster, och stöd för att klara boendet. *Bostad först* utgår från att bostad är en mänsklig rättighet och en grundförutsättning för att möjliggöra livsstilsförändringar. Den underliggande filosofin skiljer sig därmed från den *trappstegsmodell* som är gängse arbetssätt i Sverige. Där hanteras bostad och behandling gemensamt, och personer förväntas stegvis kvalificera sig för boende genom att uppfylla vissa kriterier, så som exempelvis drogfrihet. Internationell och svensk forskning visar att *Bostad först* i allmänhet lyckas bra, och att trappstegsmodellen lyckas sämre.

Mot denna bakgrund undersöker den här studien förutsättningarna för att implementera *Bostad först* i svenska kommuner. Uppsala Kommun står i beredskap att starta upp en *Bostad först*-verksamhet efter ett avbrutet tidigare försök. Studien ser därför närmare på Uppsala som en fallstudie för en implementering. Vilka utmaningar finns, och vilka kostnader och effekter kan man förvänta sig? Vad är lärdomarna från andra kommuner och från Uppsalas egna erfarenheter? Studien är avsedd att ge stöd till Uppsala och andra kommuners planeringsarbete, och att bidra till kunskap om och vägledning kring *Bostad först* och bostadsledda strategier i Sverige.

Studiens huvudsakliga slutsatser är som följer:

***Bostad försts* spridning i Sverige är fortfarande begränsad och ingen kommun har helt ställt om hemlöshetssystemet mot *Bostad försts* principer.** En liten minoritet av Sveriges kommuner använder idag *Bostad först*, även om flera verksamheter nu är på väg att startas runt om i landet. *Bostad först* drivs också i allmänhet parallellt med trappstegsmodellen, ofta som ett småskaligt sido-projekt, vilket i sig skapar inkonsekvent hantering och förhindrar ett systemskifte.

Uppsala behöver mer effektiva sätt att angripa hemlösheten. Den akuta hemlösheten ökar i Uppsala samtidigt som nuvarande system, i princip en trappstegsmodell, inte lyckas hantera den. Skattningar pekar på en ökning av hemlösheten i Uppsala, och antalet individer med social problematik som lever i akut hemlöshet verkar också öka. De som erhåller boendelösningar via kommunen bor övervägande i kortsiktiga boende som stödboende och härbärge, vilket också är de dyraste lösningarna. Många personer fastnar på vägen i trappan, eller faller ur systemet med jämna mellanrum, för att senare börja om från början.

¹ Studien är sammanställd av Sara Johansson de Silva (konsult, huvudförfattare) och Johan Lidman (analytiker, RISE), på uppdrag av Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner. Jonas Tångström har stöttat arbetet med intervjuer och möten med hemlösa personer i Uppsala och bidragit med brukarperspektiv. Författarna vill varmt tacka anställda i Uppsala Kommun och andra som bistått i framställandet av rapporten, särskilt projektets styrgrupp inom Sveriges Stadsmissioner, Marcus Knutagård, docent, Socialhögskolan i Lund, och flertalet kollegor från RISE.

Analysen visar att *Bostad först* skulle vara kostnadseffektivt för Uppsala, ge mer stabilt boende för individen, och på sikt innebära besparingar. Trappstegsmodellens kostnad per individ är avhängigt av hur snabbt personen kan förflytta sig i systemet, från kortsiktiga till långsiktiga lösningar. *Bostad först* är billigare än trappstegsmodellen, även under det realistiska antagandet att trappstegsmodellen är minst lika effektiv som *Bostad först* i att slussa personer in i stabilt socialt (eget) boende. Med minskad akut hemlöshet skulle också samhällskostnaderna minska med många miljoner kronor. Dessa besparingar kommer främst region och stat till gagn, vilket borgar för mer samverkan - och mer nationellt stöd till kommunerna.

Erfarenheter från Malmö, Göteborg och Uppsala visar också att hur man implementerar *Bostad först* är viktigt för dess effektivitet och hållbarhet. Uppsalas första försök med *Bostad först* försvårades av att verksamheten avvek från Bostad-först principerna och integrerades i nuvarande system, vilket bygger på helt andra värdegrunder. Lärdomar från storstäderna pekar på flertalet faktorer för att underbygga en mer hållbar verksamhet. En grundförutsättning är tillgång till bostäder, politiskt stöd, och ett övergripande systemskifte i arbetssätt och värderingsgrund hos samtliga aktörer. Det krävs också ett kontinuerligt acceptans- och alliansbyggande med engagemang, dialog och kunskapsöverföring som centrala delar, mellan politiker, tjänstemän, forskare, utförare, och deltagare i bostad först. Verksamhetens framgång bygger på ett engagerat team hos socialtjänsten som kan erbjuda ett aktivt, tillitsbaserat och förebyggande stöd till gagn för brukare, fastighetsägare och andra

En omställning till *Bostad först* innebär att rätten till bostad ska vara vägledande för allt hemlöshetsarbete. Studien fokuserar på *Bostad först* i sin ursprungsform, som omfattar personer med social problematik, ofta med många år i hemlösheten. Målgruppen är en viktig startpunkt: den är särskilt resurskrävande på grund av det intensiva stöd som i början kan behövas för att upprätthålla boendet. Det gör det inte mindre angeläget att minska den strukturella hemlösheten, som också lätt övergår i social problematik och då blir än svårare att häva. I länder som Finland är *Bostad först* en viktig komponent i en bredare bostadsledd strategi. Rätten till egen bostad och individens och hushållens önskemål kring boende står i centrum för insatser - och strategin har inneburit att hemlösheten också har minskat.

1. Bakgrund

Hemlösheten växer i Sverige och blir mer komplex. Andelen hemlösa har ökat i Sverige under det senaste decenniet. Socialstyrelsens senaste skattning från 2017 visade på över 33,000 hemlösa i Sverige. Ekonomiska och sociala konsekvenser av COVID-19 riskerar att ytterligare ha försämrat läget.² Det är svårt att mäta hemlöshet och att jämföra över tid och mellan länder, men det råder enighet om att hemlösheten i Sverige är högre än i våra nordiska grannländer som är uppbyggda på liknande välfärdsprinciper. Det finns ett stort behov att hantera hemlösheten och dess ökande mångfald, inte minst eftersom ekonomisk utsatthet i samband med bostadsbrist – ”strukturell hemlöshet” blir en allt viktigare faktor (Faktaruta 1). Forskning visar dessutom att hemlöshet i sig ökar risken för psykisk ohälsa och att social och ekonomisk utsatthet hänger ihop med hemlösheten.

Det kostar att inte lösa hemlösheten. Det ligger i samhällets intresse att förebygga och motverka hemlösheten. De kort- och långsiktiga konsekvenserna för individ och samhälle är svåra – försämrad hälsa, social marginalisering, brist på egenmakt, tillsammans med exempelvis höga kostnader för vård, brott, och produktionsbortfall. Hanteringen av hemlösheten kräver också mycket resurser, inte minst för Sveriges kommuner som lägger omkring 6 miljarder kronor årligen på olika boendelösningar. Social hemlöshet, där det finns en bakomliggande problematik som exempelvis beroende eller psykisk ohälsa, är särskilt resurskrävande, räknat per individ.

Det behövs därmed mer effektiva metoder för att bekämpa hemlösheten. Det saknas dock övergripande strategier för hemlösheten i Sverige. En granskning av hemlöshetsarbetet i 17 kommuner, genomförd av Stadsmissionen under 2021, visade att kommunerna ofta saknar kunskap om den lokala hemlöshetssituationen samt att det råder brist på långsiktiga satsningar.

Bostad först är ett bevisat effektivt program för att minska hemlösheten. *Bostad först (Pathways to Housing First)* riktar sig till personer med en psykosocial problematik och/eller substansmissbruk, vilket ofta innebär större behov av stöd än hos andra grupper av hemlösa. *Bostad först* har använts framgångsrikt i många länder, inte minst i Finland där den utgör en bas för hemlöshetsarbetet. I Sverige har programmet inte implementerats brett. Ett fåtal kommuner, däribland Stockholm, Göteborg och Malmö, har hittills etablerat *Bostad först*, och driver den i begränsad skala sett till den potentiella målgruppen. Det bredast etablerade arbetssättet är istället den så kallade trappstegsmodellen, vilken bygger på att individen stegvis kvalificerar sig för eget boende.

Samtidigt ökar intresset på nationell nivå för att agera mot hemlösheten och fokus på *Bostad först* ökar. I budgetpropositionen 2022 aviserades en ny nationell hemlöshetsstrategi. I maj 2022 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utlysa 30 miljoner kronor i statsbidrag till kommunerna i syfte att stärka arbetet mot hemlöshet genom att starta eller utöka arbetet enligt *Bostad först*.³

Denna studie undersöker förutsättningar och möjligheter för en omställning till *Bostad först* i svenska kommuner, inklusive kostnadsberäkningar. Uppsala kommun har beslutat att starta ett *Bostad först*-program, efter ett avbrutet försök under perioden 2016 till 2019. Kommunen fungerar som en fallstudie och har bidragit till studien med data och information. Rapporten är avsedd att ge stöd till Uppsala kommun i planerings- och implementeringsarbetet, att användas som inspiration och stöd för andra kommuner som vill ställa om, och bidra till kunskap om *Bostad först* och bostadsledda strategier i ett svenskt perspektiv. Den ska inte ses som en handbok – en detaljerad vägledning för implementering finns redan⁴ – utan en ingång till hur man kan börja planera för *Bostad först*. En central del av studien fokuserar på kostnadsberäkningar och diskuterar direkta och indirekta effekter på kommun- och

² Pleace et al. 2021.

³ Regeringsbeslut 2022-05-12 S2022/02526.

⁴ Pleace 2016.

samhällsnivå. Studien riktar sig till alla aktörer inom hemlöshetsarbete: chefer och tjänstemän på kommunen, brukare, fastighetsaktörer, politiker och andra aktörer, i Uppsala och i andra kommuner samt aktörer inom hemlöshet på nationell och internationell nivå.

Studien fokuserar på *Bostad först* som en central komponent i en bredare bostadsledd strategi.

Bostad först utvecklades ursprungligen för att hjälpa personer som lever i hemlöshet på grund av sociala orsaker. Det är en målgrupp med behov av intensivt stöd och med utmaningar bortom de ekonomiska. Men programmet kan anpassas och utökas till att innefatta många olika grupper.

Faktaruta 1: Definitioner av hemlöshet

Hemlöshet kan definieras enligt flera dimensioner. En dimension gäller social respektive strukturell hemlöshet som berör hemlöshetens underliggande orsaker.

Social hemlöshet innebär en bakomliggande, ofta komplex, social problematik som exempelvis beroende eller psykisk ohälsa. Den som befinner sig i social hemlöshet har möjlighet att få stöd av socialtjänsten enligt Socialtjänstlagen. Bedöms personen ha stödbehov kan boende vara ett stöd som beviljas.

Strukturell hemlöshet uppstår när hushåll utan social problematik inte kan erhålla bostad. Dessa personer har inte samma möjlighet till stöd. Hemlösheten har strukturella orsaker, främst obalanser på bostadsmarknaden, särskilt för låginkomsthushåll.

I praktiken är gränserna mellan socialt respektive strukturellt hemlösa flytande eftersom social och ekonomisk utsatthet och hemlöshet hänger ihop, inte minst därför att strukturell hemlöshet kan leda till psykisk ohälsa.

En annan dimension gäller hemlöshetssituationen. Rapporten använder sig här av Socialstyrelsens fyra definitioner.

Akut hemlöshet (Situation 1). Till denna kategori räknas personer i akut behov av tak över huvudet och som är hänvisade till akutboenden, härbärgen, jourboenden eller sover på gatan. EU-medborgare och papperslösa som hör till denna grupp räknas dock inte in i den officiella statistiken.

Boende på institution eller i kategoriboende (Situation 2). Hit hör personer som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt eller behandlingsenhet, stödboende i kommunal, regional eller privat regi, HVB-hem eller SIS-institution, och som tre månader före planerad utskrivning/utflyttning fortfarande saknar ordnad bostad. Även personer som skulle lämnat institutionsboendet, men som på grund av svårigheter att hitta eget boende fortfarande bor kvar, räknas hit.

Långsiktiga boendelösningar (Situation 3). Omfattar personer som bor i en av kommunen ordnad boendelösning (försökslägenhet, träningslägenhet eller som fått ett så kallat socialt eller kommunalt kontrakt) på den sekundära bostadsmarknaden då de inte på egen hand kan skaffa bostad. Gemensamt för dessa boendelösningar är att hyresavtalet är förenat med tillsyn eller andra villkor eller regler. Här ingår även boenden enligt *Bostad först*.

Eget ordnat kortsiktigt boende (Situation 4). Hit hör personer som bor tillfälligt och kontraktslöst hos vänner, bekanta, familj eller släkt eller som har ett inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson som är kortare än tre månader.

Studien är baserad på kvantitativ och kvalitativ information. Rapporten är baserad på (i) litteraturgenomgång, särskilt av forskning relaterad till metoder för att bekämpa hemlöshet; (ii) dokumentanalys inklusive styrdokument och rapporter från Uppsala kommun; (iii) data från Uppsala kommun och Stockholms stad; (iv) intervjuer med 20-talet personer som arbetar inom kommuner med hemlöshet (Uppsala) och *Bostad först* (Malmö, Göteborg, Stockholm).⁵ Vi har också talat med två personer som levde i hemlöshet i Uppsala under december 2021, för att förstå hur de upplever kommunens hemlöshetssystem och hur deras boendehistorik ser ut.

Rapporten är organiserad som följer. Den börjar med att presentera bakgrund för *Bostad först* i Sverige i avsnitt 2. Avsnitt 3 sätter fokus på Uppsalas hemlöshet och kartlägger nuvarande system för att hantera hemlösheten. Avsnitt 4 diskuterar kostnader för olika system, och närmar sig frågan kring kostnadseffektivitet. Avsnitt 5 sammanfattar lärdomar från Malmö, Göteborg och Stockholm –

⁵ Se referenslista samt Annex 1.

storstadskommuner som delar många av Uppsalas utmaningar och möjligheter, och som har relativt lång erfarenhet av *Bostad först*. Slutsatserna presenteras i Avsnitt 6.

2. *Bostad först* i Sverige

Det finns stort behov för effektiva metoder för att hantera social hemlöshet i Sverige. Institutionsboende och bostadssociala lösningar för personer med social problematik står för den största delen av kommunernas utgifter relaterade till boendelösningar.⁶ Utifrån individens rätt till egen bostad, liksom utifrån ansvarsfull resursanvändning, är det alltså viktigt att hitta långsiktigt hållbara och kostnadseffektiva sätt att minska användandet av tillfälliga lösningar för denna grupp.

Trappstegsmodellen är den vanligaste insatsen för personer i social hemlöshet i Sverige. Trappstegsmodellen är ett inarbetat arbetssätt i Sverige. Grundtanken är att personer stegvis kvalificerar sig för egen bostad, parallellt som stöd och vårdinsatser ges. Uppflyttningen i kedjan är villkorad och är avhängig att personen följer de regler som ställts upp, som till exempel krav på nykterhet och att behandlingsplaner följs. Boende och behandling är därmed sammanlänkade.

Internationellt har *Bostad först* utvecklats och implementerats som en alternativ metod för att hantera den sociala hemlösheten. *Bostad först* utvecklades i USA under 1990-talet och baseras på bostaden som en mänsklig rättighet enligt FN-konventionen. *Bostad först* bygger på 8 grundprinciper (Faktaruta 2), vilka bland annat innebär att en reguljär bostad ska erbjudas direkt, samtidigt som stöd- och behandlingsinsatser erbjuds för att klara boendet, bland annat genom intensivt och flexibelt stöd via mobila stödteam.

Faktaruta 2: *Bostad först* - 8 principer

-
1. Bostad är en mänsklig rättighet
 2. Rätten till val och självbestämmande
 3. Bostad och behandling ska separeras
 4. Stöd riktas till återhämtning
 5. Stöd baseras på skademinskning
 6. Aktivt engagemang utan tvång och fostran
 7. Deltagarstyrt stöd utifrån individens styrkor, behov och egna mål
 8. Flexibelt stöd så lång tid som personen själv vill och behöver
-

***Bostad först*s spridning i Sverige är begränsad.** I Socialstyrelsens öppna jämförelser från 2021 uppgav 39 kommuner att de arbetar med *Bostad först*. Det finns anledning att tro att det faktiska antalet är färre: År 2018 uppgav 44 kommuner i de öppna jämförelserna att de använde *Bostad först*, men en undersökning av Lunds universitet visade att endast 21 kommuner av Sveriges 290 kommuner då *de facto* arbetade med programmet.⁷ Än färre kan sägas ha ställt om verksamheten till att låta *Bostad först* vara ledande för det sociala hemlöshetsarbetet.⁸ En mindre undersökning bland utförare i kommuner visade på olika hinder för införande av *Bostad först*, exempelvis avsaknad av politiskt stöd, brist på resurser för omställning och implementering, bristande tillgång på bostäder, institutionella hinder, och otillräckligt fokus på komplementära stödinsatser.⁹

Få kommuner har långsiktig erfarenhet av *Bostad först* i större skala. Längre erfarenhet av *Bostad först* är begränsad men finns i Stockholm (startades 2010), Helsingborg (2010), Malmö (2012), Göteborg

⁶ Pleace 2016.

⁷ Pleace et al. 2019, Sveriges Stadsmissioner 2020.

⁸ Sveriges Stadsmissioner 2021.

⁹ Nykänen 2020.

(2013)¹⁰, och Örebro (2013). I flera kommuner har *Bostad först* förblivit i pilot-format och implementeras parallellt med alternativa lösningar för samma målgrupp. Av de drygt 560 lägenheter som erbjöds 2018 i Sverige (varav ca 480 med aktivt stöd) fanns tre av fyra i de tre storstadskommunerna eller Helsingborg. Mediankommunen erbjöd endast 7 *Bostad först* lägenheter.¹¹ Projektet har replikerats, men inte skalats upp i volym. Små volymer kan reflektera begränsat behov i små kommuner, men visar också på att *Bostad först* riskerar att bedrivas som ett småskaligt sidoprojekt om inte tydlig styrning mot en omställning sker. Detta i sin tur kräver att *Bostad först* implementeras som huvudprincip, och att andra parallella system i högre grad avvecklas eller reduceras.¹²

Internationellt är de positiva effekterna av *Bostad först* väl dokumenterade. Studier från USA, Canada och Europa visar att *Bostad först* fungerar, med förbättringar som högt kvarboende (80% eller mer), förbättrad livskvalitet inklusive minskat missbruk, och ökad social integration. Internationella studier av trappstegsmodellen visar på kvarboende kring 30% eller som mest 40%, vilket alltså tyder på att *Bostad först* fungerar betydligt bättre från detta perspektiv.¹³ De goda resultaten gör att *Bostad först* också har visat sig vara ett kostnadseffektivt sätt för att hantera den sociala hemlösheten jämfört med andra arbetssätt – *Bostad först* kan alltså uppnå bättre resultat givet en viss mängd resurser.¹⁴

Kunskapsbasen kring hur *Bostad först* fungerar i Sverige är under uppbyggnad. Kunskapsgapen är fortfarande stora, men flera studier av svenska verksamheter visar även här på positiva effekter av *Bostad först* i form av högre kvarboende (Tabell 1).¹⁵ Socialstyrelsen rekommenderar *Bostad först* i sina riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende och för schizofreni och schizofreniliknande tillstånd. I en rapport från Socialstyrelsen med åtgärdsförslag för att förebygga och motverka hemlöshet inom socialtjänstens ansvar och område föreslås ökade resurser för implementering av *Bostad först* på kommunnivå.¹⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) förespråkar *Bostad först* som ett kostnadseffektivt sätt att lösa boendesituationen för de som står längst från bostadsmarknaden. Intresset för att implementera *Bostad först*, och göra det rätt, kan därmed förväntas öka.

Tabell 1: Kvarboende, *Bostad först* i Sverige

Kommun (rapportens publiceringsdatum)	Kvarboende
Göteborg (2017)	71-76%
Helsingborg (2013, 2018)	84% (2013), 83-85% (2018)
Malmö (2021)	81-84%
Karlstad (2017)	83%

Källa: Segnestam-Larsson. 2021, och Malmö Stad. Not: Definitionen för kvarboende kan variera.

Det saknas jämförande resultat från trappstegsmodellen, men den evidens som finns tyder på att den inte fungerar. Det är dyrt och svårt – omöjligt, om det handlar om små volymer – att med vetenskapligt rigorösa kvantitativa metoder jämföra ansatser för att bekämpa hemlösheten. I en sammanställning av svensk forskning kring *Bostad först* identifierades 14 studier som behandlade *Bostad*

¹⁰ En *Bostad först*-liknande verksamhet startades flera år tidigare av Stadsmissionen, men benämndes förs 2011 *Bostad först*

¹¹ Se översikt på Bostadforst.se.

¹² Denvall et al. 2022.

¹³ Aubry et al 2015, och Bebout et al. 1997, Pleace 2008, Tsemberis 2010, samtliga citerade i Pleace 2016.

¹⁴ Pleace 2016, Latimer et al. 2019.

¹⁵ Segnestam-Larsson 2020.

¹⁶ Socialstyrelsen 2018, 2019, 2021.

först i en kommun. Endast sju av dessa jämförde *Bostad först* med andra alternativ till boendelösningar.¹⁷ En ytterligare begränsning består i bristen på kvantitativa resultatmätningar från nuvarande system. Tre svenska studier visar dock att trots sin institutionalisering har inte trappstegsmodellen lyckats lösa hemlösheten.¹⁸

***Bostad först* får bättre fäste och institutionaliseras när den skalas upp och visar på gynnsamma resultat.** Erfarenheterna från Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg visar på liknande utveckling för att få bredare acceptans. Programmen har i allmänhet börjat som mindre pilot-projekt. Några år in i verksamheten har ett beslut tagits att skala upp verksamheten, vilket givit större legitimitet. Med tiden har verksamheten kunnat visa på gynnsamma resultat vilket i sin tur skapat acceptans att fortsätta. Dessa städer har också genom en ökande volym av *Bostad först*-lägenheter mer förtroendeingivande kunnat visa på resultat. Enligt flera bedömare kan man ändå inte tala om en regelrätt systemomställning. Programmen existerar därför i vad som förefaller vara ständig konkurrens med trappstegsmodellen.

¹⁷ Segnestam-Larsson, 2020, op. cit.

¹⁸ Löfstrand 2010, Knutagård 2009, Sahlin 2005.

3. Hemlöshet och boendelösningar i Uppsala Kommun

Detta avsnitt belyser hemlöshetens omfattning och utmaningar i Uppsala. En översikt av bostadsmarknaden i Uppsala visar att brist på billiga hyresbostäder bidrar till den breda hemlöshetsproblematiken, och att fler bostäder för sociala behov sannolikt kommer att behövas. Samtidigt verkar hemlösheten i Uppsala öka, även för den grupp av personer med komplex social problematik som kan anses vara kärnmålgrupp för Bostad först. För närvarande hanteras denna grupps behov genom ett slags trappstegsmodell med stegvis kvalificering till eget boende kopplat med vårdinsatser.

Bostadsmarknaden och tillgång på lägenheter

Bostadsmarknaden i Uppsala präglas av högt tryck, ökande priser och underskott på bostäder, särskilt hyreslägenheter, och särskilt för låginkomsthushåll. Av kommunens dryga 114 000 bostäder (2020 års siffror) är ca 63% bostadsrätter eller äganderätter, 23% ordinarie hyresbostäder och 13% är specialbostäder och särskilda boendeformer (studentboenden, boende för äldre mm).¹⁹ Andelen hyresrätter (23%) är därmed betydligt lägre än i riket i genomsnitt (30%).²⁰ Närmare 40 kommunala och privata bostadsbolag är aktiva hyresvärdar i Uppsala. Uppsalahem – allmännyttan – är dominerande, med ca 17,000 lägenheter i sitt bestånd.

Det råder särskild brist på billiga bostäder, bland annat därför att den nybyggnation som skett under senare år främst har riktat sig till hushåll med högre inkomst.²¹ Bostadsmarknaden utmärks mer allmänt av låg rörlighet och hög segregation.²² Samtidigt står ca 100,000 personer i kö hos Bostadsförmedlingen, varav 16,000 aktivt söker bostad. Boendesituationen är osäker för 9% av befolkningen, dvs drygt 20,000 personer, vilket betyder att de är helt hemlösa eller flyttar runt mycket, alternativt bor ohållbart trångt eller dyrt relativt hushållets inkomst.

Nybyggnation kan sannolikt inte täcka behovet av långsiktiga boendelösningar för låginkomsthushåll. Kommunens mål är att säkra bostadsförsörjningen med nybyggnation av ca 2000 till 3000 bostäder årligen varav 7,5% hyresrätter med en lägre hyra (ca 30% ska vara hyresrätter, varav 25% med en lägre hyra).²³ Detta innebär alltså mellan 150 och 200 hyresrätter per år.

Bostäder för sociala ändamål dras från såväl allmännyttan – Uppsalahem – som privata fastighetsbolag. Den sociala resursen representerar de bostäder som kommunen erbjuder till målgrupper som omfattas av socialtjänstens boendeinsatser. Där ingår bostadssociala kontrakt, stödboende, jourlägenheter, annat tillfälligt boende, skyddat boende och härbärge. I Uppsalahems ägardirektiv ingår att en viss andel nya hyresavtal ska erbjudas kommunen för den sociala resursen. Under 2021 erbjöds 105 lägenheter. Kommunen konstaterar att dessa bostäder är koncentrerade i vissa stadsdelar, där andelen hyreslägenheter är större, men att en högre spridning vore önskvärd.

¹⁹ Uppsala Kommun 2020.

²⁰ SCB. Statistik över hushållens boende.

²¹ Svensk forskning visar att i den mån flyttkedjor uppstår i samband med nybyggnation når de sällan låginkomsthushåll; flyttkedjorna är snävt geografiskt begränsade och kommer därför sällan de mindre bemedlade hushållen till del. Se Grandner et al 2018.

²² Uppsala Kommun 2020, Op. Cit.

²³ Ibid.

Totalt planerar kommunen för ett behov kring 550 andrahandskontrakt årligen för socialtjänstens målgrupper, fram till 2026. I dessa ingår 95 genomgångslägenheter (årligen ca 30 nya) med begränsade och icke förnybara kontrakt, som utslussningsväg från stödboende. En stor del av genomgångslägenheterna har under de senaste åren avsatts till ensamkommande asylsökande. Fram till Ukraina-krisen beräknades detta behov minska, medan behovet av lösningar för personer med hyresskulder och social problematik – psykiatri, missbruk – förväntades öka.

Slutsatsen är att det råder brist på billiga hyreslägenheter i Uppsala vilket kan antas bidra till den strukturella hemlösheten. Kommunen har tillgång till ett antal lägenheter i den sociala bostadsresursen, bland annat via allmännyttan. En del av dessa lägenheter kan användas för *Bostad först*. En omställning från trappstegsmodellen till en mer omfattande *Bostad först*-verksamhet skulle innebära omflyttning från kortsiktiga institutionsboenden till andrahandslägenheter, vilket kommer att öka pressen på den sekundära bostadsmarknaden. Det finns ett behov att öka arbetet med flera bostadsbolag för att göra bostäder tillgängliga för sociala behov.

Uppsalas hemlösa – vem kan behöva *Bostad först*?

Hur många skulle kunna få hjälp av *Bostad först* i Uppsala Kommun? Som i många kommuner saknas en tydlig bild av hemlöshetens omfattning och karaktär i Uppsala Kommun. Kommunen utför ännu inte regelbundna undersökningar kring hemlöshetens omfattning.²⁴ Uppskattningar nedan baseras på Socialstyrelsens kartläggning²⁵, en uppdatering i maj 2021 gjord av kommunen, och preliminära resultat från en pågående (januari – mars 2022) hemlöshetsskattning som fokuseras på personer i akut hemlöshet. Flera av de som intervjuats är ense om att mörkertalen också kan antas vara stora vad gäller akut hemlöshet (situation 1) och de som åstadkommer egna kortsiktiga lösningar (situation 4) eftersom kartläggningarna rör personer som kommer i kontakt med socialtjänsten. Kartläggningarna ska därför ses som en undre gräns för hemlöshetens omfattning.

År 2017 uppmättes närmare tusen personer hemlösa i kommunen, merparten i långsiktiga boendelösningar genom kommunen. Socialstyrelsens mätning från 2017 identifierade 924 hemlösa personer. Av dessa levde 60 personer i akut hemlöshet, 94 personer i institution eller kategoriboende (som exempelvis stödboende), 67 personer i kortsiktiga egenhändiga lösningar, och majoriteten (70%) i långsiktiga boendelösningar genom kommunen (försöks-/träningslägenheter, eller bostadssociala kontrakt). Sett utifrån totala antalet hemlösa var hemlösheten i Uppsala län koncentrerad till Uppsala kommun i absolut och relativa mått (av populationens storlek).²⁶ Relativt befolkningsstorleken är den totala hemlösheten i Uppsala högre än i exempelvis Stockholm eller riket i genomsnitt, men den akuta hemlösheten är enligt kartläggningen lägre.²⁷

Situationen i maj 2021 pekar på ökande akut hemlöshet. Statistik från socialtjänsten visar på 55 personer som i varierande grad använder härbärge, tillsammans med 25 hushåll i tillfälligt boende.²⁸ Enligt socialtjänsten hade 31 personer meddelats uppsägning/avhysning, och riskerade alltså att hamna i akut hemlöshet. Samtidigt befann sig 418 personer i pågående bostadssociala kontrakt och 60 personer i genomgångsboende. Ytterligare 89 personer bodde i stödboende, och 31 kvinnor bodde i

²⁴ Socialstyrelsen 2021.

²⁵ Socialstyrelsen 2017, Uppsala Kommun 2021.

²⁶ Den akuta hemlösheten var stor även i grannkommunerna Enköpings och Heby, till och med högre, mätt per invånare. Det finns anledning att tro att gränserna är porösa.

²⁷ Socialstyrelsen 2017.

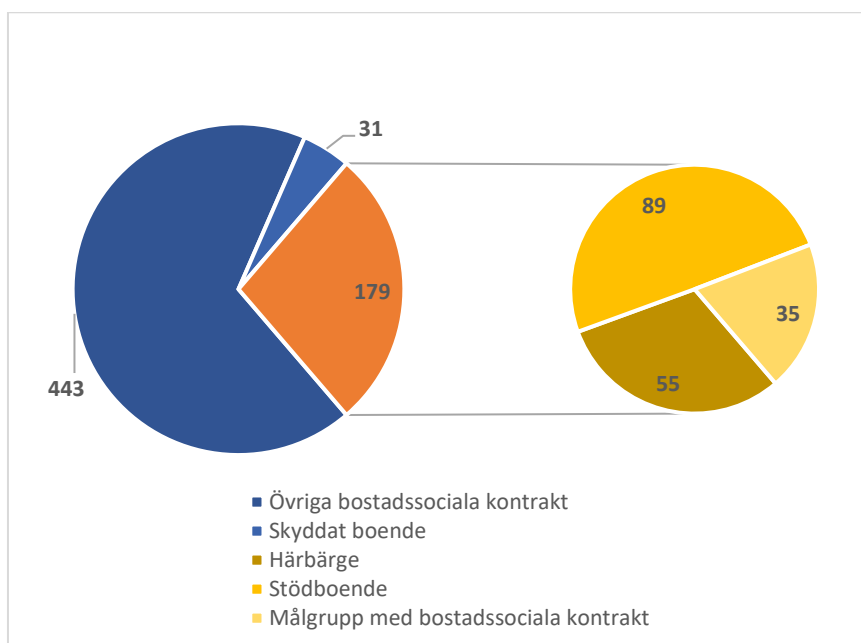
²⁸ Information om antal personer i hushållen är inte tillgänglig.

skyddat boende. Liksom 2017 utgjorde bostadssociala kontrakt merparten av insatserna för hemlösheten.

Den akuta hemlösheten är till stor del kopplad till psykisk ohälsa och missbruksproblematik, och det finns indikationer på att den gruppen ökar. Missbruk och psykisk ohälsa anfördes som orsak av personer i akut hemlöshet, i Socialstyrelsens kartläggning 2017. Under senare tid har kommunen också noterat ett högre tryck på härbärg (för män) och ett ökat behov för stödboende för vuxna med missbruksproblematik, vilket tyder på en ökning i målgruppen.²⁹ En hemlöshetsskattning från kommunens uppsökande verksamhet under slutet av 2021 pekar på att målgruppen akut hemlösa med social problematik ligger kring 60 till 80 personer, innefattande både unga och äldre personer.³⁰

Ungefär 180 personer som socialtjänsten har kontakt med kan sägas passa in i kärnmålgruppen för Bostad först. Kärnmålgruppen för en *Bostad först*-insats – personer i hemlöshet med komplexa behov, utifrån en missbruksproblematik och samsjuklighet – utgör alltså en betydande del av socialtjänstens boendeinsatser för den akuta hemlösheten. Utifrån socialtjänstens statistik skattar vi gruppens storlek till ca 180 personer, i hemlöshetssituation 1, 2 och 3 – uppgifter saknas kring hemlöshetssituation 4. Gruppen innefattar (i) 55 personer i härbärg; (ii) 89 personer i stödboende för vuxna med missbruksproblematik; (iii) 35 personer med bostadssociala kontrakt som deltar i insatsen vårdkedja beroende.³¹ I beräkningen inkluderas inte personer som befinner sig på hem för vård och behandling (HVB). Avsikten är att i denna studie separera analys av behandlingsinsatser (vilka kan vara relevanta oavsett modell för boende) och boendeinsatser.

Figur 1: Målgruppen för Bostad först i Uppsala



Källa: Uppsala kommun 2021 och uppgifter från boende-enheten. Innefattar inte hushåll i akutboende (uppgift om antal personer saknas) eller förväntade avhysningar vid tillfället. Målgrupp med bostadssociala kontrakt syftar på personer från "vårdkedja beroende", dvs de som erhåller stöd för missbruksproblematik, varav boende kan vara en stödform. Innefattar inte 25 hushåll med tillfälligt boende.

²⁹ Uppsala Kommun 2020.

³⁰ Preliminära skattningar enligt intervju med uppsökarverksamheten.

³¹ Ingen i vårdkedja för personer med beroende har tillfällig lägenhet.

De flesta personer i denna målgrupp saknar långsiktiga bostadslösningar. Jämfört med andra grupper av hemlösa är den här gruppen betydligt mer hänvisad till kortsiktiga boendelösningar: endast 20 procent av gruppen har ett bostadssocialt kontrakt.

Den akuta hemlösheten verkar alltså öka, och den är kopplad till kärnmålgruppen för Bostad först. Ungefär 180 personer i kärnmålgruppen erhåller för närvarande stöd genom någon form av boendelösning från kommunen. Majoriteten befinner sig i kortsiktiga lösningar med begränsade möjligheter att gå vidare till eget andrahandskontrakt med kommunen eller förstahandskontrakt.

Nuvarande system för hemlöshet

Kommunen bedriver arbete mot hemlösheten genom att (i) stödja personer i hemlöshet med boendelösningar och (ii) bedriva ett uppsökande och vräkningsförebyggande arbete. Huvudaktörer i boendelösningarna är kommunens socialtjänst (boendeenhet, försörjningsstöd) och fastighetskontor, civilsamhället, privata aktörer, och kommunala och privata fastighetsägare.

- **Kommunen** beslutar om insats (som myndighet), driver ett härbärge och två stödboende, och är hyresvärd för andrahandskontrakt i bostadssociala kontrakt (där kommunen alltså själv är hyresgäst hos fastighetsbolag).
- **Civilsamhället** står för vissa boendestödformer och annat stödarbete för hemlösa. Frälsningsarmén bedriver härbärge och stödboende för kommunens räkning. Uppsala Stadsmission bedriver dagverksamhet för hemlösa, med stöd och rådgivande funktioner. Värmestugan Grottan drivs av Helping Hand.
- Olika **privata aktörer** driver olika former av stödboende.
- **Fastighetsägare**, särskilt Uppsalahem, hyr lägenheter till kommunen för sociala ändamål.

Nuvarande system för att hantera kärnmålgruppen bygger på vårdkedjemodellen, ett slags trappstegsmodell, som kopplar ihop boende- och vårdinsatser.³² Personen förväntas växla upp från kort- till mera långsiktigt boende enligt boendekedjan. Olika vårdinsatser beslutas parallellt inom systemet. Uppflyttning i trappan är i olika grad villkorad med drogfrihet.

1. **Härbärge** är ett lågtröskelboende för akut hemlöshet som erbjuds av kommunen men som inte kräver biståndsbeslut. Den person som bor på härbärge mer än tre nätter hänvisas till socialtjänsten för att på sikt kunna hitta en annan boendelösning. Andra tillfälliga, korta lösningar (vandrarhem med mera) erbjuds i allmänhet inte målgruppen.

Genom egen ansökan eller anmälan tas man emot i mottagningsenheten för bedömning. Beslut tas samtidigt om behandlingsinsatser och boendeinsatser. Ytterst få nekas insatser om de vill ha behandling eller boende, och är beredda att uppfylla de krav som ställts. Det finns flera fall där personer inte har känt sig redo för drogfrihetskraven och därför har återgått till härbärge. Möjligheterna att vara kvar i härbärge är dock begränsade.

2. Boendeinsatser påbörjas. **Stödboende** är den vanligaste boendeinsatsen för personer med missbruk och samsjuklighetsproblematik. Stödboenden erbjuder personalstöd, i vissa boenden dygnet runt, i andra främst dag- och kvällstid. De drivs av kommunen, civilsamhälle, eller privata aktörer.

³² Här inkluderas inte behandlingshem som en del av boendekedjan – behandlingshem och annan institutionsvård ingår inte i den sekundära eller reguljära bostadsmarknaden.

En person i vårdkedjan som bedöms visa potential att bo i icke-övervakat boende kan därefter få tillgång till bostadssocialt kontrakt.

3. **Bostadssocialt kontrakt (BSK)** är ett tidsbegränsat andrahandsboende i egen lägenhet genom socialtjänsten med kommunen som hyresvärd. Lägenheter finns i kommunens eget bestånd, hos allmännyttan, eller hos privata fastighetsägare. Biståndsbeslutet är tidsbegränsat och omprövas var tredje till sjätte månad.

För att öka utslussningen från stödboende bistår kommunen också med genomgångslägenheter som kan tillhandahållas vid utskrivning från stödboende (eller vårdinstitution), om den enskilde saknar boende inför utskrivning.

Det framgår att den hemlöse som inte klarar eller upplever sig klara en livsstilsförändring mot drogfrihet är hänvisad till härbärge eller egna boendelösningar. Samtliga boendeinsatser ställer någon form av villkor kring droganvändning. Stödboenden har krav på drogfrihet och regelbundna kontroller görs för att säkerställa detta. I bostadssociala kontrakt för personer som deltar i vårdkedja för beroende ingår nykterhetskontroll via stödteam från beroendeenheten. Det rör sig inte om ett hårt villkorat boende, men kan upplevas som en "mjuk" kontroll.

Uppsalas erfarenheter stämmer överens med internationella observationer kring trappstegsmodellen och villkorat boende: det är svårt att ta sig vidare uppför trappan. Få slussas ut från stödboende till bostadssociala kontrakt. Trycket på stödboende har, som tidigare nämnts, ökat under senare år. Nya platser frigörs däremot inte, eftersom få personer i kärnmålgruppen klarar av att lämna stödboendet för eget långsiktigt boende utan blir kvar under flertalet år.³³ Enligt flera bedömare inom och utanför kommunen är det många som antingen förblir i stödboende under flera år eller som växlar mellan akut hemlöshet och stödboende.

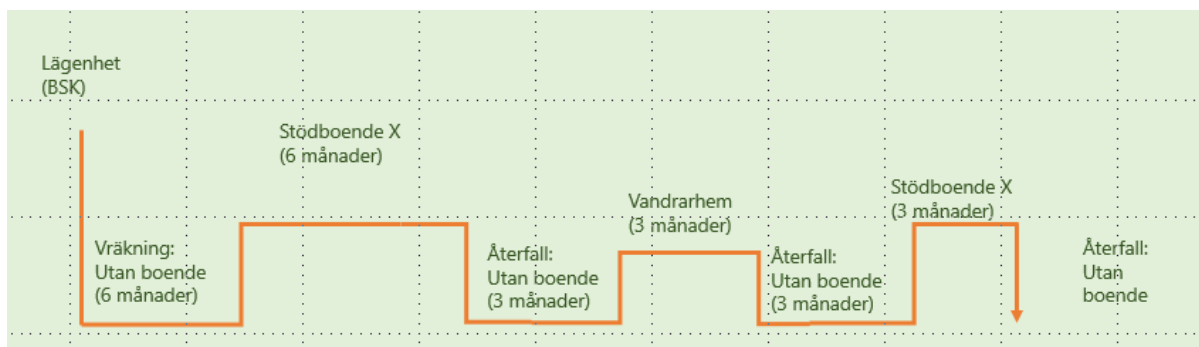
Det saknas för närvarande kvantitativa mätningar av nuvarande systems effektivitet i att lösa hemlöshet och öka livskvalitet. Kommunen har inte ett regelrätt uppföljningssystem för att mäta rörligheten mellan olika steg i trappstegsmodellen och graden av kvarboende. Vi har inte heller kunnat hitta uppföljningar kring klienters upplevelser av boendekvalitet och livskvalitet med nuvarande system, förbättrad hälsa, reducerat missbruk, eller andra relevanta mått på utfall.

Möten med hemlösa och representanter för civilsamhället visade på väl kända utmaningar med nuvarande system, särskilt brist på långsiktighet och trygghet. (Se Faktaruta 3: Samtal med personer i hemlöshet). Hemlösa personer i kärnmålgruppen som mottagit stöd upplevde ändå en stor oro kring sin boendesituation – en så pass stor oro att den tog över allt annat i vardagen. Bristen på långsiktighet i bostadssociala kontrakt, det faktum att tillgång till bostaden berodde på samsyn och långsiktighet i relationen mellan handläggare och personen som får stöd, och otillräcklig samverkan mellan försörjningsstöd, försäkringskassa och boendeenhet, ledde till stress, oro och depression.

Bostadssociala kontrakt är inte långsiktiga lösningar i så mening att de garanterar bostaden över en längre tidshorisont. Eftersom behovet omprövas med täta mellanrum kan en person bo med bostadssocialt kontrakt under en längre tid, men egentligen leva med en längre räckvidd av kortsiktiga kontrakt som förnyas. Därigenom kan personen ändå uppleva bostadssituationen som mycket osäker och kortsiktig. Relativt hög omsättning på handläggare späder på problemen.

Personer i missbruk och de som arbetar med personer i missbruk beskrev en ond cirkel: svårigheter att ta sig vidare från kortsiktiga lösningar, och svårigheter att hantera missbruket under kortsiktiga lösningar. En faktisk vandring i nuvarande boendesystem, berättad för oss av en person med missbruksproblematik (se Figur 2 och Faktaruta 3), visar på dessa svårigheter. Vandringen är en rundgång mellan stödboende och försök till nyktra perioder, och perioder som uteliggare.

³³ Genomsnittstiden för personer i stödboende var, år 2021, ca 6 månader, men det är inte säkert att detta är en representativ tidsperiod. Uppsala Kommun 2021.

Figur 2: "Svens" vandring i trappstegsmodellen

Källa: återberättad för författarna i december 2021.

Faktaruta 3: Samtal med personer i hemlöshet

I arbetet med rapporten pratade vi ingående med två personer som levde i hemlöshet i Uppsala. (En av oss som intervjuade har erfarenhet av hemlöshet och missbruk, och har själv fått en boendelösning via *Bostad först*.)

Hanna och Sven, som vi kallar dem, kan bägge anses vara i kärnmålgruppen för *Bostad först*, har varit i kontakt med socialtjänstens boendelösningar och levde i december 2021 i akut hemlöshet (Sven) och med bostadssocialt kontrakt (Hanna).

Hanna blev sjuk. Sven fick avliva sin hund. Mer behövdes inte för att hamna i långvarig hemlöshet.

Hanna, med viss psykisk funktionsnedsättning, beskrev en osäker och psykiskt påfrestande vandring runt i systemet under ett flertal år. Hemlösheten drabbade henne efter en längre sjukhusvistelse som ledde till hyresskulder. Olika kortsiktiga lösningar via kommunen inbegrep till exempel härbärge (trots att hon inte hade missbruksproblem), akutlägenheter, och – framförallt – akutboende på vandrarhem runt ett och ett halvt år totalt. Vandrarhemsvistelsen förlängdes först månadsvis och därefter – med ny handläggare – veckovis, och Hanna berättade om en upplevd godtycklighet och ständig osäkerhet kring var och hur hon ska få tak över huvudet. Samtidigt behöver Hanna möta kraven kring sitt försörjningsstöd. Att bo på härbärge och samtidigt fokusera på arbetssträning upplevdes som än mer stressande. Nu hade Hanna fått ett bostadssocialt kontrakt, säkrat för fyra månader framåt, men upplevde fortfarande stor osäkerhet och därmed oro kring boendesituationens varaktighet och besluten kring försörjningsstöd.

"Systemet är sådant att när man är som svagast måste man vara som starkast."

Hannas boendesituationer inbegrep akutboende i källarlägenhet, härbärge, och därefter flera års boende på vandrarhem, men utan långsiktighet i boendet.

Sven, med långvarigt och aktivt missbruk, berättade för oss om sin vandring i boendesystemet med många "halkningar" och svårigheter under de senaste två åren. Efter att ha levt i hemlöshet i unga år levde Sven i egen lägenhet med eget kontrakt utan problem under många år, men vräktes för nära två år sedan. Varför vet han inte riktigt, men tror att hyresvärden reagerade på ett ökat umgänge i lägenheten med flera hemlösa personer med missbruk.

"Då rasade mitt liv. Jag hade aldrig trott att jag skulle bli hemlös igen."

Sedan har Sven omväxlande sovit utomhus, bott på stödboende, fått lämna stödboendet på grund av missbruk, sovit ute, fått tillgång till vandrarhem, fått lämna på grund av missbruk och störningar, sovit ute, varit i stöd- och omvårdnadsboende, fått lämna på grund av missbruk, och sova ute – med akut hypotermi som följd. Med viss hjälp med ordning och reda och stabilitet i boendesituationen, tänker Sven att han kan återgå till eget, oberoende boende.

Vi använder Svens vandring och boendesituationer över tiden som ett exempel på hur en person kan halka i trappstegssystemet.

Hanna och Sven heter något annat.

Slutsatsen blir att många hemlösa fastnar eller kastas ut ur systemet. Även om kvantitativa data saknas finns det kvalitativ evidens att nuvarande hemlöshetssystem inte är tillräckligt effektivt att hitta

långsiktiga och trygga boendelösningar för individer. Intervjuer med olika aktörer i Uppsala visar att Hannas och Svens situation inte är unik. Osäkerhet, även i mer långsiktiga lösningar, skapar oro för människor i en redan utsatt situation.

4. Kostnadsanalys

Vad kostar hemlösheten?

Hemlöshet är förknippad med många kostnader på olika nivåer, för individer, staten, och kommunerna. Kostnaden för hemlöshet är ett underforskat område i Sverige. Det gäller såväl kostnader för social utsatthet förknippade med hemlösheten, och kostnader och kostnadseffektivitet för verksamheter som syftar till att lösa hemlösheten.

Den största kostnaden bär personen som lever i hemlöshet. En mänsklig rättighet kränks när en person inte har en bostad. Personer i hemlöshet utsätts för ovärdiga livsvillkor med kort- och långsiktiga risker för psykisk och fysisk ohälsa, överdödlighet, inskränkta rättigheter och social utslagenhet. Andra personer i samhället drabbas också genom den ökade risken för rån och stöld förknippat med social utslagenhet, exempelvis genom kostnader för försäkring eller väktarsystem mot stöld, eller ökar oro för sin säkerhet. Att skatta sådana kostnader är ett viktigt uppdrag men mycket komplext.

Hemlöshet innebär samhällskostnader. Allt annat lika använder personer i hemlöshet sig mer intensivt av akutsjukvård (psykisk eller somatisk), missbruks- och alkoholbehandling, polistjänst, och kriminalvård.³⁴ Alla dessa utgör delar av hemlöshetskostnaderna, men det är av förklarliga skäl komplicerat att veta hur stor andel som ska tillskrivas just hemlösheten. Socialt utslagna personer som inte arbetar bidrar heller inte till Sveriges produktion eller skatteintäkter.

Kommunerna har också höga kostnader för att ordna boendelösningar. Enligt Boverkets beräkningar från 2015, uppräknat till dagens penningvärde, lägger Sveriges kommuner runt 6 miljarder kronor på insatser för att hantera hemlösheten, från akutboende till institutionsboende och långsiktiga bostadssociala lösningar.³⁵ Administrationskostnader är en liten del av dessa kostnader – det som kostar är boendelösningarna, särskilt de kortsiktiga boendeformerna. Kortsiktiga boendelösningar såsom härbärge, vandrarhem, hotell, eller stödboende är ofta dyra. Det kostar också kommunen att tillhandahålla sociala bostadskontrakt som permanentas på den sekundära bostadsmarknaden. Enligt Boverkets beräkningar lämnar färre än en av tio hyresgäster ett bostadssocialt kontrakt inom ett år.³⁶

Verksamheter för att lösa hemlösheten bör utvärderas efter hur väl de kan åstadkomma långsiktiga förbättringar i boende och livskvalitet. Kommuner bör efterfråga hur effektivt en verksamhet förmår åstadkomma boendestabilitet och andra förbättringar i livskvalitet, och hur snabbt den kan åstadkomma en överflyttning till den reguljära bostadsmarknaden. Det saknas mer utförlig analys kring kostnaderna för olika boendelösningar för hemlösheten, särskilt relativt deras möjlighet att lösa hemlösheten långsiktigt för individer.

De få studier som finns tyder liksom internationell evidens på att Bostad först åstadkommer mer stabilt boende till lägre kostnad än andra alternativ. Trots brist på jämförande analys uppger en del kommuner att *Bostad först* är alltför dyrt för att implementera.³⁷ Internationella studier stödjer inte detta påstående. Uppskattningar från Storbritannien visade exempelvis att *Bostad först* kunde sänka kostnaderna med hälften jämfört med en trappstegslösning.³⁸ För Sveriges del visar en utvärdering av

³⁴ En studie från 1999 vilken ingående undersökte samhällskostnader visade på höga totala samhällskostnader för hemlöshet, ca 350,000 kronor per år (1999 års penningvärde). Den större delen av kostnaderna hänfördes till kostnader förknippade med missbruk och anskaffandet av olika droger (Fölster et al. 1999).

³⁵ Boverket 2015.

³⁶ Boverket 2014.

³⁷ SKR 2019.

³⁸ Pleace et al. 2013.

Göteborgs BODIL-verksamhet på att programmet löst boendeproblematiken till en väsentligt lägre kostnad.³⁹ Beräkningar utförda av Boverket tyder också på att kostnaderna för *Bostad först* är lägre än för andra former av långsiktigt boendestöd.⁴⁰ Enklare jämförelser mellan dygnskostnader för härbärgen och *Bostad först* visar slutligen på lägre dygnskostnad för *Bostad först*.

Kostnadsanalys för Uppsala Kommun

Vad skulle det kosta det för Uppsala Kommun att ställa om till *Bostad först* jämfört med nuvarande system? Eller omvänt, vilken nytta i form av minskad hemlöshet kan *Bostad först* förväntas leverera för samma resurser, jämfört med nuvarande system? Beräkningar av kostnadseffektivitet i nuvarande system – resultat per spenderad krona – försvåras av bristen på resultatuppföljning i många kommuners verksamheter. Kvalitativ evidens tyder på att trappstegsmodellen inte lyckas lösa hemlösheten långsiktigt, men det saknas tillräckligt med kvantitativa data kring dessa resultat. När faktiska utfall inte mäts kan faktisk kostnadseffektivitet inte beräknas.

Detta avsnitt utvecklar ett antal kostnadsberäkningar och resonemang kring besparingar och effektivitet, baserat på parametrar för Uppsala kommun. Beräkningarna nedan innehåller två komponenter: en relaterad till kommunens direkta kostnader för boendelösningar för personer i kärnmålgruppen, och en relaterad till (främst) regionens och statens kostnader för hemlöshet.

I brist på data om faktiska resultat baseras kostnaderna på olika scenarier som byggs runt olika antaganden om kvarboende i olika boendelösningar. Trappstegsmodellen är en kombination av olika boendeformer med olika kostnader, exempelvis härbärge, stödboende, bostadssociala kontrakt. Effektiviteten i att slussa en person genom systemet, och ut ur systemet, blir avgörande för kostnaderna. För att skatta genomsnittliga dygnskostnader skulle varje individs resa genom systemet behöva analyseras och prissättas. I brist på denna information används hypotetiska scenarier.

De flesta kostnadsöversikter och kostnadsjämförelser som gjorts har tittat på löpande genomsnittskostnader för olika boendeinsatser, exempelvis dygnskostnader för stödboende jämfört med *Bostad först*.⁴¹ Analysen nedan fördjupar dessa beräkningar och jämförelser, i tre steg.

1. En översikt över löpande kostnader för olika boendeinsatser i Uppsala (baserad på kommunens uppgifter från nuvarande system och skattningar för *Bostad först*).
2. En jämförelse av kostnader och utfall mellan olika scenarier för trappstegsmodellen och *Bostad först*.
3. En diskussion kring Uppsala kommuns kostnader för att införa *Bostad först*, för år 1 och 2.

Kostnadsberäkningarna gör inte anspråk på att vara fullständiga. Mer detaljerad information behövs för att exempelvis urskilja fastighetskostnader och vad som utgör mat och hyreskostnader i boendeformerna.

Löpande kostnader för olika boendeformer

Vad kostar kommunens olika kort- och långsiktiga boendeformer och vad kostar *Bostad först*, per person och dygn? Ett första steg för att jämföra kostnader är att se till dygnskostnaden per individ.

³⁹ Uhnoo 2017.

⁴⁰ Boverket 2015.

⁴¹ Se <https://www.bostadforst.se/svenska-myndigheter-om-bostad-forst/>. Ett undantag är Uhnoo 2017 som inbegriper en jämförande kostnadsanalys.

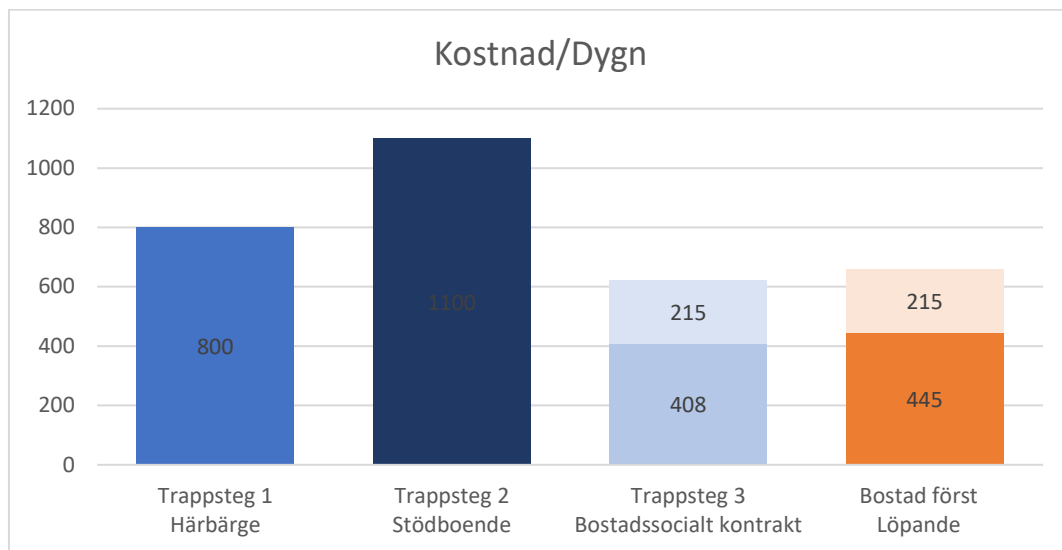
Det är viktigt att notera att det är vanskligt att jämföra kostnader eftersom olika boendeformer innebär olika tjänster (exempelvis mat, möblemang, mm), som i sig har ett värde.

Löpande dygnskostnader för korta och långsiktiga boendelösningar visas i Figur 3. Såväl kostnader från nuvarande trappstegssystem (härbärge, stödboende, och bostadssociala kontrakt), och *Bostad först*, redovisas. Kostnaderna för kommunens olika boendeformer bygger på uppgifter från kommunen (se Annex, Tabell A 1). Löpande kostnader för *Bostad först* baseras på ett genomsnitt för olika verksamheter i Sverige (se Annex, Tabell A 2). De långsiktiga lösningarna som innebär eget boende, dvs bostadssociala kontrakt och *Bostad först*, presenteras med och utan hyreskostnaden (ungefär 215 Kr per dygn i Uppsala). I härbärge och stödkostnad ingår "hyra" och mat i erbjudandet. I eget boende täcks hyran däremot ofta med försörjningsstöd. Det är långt ifrån självklart att denna kostnad försvinner även om personen kan lämna boendeinsatsen för en egen långsiktig bostadslösning (förstahandskontrakt). Ingen av lösningarna inbegriper kostnader relaterade till fastigheter.

Det framgår att kortsiktiga boendelösningar kostar mest:

- (i) Kortsiktiga lösningar för hemlösheten (härbärge, stödboende) är dyrare än boendelösningar som erbjuder egen bostad (bostadssociala kontrakt, *Bostad först*).
- (ii) Långsiktiga lösningar i form av *Bostad först* är marginellt dyrare än Uppsala kommuns bostadssociala kontrakt, eftersom *Bostad först* erbjuder mer intensivt stöd.
- (iii) En överflyttning av personer från stödboende till *Bostad först* skulle ge en kostnadsminskning på 60% för varje individ om hyra exkluderas, och 40% om hyra inkluderas.

Figur 3: Löpande kostnader för olika boendelösningar (kronor per dygn)



Källa: Kostnader för härbärge, stödboende och bostadssocialt kontrakt är baserade på uppgifter från Uppsala Kommun. Löpande kostnader för *Bostad först* representerar ett genomsnitt för olika Bf-verksamheter i Sverige.

Kostnad för nuvarande system

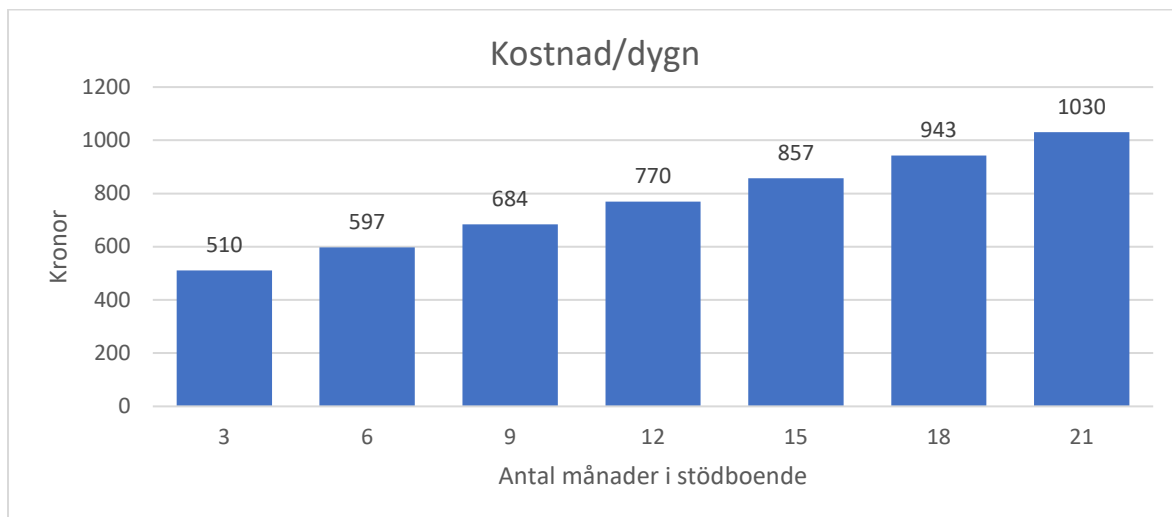
Trappstegsmodellens totala kostnad per person beror helt på effektiviteten i vandringen uppför trappan. Eftersom trappstegsmodellen har olika steg med vitt skilda kostnadslägen, beror totala kostnaden på hur en person förflyttar sig genom systemet, och särskilt på hur snabbt individer lyckas ta sig vidare från de kortsiktiga, dyrare lösningarna och "upp" i billigare bostadssociala kontrakt. Även om

vi förutsätter att en person avancerar i trappan utan att halka av eller fastna i systemet är det inte klart hur lång tid individer i genomsnitt förblir i olika steg i trappan.

Det kostar därmed mer om individer fastnar i de dyrare lösningarna i början av boendetrappan.

Figur 4 visar på genomsnittskostnaderna för en person under två år som tillbringar 1 månad i härbärge, ett antal månader i stödboende, och övriga månader (dvs totalt 24) i bostadssocialt kontrakt. Ju längre personen dröjer kvar på steg nummer 2 – stödboende – desto mer kostar insatsen totalt sett. Om en individ dröjer 12 månader istället för 6 månader innan hen går vidare till bostadssocialt kontrakt, ökar kostnaden exempelvis med 30%.

Figur 4: Dygnskostnader för trappstegsmodellen under olika antaganden om slussning genom systemet (kronor per dygn)



Källa: Beräkningar baserade på uppgifter från Uppsala kommun. Beräknat på totalt 24 månader, med 1 månad i härbärge och varierande månader i stödboende och bostadssocialt kontrakt.

Att inte lösa hemlösheten kostar också kommunen. Vi återvänder till Sven och hans svåra rundvandring och halka i systemet under de senaste två åren. Detta är den enda faktiska vandringen genom trappstegsmodellen vi har kunnat följa. Totalt sett har slussandet in och ut ur systemet resulterat i ca 12 månader utan någon form av tak över huvudet för Sven. Under den tiden har Svens boende inte belastat kommunens budget för boendelösningar via socialtjänsten. Det är naturligtvis en helt oönskad lösning att spara pengar genom att *inte* erbjuda någon boendelösning. Däremot är det viktigt att uppmärksamma att trots misslyckandet i att uppnå någon form av stabilitet för Svens boende, har hans ostadiga rundvandring i olika kortsiktiga boendeformer i systemet kostat kommunen uppskattningsvis 200,000 kronor per år, givet de höga kostnaderna för akut- och stödboenden.

Scenarier för jämförelse av modeller

Kostnadsberäkningarna ovan tar inte hänsyn till effektivitet – hur mycket nytta i form av minskad hemlöshet levererar systemen givet vissa resurser? En lösning som är dyrare totalt sett men ger högre kvarboende kan ge bättre resultat per investerad krona och alltså vara mer kostnadseffektiv. För att kunna jämföra *Bostad först* och nuvarande system vill vi därför försöka prissätta hela trappstegssystemet och *Bostad först*, och ta hänsyn till förväntningar kring effektivitet.

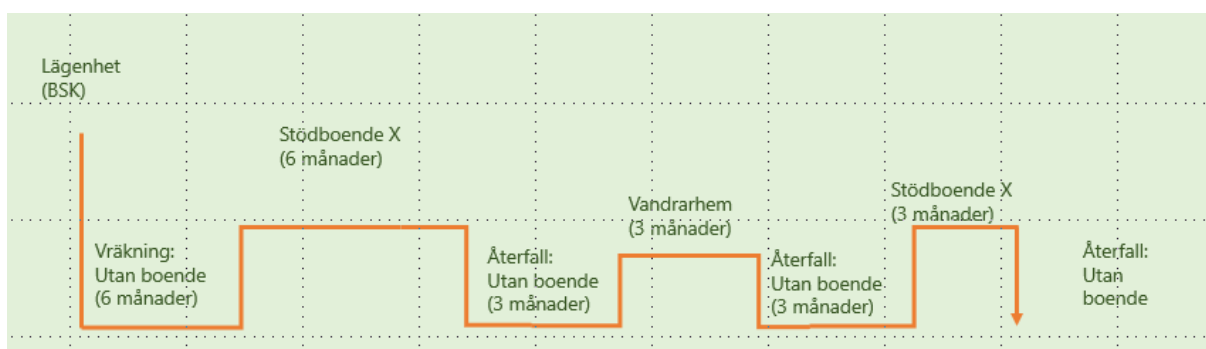
Vi jämför scenarier med olika antaganden om effektivitet. Jämförelser mellan *Bostad först* och trappstegsmodellen försvåras alltså av bristen på kvantitativ information kring hur snabbt förflyttning

inom trappan sker, i Uppsala eller i andra kommuner, och hur många som faktiskt tar sig vidare genom trappan. Vi använder oss därför av scenarier över två år för att kunna reflektera en möjlig förflyttning mellan olika former av boenden under tillräckligt lång tid.⁴² Vi prissätter varje scenario utifrån de kostnader för olika boendelösningar som identifierats ovan.

Analysen fokuserar på kvarboende som mål och bortser från andra möjliga vinster (hälsa, social, beroende mm). Med "resultat" menar vi andelen personer som är kvar i långsiktigt boende, antingen i vanligt bostadssocialt kontrakt eller *Bostad först*.

- **Scenario 1, "halka i trappan"** representerar helt enkelt "Svens" vandring i systemet, alltså en fallstudie från Uppsala så som den återberättats för oss, inklusive "Svens" uppskattningar av hur länge olika perioder varade. I nedanstående analys används detta scenario som ett värsta utfall – den situation personer hamnar i om de ramlar ur respektive hemlöshetslösning.

Figur 5: Scenario 1: Halka i trappan – en faktisk vandring



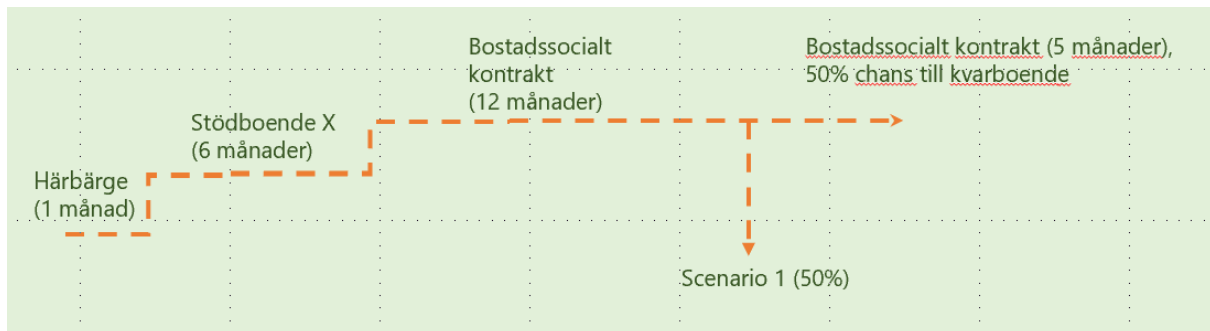
Källa: återberättad för författarna i december 2021, av en akut hemlös person i Uppsala.

- **Scenario 2 är en effektiv vandring i trappstegsmodellen.** Detta scenario står i skarp motsats till Svens erfarenheter. I denna vandring tillbringar personen en månad i härbärge, för att därefter tillbringa sex månader i stödboende. Därefter får personen tillgång till ett bostadssocialt kontrakt under återstoden av tiden, dvs 17 månader. Om härbärgets räknas in har personen alltså boendeinsats under samtliga 24 månader, varav 17 månader i egen bostad. Detta kan ses som ett scenario med 100% effektivitet. Däremot är det knappast ett realistiskt scenario. Erfarenheter från andra kommuner, Socialstyrelsens och andra källors slutsatser kring trappstegsmodellens bristande effektivitet, det ökade trycket på stödboende och begränsade antalet personer i kärnmålgruppen som befinner sig i bostadssociala kontrakt i Uppsala, samt reflektioner som framkommit i intervjuer, tyder på att få personer lyckas göra denna snabba vandring.

⁴² En liknande metod används i en utvärdering av *Bostad först* i Göteborg (Uhnöo 2017) som sammanställer kostnaden för de boendelösningar som *Bostad först*-klienter hade innan de kom med i programmet.

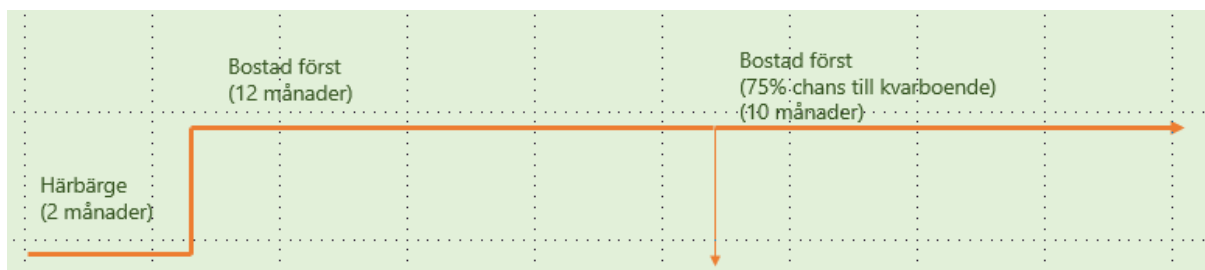
Figur 6: Scenario 2: Trappa 100% - en effektiv vandring i trappstegsmodellen

- **Scenario 3 är en trappstegsmodell med 50% kvarboende.** Här förutsätter vi att hälften av personerna som ges insatsen tar sig igenom den enligt scenario 2, och hälften lämnar insatsen och hamnar i den "halka" som beskrivs i scenario 1 efter ett år i bostadssocialt kontrakt. Ett antagande om 50% genomströmning och kvarboende får anses vara generöst givet att internationell evidens pekar på ännu lägre resultat och att scenario 1 dessutom är en relativt snabb resa in i långsiktigt boende.

Figur 7: Scenario 3: Trappa med 50% effektivitet

Scenario 4 och 5 är förknippade med implementering av *Bostad först* under två år. För *Bostad först* använder vi existerande effektmätningar kring kvarboende.

- **Scenario 4: *Bostad först*** är en boendelösning genom *Bostad först*, med mindre stöd. Vi antar att en person bor i härbärge under två månader under utredning och lägenhetsmatchning, och därefter tilldelas *Bostad först*-lägenhet. Efter ett år i *Bostad först* är sannolikheten att bo kvar **75%**. Detta ska ses som en undre gräns för de olika redovisningar av kvarboende genom *Bostad först* som gjorts i Sverige. De **25%** som inte bor kvar bor i *Bostad först* anses hamna i **scenario 1**, med en snurr ut och in ur akut och stödboende.

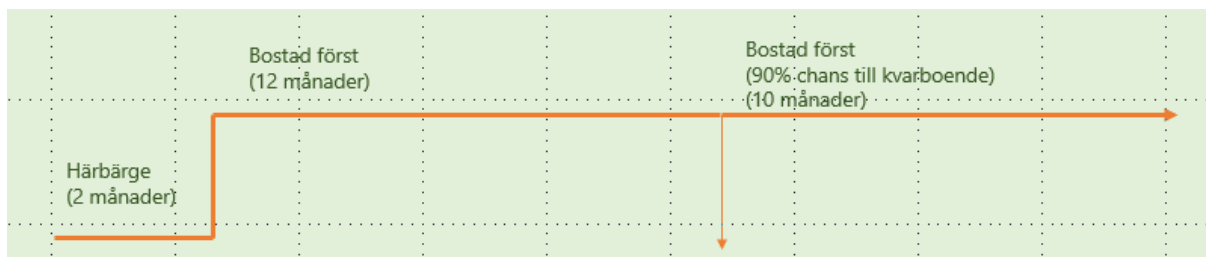
Figur 8: Scenario 4: *Bostad först* med 75% kvarboende

- **Scenario 5: *Bostad först* med mer stöd** är en boendelösning genom *Bostad först*, som innebär utökat stöd och därför kostar mer. I övrigt gäller samma antagande som ovan gäller – två

månaders härbärge, därefter *Bostad först*, men kvarboendet anses höjas till 90 procent tack vare det mer intensiva stödet. Den som inte kan bo kvar hamnar i **scenario 1**. Syftet med detta scenario är helt enkelt att illustrera att om mer resurskrävande insatser ger bättre resultat kan kostnaderna ändå understiga trappstegsmodellens.

Vi använder oss av skattningarna i Socialstyrelsen (2021) för kostnader för kommuner att lägga till jourverksamhet till *Bostad först*. Detta extra stöd/resurser (3 miljoner, för en kommun av Uppsalas storlek) kan användas på flera sätt, inte nödvändigtvis som jourverksamhet. Andra sätt att öka intensiteten i stödet är exempelvis att minska antalet klienter per handläggare i programmets utformning, öka tid för kontinuerlig utbildning och mer intensiv samverkan med fastighetsägare och psykiatri, med mera.

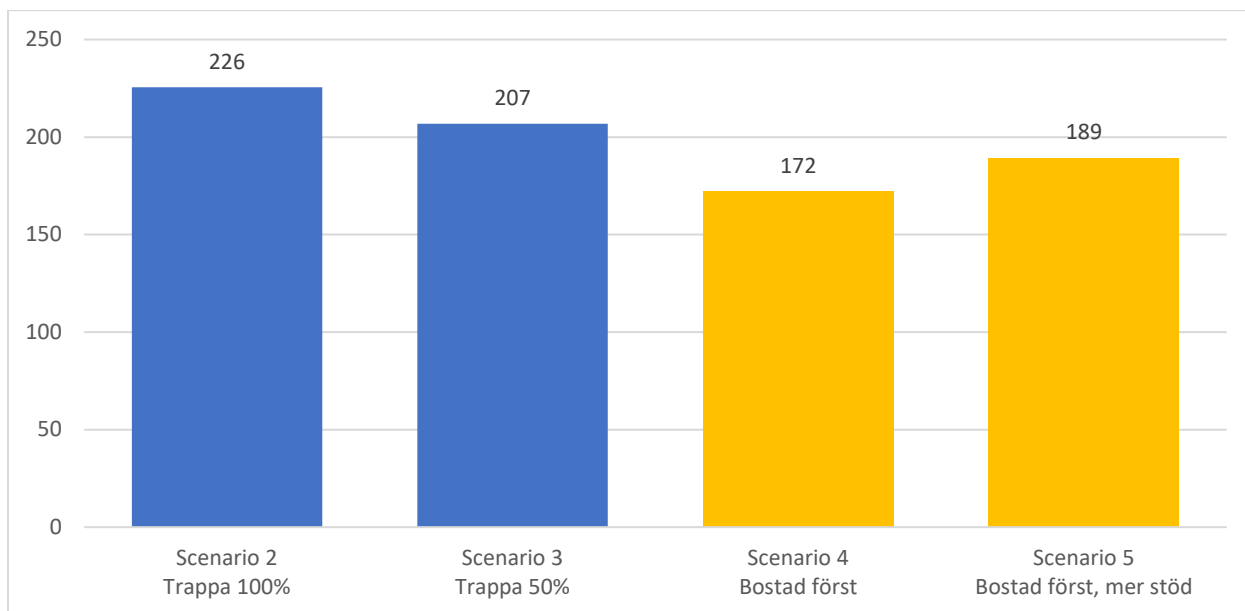
Figur 9: Scenario 5: *Bostad först* med mer stöd



Kostnadsjämförelser för kommunen

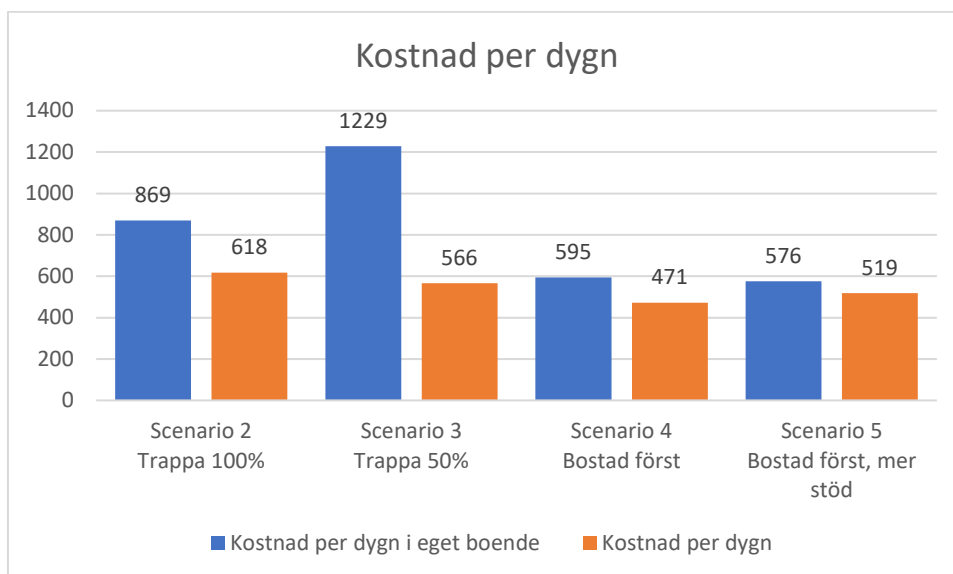
Kostnaderna för varje scenario beräknas genom en sammanslagning av kostnader för de olika stegen i de fem scenarierna. Scenario 1 används också i de övriga fyra scenarierna för att sätta pris på kommunens kostnader för de personer som lämnar respektive boendelösning.

***Bostad först* kostar mindre än trappstegsmodellen.** Beräkningarna visar att detta gäller om trappstegsmodellen är fullt effektiv (100%) eller om den bara är till hälften effektiv, och alla möjligheter där emellan (Figur 10). Ett *Bostad först* scenario med mindre stödresurser men sämre utfall (25% frånfall) innebär besparingar om 17 procent. Om vi förutsätter att Uppsala skulle kunna erbjuda *Bostad först* till samtliga hemlösa i kärnmålgruppen - för närvarande 180 personer - rör det sig om besparingar kring 10 miljoner, om man jämför med en fullt effektiv trappstegsmodell.

Figur 10: Kostnad per individ och år för scenario 2 till 5 (i tusen kronor)

Källa: Beräkningar baserade på antaganden enligt ovan och uppgifter från Uppsala kommun.

Bostad först levererar också stabilt, eget boende till en betydligt lägre kostnad. Kostnaderna måste också relateras till hur bra boende de kan förväntas åstadkomma. Figur 11 visar en beräkning av totala kostnaderna, men utslagna på de dagar som personen faktiskt bor i ett stabilt eget boende i egen lägenhet, dvs via ett bostadssocialt kontrakt eller genom *Bostad först*. Kostnaden är högre för trappstegsmodellens två scenarier; till och med väsentligt högre för trappstegsmodellens mer realistiska scenario. Under dessa förhållanden är *Bostad först* alltså en väsentligt mer kostnadseffektiv insats än trappstegsmodellen.

Figur 11: Kostnad per individ per dygn, totalt och dygn i eget boende (i kronor)

Källa: Beräkningar baserade på antaganden enligt ovan och uppgifter från Uppsala Kommun. Beräknas på de dagar personen har en boendelösning anordnad av kommunen.

På sikt drivs kostnaderna också i hög grad av hur stor andel personer som lyckas överta lägenhet och därmed lämnar insatsen. I Sverige är boendestöd baserat på att hyresgästerna hyr i andra hand av kommunen. Därmed kan man ha viss stabilitet i boendet i ett bostadssocialt kontrakt – även om dessa, som beskrivits ovan, omprövas tätt – men ändå inte få en permanent bostad, som via ett förstahandskontrakt. När personen får ett förstahandskontrakt försvinner boendeinsatsen och därmed dess kostnad. Dessvärre saknar vi tillräcklig information kring övertagande i *Bostad först*-programmen, även om vi vet att i exempelvis Malmö har en snabb ökning kunnat ses. Däremot finns det belägg för att bostadssociala kontrakt har ett lågt utflöde, och mindre än 10 procent av kontrakten tas över.⁴³ **Det finns anledning att tro att *Bostad först* därmed på sikt har ännu en effektivitetsfördel och en kostnadsfördel över nuvarande system.**

Omställningskostnader

Diskussionen ovan är baserad på löpande dygnskostnader. Att ställa om innebär investeringskostnader och en lärande-process för att ställa samman ett effektivt system, som initialt gör verksamheten dyrare men som försvinner med tiden. Utan kunskap om hur snabbt Uppsala vill och kan ställa om verksamheten är det inte meningsfullt att göra sådana skattningar. Vi vill ändå peka på viktiga kostnadsaspekter i startfasen, eftersom erfarenheter från andra kommuner visar att det kräver tid och resurser för att ställa om till ett nytt arbetssätt.

1. **Under första året tillkommer implementeringskostnader** för verksamhetsstart vilket innefattar resurser för planering, samordning, utbildning, med mera. Socialstyrelsen uppskattar omställningskostnaderna för *Bostad först* till ca 600,000 kronor.⁴⁴
2. **Driftskostnaden kan vara högre initialt därför att det tar tid att hitta rätta former för verksamheten.** Erfarenheter från Göteborg visade på ett pålägg motsvarande 48% under första året av implementering, vilket reflekterade lägre effektivitet innan verksamheten hunnit hitta sin form.

Analys av övriga samhällskostnader

Minskad hemlöshet i Uppsala kan också ge besparingar i andra samhällskostnader. Effektiva lösningar för att bekämpa hemlöshet skulle också sannolikt leda till förbättringar vad gäller hälsa, missbruk och kriminalitet. Därmed kan kostnader för bland annat sjukvård, kriminalvård sänkas. En studie från Danmark visade på möjliga besparingar genom en *Bostad först*-lösning⁴⁵ Nedanstående analys bygger delvis på denna studie samt scenarierna ovan. För att undersöka kostnader och möjliga besparingar jämför vi återigen scenario 4 och 5 (*Bostad först*), med scenario 1, där personen inte får en tillfredställande långsiktig boendelösning.

Beräkningarna nedan inbegriper sjukvårds- och kriminalvårdskostnader, dvs kostnader som främst berör regionerna och staten, och ska ses som en lägre gräns för samhällskostnader). Det finns alltför lite information om möjligheterna att återinföra personer i arbetslivet för att kunna beräkna eventuella produktionsvinster av sådan arbetsmarknadsaktivering. Vi bortser här från kostnader för kommunen (försörjningsstöd, sjukpenning, beroendebehandling, med mera). Eftersom det är vanskligt att förutsäga om personen kommer att kunna arbeta undantar vi också exempelvis försörjningsstöd.

⁴³ Benjaminsen et al. 2020.

⁴⁴ Socialstyrelsen 2021.

⁴⁵ Kraka 2020.

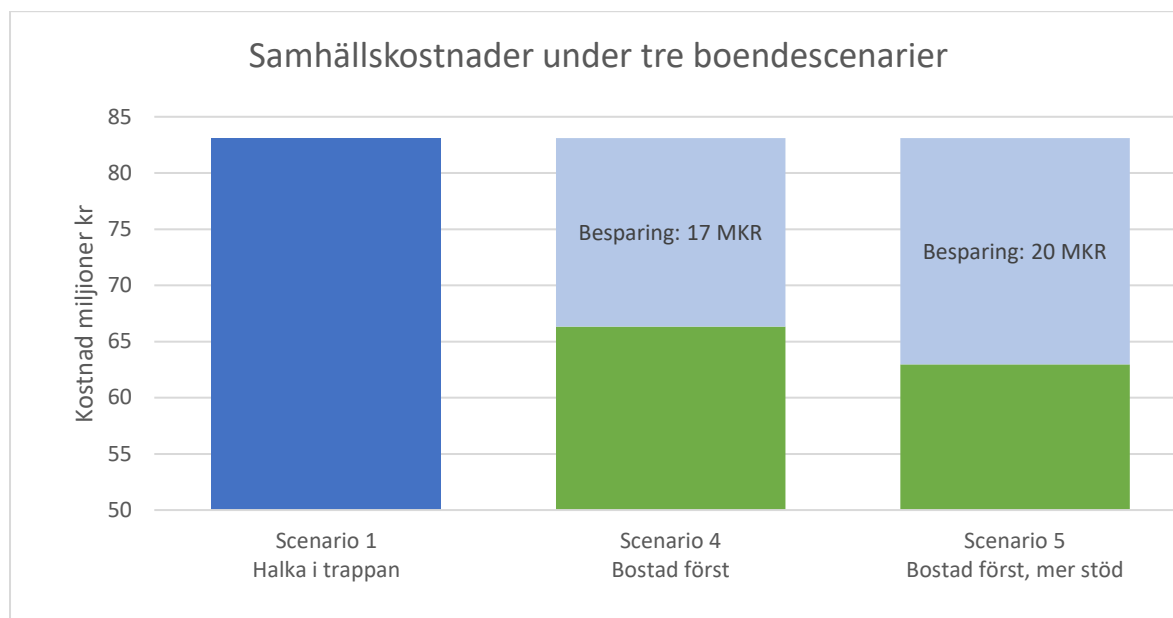
Slutligen kan kostnader för beroendebehandling öka eller åtminstone inte minska om klienter med beroendeproblematik väljer att delta i sådan behandling samtidigt som de deltar i *Bostad först*. Vi undantar därför även denna kostnad eftersom det är svårt att veta om den ökar eller minskar på kort sikt.

Sjukvårds- och kriminalvårdskostnader är beräknade för personer i tungt missbruk. Uppgifterna kommer från Missbruksutredningen 2011 och innefattar vårdkostnader för psykiatri och somatisk vård (region/landsting) och kriminalvård (stat), uppräknade till dagens penningvärde. Dygnskostnaden för kriminalvård och sjukvård blir då i genomsnitt 1660 kronor per individ. Kostnaderna antas vara 100% då personer lever i akut hemlöshet.

Besparingarna beräknas med utgångspunkt i forskning kring *Bostad först*s effekter på hälsa/sjukvårdsnyttjande och kriminalitet. Vi vill uppskatta hur mycket kostnaderna kan förväntas minska för sjukvård respektive kriminalvård given stabilt boende. I den danska studien presenteras procentsatser för minskade kostnader som i sin tur härrör från internationella kvantitativa studier av *Bostad först*-verksamheter. Enligt dessa beräkningar innebär stabilt boende 40% minskning i användandet av sjukvård och 50% minskning av behov av kriminalvård.

***Bostad först* kan minska behovet av sjukvård och kriminalvård och därmed innebära stora besparingar.** I Figur 12 presenteras kostnaderna i Uppsalas fall för tre av scenarierna ovan: scenario 1, där personen vandrar mellan stödboende och akut hemlöshet, samt scenario 4 och 5, som representerar *Bostad först* med olika grad av kvarboende. De dagar personerna bor i stödboende (Scenario 1) eller i *Bostad först* (Scenario 4,5) antas besparingarna träda i kraft. Förbättrad hälsa och mindre kriminalitet förväntas då resultera i en årlig besparing på mellan 20 och 25 procent (mellan 17 och 20 miljoner kronor i detta exempel baserat på 180 personer) jämfört med Scenario 1, där personen inte erhåller en långsiktig lösning.

Figur 12: Samhällskostnader under 3 scenarier (per år)



Källa: beräkningar baserade på Kraka 2020 och SOU 2011.

Bättre hemlöshetslösningar ger vinster för såväl kommun, region och stat vilket pekar på vikten av samverkan. Sammanfattningsvis kan det konstateras att mer effektiva lösningar för hemlösheten skulle kunna frigöra väsentliga resurser för kommunerna. Beräkningarna på kommunnivå bygger på relativt restriktiva antaganden för *Bostad först*s kvarboendegrad och kostnader och generösa

antaganden för trappstegsmodellen. Trots detta levererar *Bostad först* mer stabilt boende per kommunal skattekrone. Analysen visar också att samhällskostnader för hemlöshet, bara för sjukvård och kriminalvård, överstiger kommunernas kostnader för olika boendelösningar. Det ligger alltså i allas intresse att kommunerna utvecklar sin kompetens för att bekämpa hemlösheten. Dessa gemensamma vinster borgar därför för mer och sammanhållen analys och samverkan mellan olika aktörer.

5. Ställa om till *Bostad först*: lärdomar från Sverige

Vad behövs för att ställa om till *Bostad först*? Med omställning syftar vi på en förändring mot ett system där *Bostad först* är dominerande för att hantera hemlösheten grundad i social problematik. Detta avsnitt belyser erfarenheter av implementering av *Bostad först* i Sverige, med fokus på Uppsalas egna erfarenheter från sitt förra försök och erfarenheter från Sveriges tre storstadskommuner – Stockholms stad, Göteborgs stad, och Malmö stad, för att undersöka vilka möjligheter och hinder som finns.

Storstädernas erfarenheter av implementering är särskilt relevanta för Uppsala, av flera skäl. Uppsala är Sveriges fjärde största kommun, och delar många karaktäristika med storstäderna. Likheter inkluderar ett högt tryck på bostadsmarknaden, höga priser, och stor strukturell och social hemlöshet sett i absolut mått. Storstadskommunerna omges av kranskommuner med relativt stor befolkning och hög tillväxttakt, vilket öppnar upp för porösa kommungränser och flöden i både hemlöshet och bostadslösningar. Det finns starka partnerskap i bostads- och hemlöshetsarbetet i form av allmännyttan och civilsamhälle, där de senare har en tongivande roll i hemlöshetsagendan. Den större skalan på målgrupp och resurser möjliggör organisatoriska lösningar som kan vara svårare att genomföra i småkommuner.

Storstäderna har lång erfarenhet av *Bostad först*. De tillhör de få kommuner som, tillsammans med Helsingborg, tillämpat *Bostad först* sedan ett tiotal år tillbaka (Stockholms stad sedan 2010, Malmö stad sedan 2012, och Göteborgs stad sedan 2013) och bidrar därmed till en stor del av lärandet kring resultat, utveckling och anpassning i Sverige. Sedan ett antal år tillbaka har de tre städerna börjat skala upp och delvis ställa om till *Bostad först* som en prioriterad lösning för social hemlöshet. *Bostad först* skalas upp som en följd av politisk styrning och därför att verksamheten med tiden har visat på goda resultat och bevisat sin potential.

***Bostad först* fungerar i storstäderna.** Slutligen visar brukarrevisioner från Stockholm och Göteborg på att *Bostad först* klienter är nöjda, att de flesta upplever att de verkligen har en egen bostad, och att de får mycket gott stöd när de behöver.⁴⁶ I Stockholm svarar merparten av klienterna att de inte är oroliga för att mista boendet. De rapporterar i allmänhet förbättrad fysisk och psykisk hälsa och många har också trappat ner eller avslutat sitt missbruk (riskbruk).

Förutsättningar för en omställning

Bostad först har implementerats i många vitt skilda kontexter, med goda resultat. Erfarenheter i Sverige visar att minst tre förutsättningar måste vara plats inför implementeringen av *Bostad först*: (i) en omställning av socialtjänstens grundprinciper; (ii) politiskt, operationellt och tvärsektoriellt stöd för omställning; och (iii) tillgång på bostäder.⁴⁷

Anamma ett paradigmskifte. *Bostad först* går på tvärs med inarbetade syn- och arbetssätt för människor i hemlöshet och deras rättigheter i Sverige. Att åstadkomma ett sådant skifte menar många av de som intervjuats är den största utmaningen.⁴⁸ Synen på bostaden som en grundläggande mänsklig rättighet och en förutsättning för att kunna förbättra sin situation och integration i samhället, och vikten av den hemlöses rätt att välja bostad, vård och behandling, står långt från trappstegsmodellens synsätt

⁴⁶ Göteborgs Stad, Social Resursförvaltning 2019, RMSH 2020.

⁴⁷ Socialstyrelsen, 2021, Pleace 2016, Knutagård et al. 2020

⁴⁸ Det finns mycket lite forskning kring hur man åstadkommer en institutionell omställning där inarbetade arbetssätt fasas ut. Den begränsade evidens som finns pekar på att klienters syn och önskemål, möjlighet till besparingar, och tydligt stöd i forskning, kan vara drivande (Denvall et al. 2022).

där fokus är på stegvis kvalificering och kontroll. *Bostad först*s möjligheter att leverera beror på hur väl ett nytt – och annorlunda synsätt kan anammas, på många olika plan och av alla aktörer. *Bostad först* kan inte förväntas lösa (den sociala) hemlösheten till 100 procent, passar inte alla, och alternativa former för boende och behandling kommer alltid att behövas. Men system som kombinerar trappstegsmodell och *Bostad först*-verksamheter för en målgrupp med samma behov blandar alltså två helt olika och sinsemellan inkompatibla filosofier för socialt stöd vilket underminerar möjligheterna att nå resultat.⁴⁹

Tydlig politisk ledning och operationellt stöd för ett sådant skifte. Kommunpolitiker har en vägledande roll i att skapa brett och otvetydigt politiskt stöd och förväntningar kring en omställning mot *Bostad först* - i dess helhet - och använda ägardirektiv för att frigöra boende hos allmännyttan. Detta lägger grunden för att bygga en vertikal och horisontell samsyn kring verksamheten och dess grundprinciper hos ansvariga politiker, förvaltningsledningar och de som arbetar operativt, mellan olika förvaltningar och med fastighetsägare, och för att skapa förutsättningar för långsiktighet.

Tillgång på bostäder med överkomliga hyror. För att kunna arbeta kostnadseffektivt och stödja övergången till ett förstahandskontrakt, måste det finnas bostäder med överkomliga hyror. Kommunernas bostadsförsörjningsplan behöver beskriva hur tillgången på bostäder ska se ut för målgruppen hemlösa, som en övergripande prioritet för hemlöshetsarbetet i vidare mening och specifikt för *Bostad först*.

När det inte fungerar – några lärdomar från Uppsala

Uppsala Kommuns första försök med *Bostad först* mötte svårigheter och avslutades hastigt vilket inte gav tillfälle till lärande och anpassning. *Bostad först* inleddes som ett pilotprojekt 2016. 2019 valde Uppsalahem att avsluta samarbetet på grund av ett stort antal avhysningar, i sin tur grundade i störningar. Socialförvaltningens egen uppföljning, intervjuer, och annat material pekar på flera faktorer som kan ha försvårat implementeringen.⁵⁰ Olika aktörer lägger tyngdpunkt på olika faktorer, men det råder samsyn kring slutsatsen att Uppsalas version av *Bostad först* avvek från de 8 grundprinciperna i *Bostad först*-modellen på flera plan. Verksamheten avbröts snabbt innan anpassning kunnat ske.

Liten skala, integrering och anpassning till gängse arbetsmetoder - snarare än tvärtom – försvagade verksamheten. Projektet började i mycket liten skala (6 lägenheter år 2016), vilket också bidrog till att *Bostad först* integrerades i den ordinarie verksamheten som bygger på trappstegsmodellen. För handläggare innebar det svårigheter att tillämpa *Bostad först*s grundprinciper parallellt med principer kring villkorat boende för andra personer i kärnmålgruppen. Viktiga principer som omfattande men frivilligt stöd, klienters rätt att välja boende (och ta tid till detta), och vikten av att skilja behandling- och boendestöd, kan ha kommit i skymundan. För klienter kan det ha bidragit till att handläggare förknippades med socialförvaltningens myndighetsutövning och därmed som villkorat på visst uppförande, inklusive nykterhet – i stället för stöd för skademinskning och återhämtning. Otillräckligt och mer rigida former för stöd till klienterna försvårade situationen. Dessvärre saknas information kring klienters syn på Uppsalas första *Bostad först*-program.

Finns det mer och mindre lämpliga "under-målgrupper" i kärnmålgruppen? Diskussionen i Uppsala har delvis centrerat på om man satsat på alltför unga personer med mycket aktivt missbruk, där social gemenskap i missbruket är en viktig faktor. De tretton klienter som deltog i första omgången representerade åldrar mellan 30 och 70 och män och kvinnor, med långvarig hemlöshet och missbruksproblematik som enda gemensam nämnare. I ursprunglig form vänder sig *Bostad först* till hemlösa med social problematik, men är i övrigt inte avgränsad till kön eller ålder.

⁴⁹ Knutagård och Kristiansen 2018.

⁵⁰ Uppsala Kommun 2018, Sveriges Stadsmissioner 2021.

När det fungerar – insikter från Stockholm, Göteborg, och Malmö

Vad kan vi lära av storstadsregionerna? Analysen bygger i stort på det femtontal intervjuer som genomförts med aktörer i Stockholm, Göteborg, och Malmö, inom ramen för rapporten. Slutsatserna har samlats under tre teman: organisation, Bostad-först principer och insatsens utformning, och samverkan mellan aktörer.

Organisera verksamheten

Förankra politiskt stöd och tydliggör effekter. Politiskt stöd är en förutsättning, men omvänt kan socialtjänsten arbeta för att kontinuerligt förklara och förankra *Bostad först* i politiken. I Stockholm har verksamheten (efter att den skalades upp) överlevt ett maktskifte i kommunledningen. Nya ansvariga politiker har snabbt engagerats för att lära känna *Bostad först* och möta brukare. I Göteborg och Malmö har man upplevt att stöd och samarbete med svenska forskare har bidragit till bättre implementering, stärkt trovärdighet och bidragit till politiskt stöd.

Lift svåra frågor för diskussion och skapa kontaktytor. Många frågor, farhågor och skepsis dyker upp. I Malmö hanterade *Bostad först* gruppen motivationsarbetet genom att skapa mötesplatser där deltagare fritt kunde lyfta kritik och frågor för diskussion och förklaring och gemensamt fundera kring lämpliga rutiner och processer. Man ordnade frukostar där hyresgäster, fastighetsägare, och kommunalråd deltog och fick utbyta synpunkter.

”Inte ett jobb för vem som helst” - bygg en engagerad, oberoende och hållbar arbetsgrupp. I samtliga städer arbetar *Bostad först* gruppen som en egen enhet där handläggare (”case managers”) enbart arbetar med *Bostad först*. Att rekrytera engagerade case managers förefaller vara en av de viktigaste delarna. Dessa måste vara engagerade, tro på *Bostad först*-värderingar kring rättigheter och tillit, ha förmåga att nå fram till hyresgästen, och ge kontinuitet genom att stanna på sitt jobb. *Bostad först* fungerar i storstäderna och i mindre kommuner (Karlstad, Helsingborg) där man avsatt särskilda resurser för att skapa en verksamhet som kan bygga upp rutiner i enlighet med grundprinciperna och som kunnat fungera som ambassadörer. Verksamheten får inte därmed isoleras, andra delar av socialtjänsten också måste stödja verksamheten. Det gäller inte minst den myndighetsutövande del som fungerar som grindvakt för insatsen, ansvariga för försörjningsstöd med flera.

Avsätt tid och pengar. Det krävs resurser för att utbilda personal i *Bostad först*, för bredare motivationsarbete hos flera aktörer, för att utveckla implementeringen i praktiken, och för att kontinuerligt arbeta med vidareutbildning och vidareutveckling. Storstäderna har behövt en lärandeperiod för att få *Bostad först* på plats, men erfarenheterna visar på goda resultat när verksamheten tillåts institutionaliseras.

Uppmuntra utvärdering och lärande på individuell och systemnivå. Det handlar å ena sidan om att göra tydliga ”haveriutredningar”. Om en insats misslyckas, vad hände? Vad låg bakom? Å andra sidan handlar det om att noggrant utvärdera och följa upp resultaten för att förbättra verksamheten och kommunicera resultat till andra.⁵¹

⁵¹ En detaljerad översikt över hur man kan utvärdera *Bostad först* och vilka parametrar som kan vara användbara finns i Pleace 2016. Socialstyrelsen rekommenderar i sin översyn av hemlöshetsarbetet att metodstöd samordnas nationellt (Socialstyrelsen, 2021). Mer information finns också på Sveriges Stadsmissioners kunskapshub för Bostad först, <https://www.bostadforst.se/utvardera/>.

Utforma-insatsen

Förstå, tolka och tillämpa *Bostad först* principfast. Det krävs utbildning och kunskap kring *Bostad först* men också eget arbete med anpassning till den lokala kontexten. I Stockholm arbetar *Bostad först*-gruppen kontinuerligt med att tolka principerna praktiskt. I samtliga städer har man ägnat tid åt att fastställa rutiner och processer och lyft arbetsmiljöfrågorna. Man kan vilja fundera på frågor som inte självklart kommer från de övergripande principerna, som exempelvis varför, när och hur ett boende avslutas, eller vad klientstyrning egentligen innebär.⁵² En fortsatt utmaning är att förankra målet om övertagande av förstahandskontrakt.

”En hyresgäst med extra fastighetsskötare”! Stöd till gagn för hyresgäster – och alla andra. Det aktiva, individanpassade och tillitsbaserade stödet är en grundval för *Bostad först* och bidrar till trygghet och möjlighet till återhämtning och skademinimering för hyresgästen. Stödet är det centrala verktyget för att bygga upp förtroende hos hyresgäst, men också för att förankra verksamheten hos fastighetsägare, särskilt de som arbetar direkt med störningar.

Ge rätt stöd i rättan tid. I vare sig Malmö, Göteborg eller Stockholm finns stödjourverksamhet dygnet runt. Tillgänglighet är naturligtvis viktigt, men i verksamheterna menar man att det viktigaste är case managers engagemang och arbetssätt. Genom att arbeta förebyggande kring eventuella problem minskar behovet av akututryckningar. Med begränsade resurser kan det vara mer kostnadseffektivt att fokusera på intensivt stöd under dagtid, skapa utrymme för att stödet ska kunna skalas upp och ner efter behov – vilket är resurskrävande – och kunna erbjuda fortsatt individstöd efter insatsens slut. I Malmö kunde verksamheten också förläggas till en kommunal träffpunkt där en klient kunde tillbringa tid i väntan på att handläggaren skulle vara tillgänglig. På så vis ökade tillgängligheten.

Begränsa inte målgruppen men förbered väl. *Bostad först* är utarbetad för hemlösa personer med social problematik, vilja till ett eget hem, och en beredskap att följa hyreslagen. Det är, enligt verksamma inom *Bostad först*, svårt att på förhand veta för vem det fungerar, och att ålder, kön, erfarenhet av andra insatser inte är avgörande. I Göteborg fokuserar man exempelvis inte längre enbart på äldre personer – en person i hemlöshetssituation 1 eller 2 kvalificerar, och samma gäller i Malmö och Stockholm. Det förberedande stödet är däremot viktigt, där man förklarar och hjälper blivande hyresgäster, många med långvarig tid i hemlöshet, att förstå rättigheter och skyldigheter, och förklarar att stöd finns för boende, ensamhet, och andra problem som kan uppstå. En fråga som lyftes allmänt av nästan alla aktörer är problemen med oönskade besök av bekanta som i sin tur ger upphov till störningar, och det stöd man behöver erbjuda för att hjälpa klienten hantera detta.

Matcha bostad och hyresgäst efter önskemål och behov men tillåt misslyckande. Hyresgästens valfrihet är en grundprincip. Fastighetsägare lyfter behovet av en eftertänksam matchning som tar hänsyn till grannskap, lyhördhet, och närhet till social gemenskap. Samtidigt måste det finnas en öppenhet för att en omflyttning kan behöva ske. Malmö har goda erfarenheter av tillgång på sviktlägenheter, där återhämtning kan ske.

Bygga samverkan

Ge fastighetsägarna forum för att komma till tals. Allmännyttan är den dominerande samverkanspartnern i samtliga städer, och medverkan styrs av ägardirektiv. Samarbetet bygger ändå på förtroende vilket långsamt har byggts upp. Allmännyttan utvärderas exempelvis enligt många parametrar, inklusive trygga grannskap. Det finns ett behov av att utbilda och informera om *Bostad först* och erfarenheter från andra länder och kommuner hos flera fastighetsägare, och inom alla delar av organisationen i fastighetsbolag som deltar. För att bygga kunskap om *Bostad först* hos hyresvärdar och

⁵² Uhnöo 2017.

skapa delat ägarskap med fastighetsägare involveras lednings- eller referensgrupper, och görs regelbundna enkäter och intervjuer.

Bygg förtroende med förebyggande stöd och tydliga avtal. Det råder stor enighet om att en snabbfotad och förebyggande stödfunktion är en central trygghet för fastighetsägaren. *Bostad först* har därmed en fördel över andra bostadssociala kontrakt (med mindre eller inget stöd). Det finns däremot behov att bättre förankra grundprincipen om ett övertagande av kontrakt på relativt kort sikt. Ett förlängt stöd, bortom insatsen, skulle kunna underlätta för övertagandet av kontrakt. Alla tre städer har etablerat avtal med tydliga rutiner, och klara kommunikationskanaler vid störning eller andra problem. Samtidigt måste stödet kunna ges utan att hyresgästen känner sig bevakad, och störningar ska bara följas upp när det är motiverat.

Undvik att stigmatisera. Kommunikation med fastighetsägare och allmänheten måste bygga förståelse för att kärnmålgruppen med rätt stöd är en hyresgäst bland andra. Social problematik, missbruk, mental ohälsa och störningar förekommer i många lägenhetsbestånd och är del av fastighetsbolagens affärsrisk. Det är väl känt att kärnmålgruppen kan dra till sig uppmärksamhet – genom annorlunda utseende, beteende eller historik i grannskapet – och att de ibland utan grund blir utpekade vid störningar. *Bostad försts* intensiva stöd ska inte tolkas som ett medgivande till fastighetsägare att hyresgästen per automatik kommer att agera störande.

Utöka samarbetet med flera fastighetsbolag. Ett ökat engagemang bland flera fastighetsägare skulle underlätta för att få fler bostäder och åstadkomma spridning i det ordinarie bostadsbeståndet. Det är också en möjlighet att agera förebyggande, som i Malmö, där man försöker förebygga vräkningar genom att hjälpa hyresgäster som har problem i boendet att avsluta kontrakt för att därefter hitta ny hyresvärd. Ett bredare samarbete med fastighetsägare kommer att vara viktigt om kommunerna i framtiden ska gå över till fullt principtrogen *Bostad-först* med förstahandskontrakt från dag 1.

Skapa kommunikationskanaler till psykiatrin. Denna samverkan är viktig, men det är tveksamt vad som fungerar. Uppdelningen mellan kommun och region bygger vissa murar, liksom uppdelningen i många privata aktörer. I Malmö upplever man att personer som har tillgång till ACT-team får mycket bra stöd, men mer allmänt kan och ska det ordinarie stödteamet hjälpa till med tillgång till vård. I Stockholm försöker man bygga kanaler genom att involvera regionen i styrgrupper och genom samordningsmekanismer.

6. Slutsatser

Sveriges kommuner behöver stöd för att ställa om till *Bostad först* och därmed bekämpa hemlösheten mer effektivt. Hemlösheten växer i Sverige och blir alltmer komplex med en mångfald av behov. *Bostad först* är bevisat effektivt för att bekämpa social hemlöshet och rekommenderas av Socialstyrelsen och SKR. Trots detta har få kommuner hittills anammat *Bostad först*; ännu färre har skalat upp den till att vara prioriterad insats för målgruppen. Spårbundenhet, svårighet att byta värdegrund, och brist på kunskap om *Bostad först* bidrar till långsam omställning. Det är därför viktigt att fortsätta bygga upp en kunskapsbas, dels kring hur *Bostad först* och andra hemlöshetsinsatser fungerar i Sverige, men också kring hur man bäst implementerar modellen.

Den här rapporten vill bidra till kunskapsbasen genom att belysa förutsättningar och möjliga utfall för *Bostad först* i en svensk kommun – Uppsala. Uppsala Kommun står i beredskap att starta upp en *Bostad först*-verksamhet, efter ett avbrutet försök under åren 2016 till 2019. I arbetet med den här rapporten har vi i samverkan med Uppsalas kommun tittat på hemlöshetens omfattning, diskuterat nuvarande system och lärdomar från ett första försök, och belyst kostnader och möjliga besparingar. Vi har också sammanfattat lärdomar från Sveriges storstadskommuner vilka alla tre skalat upp sin *Bostad först*-verksamhet under senare år, för att bidra med insikter kring implementering.

Analysen visar att *Bostad först* skulle vara kostnadseffektivt och att det finns många goda anledningar att främja en omställning från nuvarande system för att hantera hemlösheten. Alla vinner på att minska hemlösheten – stat, region, kommun, och samhället i stort. Det, i sig, borgar för mer samverkan mellan olika parter, liksom mer direkt stöd till kommunernas arbete med hemlösheten.

Bostad först är kostnadseffektivt

Den akuta hemlösheten förefaller öka i Uppsala, och nuvarande system – trappstegsmodellen – verkar inte lösa den. Det saknas kvantitativa uppföljningar som visar på trappstegsmodellens resultat, men det är tydligt att många personer som lever i hemlöshet antingen fastnar långvarigt i stödboende eller faller ut ur systemet med jämna mellanrum. "Svens" berättelse visade på de stora svårigheter som en person med missbruksproblematik kan ha att hantera boendesystemet i sin nuvarande utformning.

Det kostar att *inte* lösa hemlösheten. De kortsiktiga boendelösningarna är dyrast för kommunen. Det betyder att nuvarande system kostar mer ju längre tid en person tillbringar på exempelvis stödboende eller vandrarhem i stället för bostadssocialt kontrakt. Även i de fall när personer periodvis lämnar insatser – som "Sven" – kan boendekostnaderna uppgå till flera hundra tusen per person och år. Effektiviteten i nuvarande system är alltså avgörande för dess totala kostnad per individ.

***Bostad först* skulle vara kostnadseffektiv för Uppsala Kommun, ge mer stabilt boende för individen, och på sikt innebära stora besparingar.** Vi jämför kostnaderna för en individ som går igenom trappstegsmodellen och en som får delta i *Bostad först*. Även med generösa antaganden om effektivitet i nuvarande system, och relativt stränga antaganden om *Bostad först*, blir *Bostad först* en billigare lösning. Alla kommer kanske inte att klara av *Bostad först*, men även om vi räknar med att några faller bort och hamnar i akut hemlöshet (som i sig kostar), blir kostnaderna lägre. *Bostad först* är också det mest kostnadseffektiva sättet att uppnå eget boende. Om vi förutsätter att en egen (långsiktig) bostad betyder bättre boende, levererar *Bostad först* stabilt boende till betydligt lägre kostnad.

Effektiva lösningar skulle också ge andra samhällsvinster. Hemlösheten kostar samhället i form av vårdkostnader, kriminalvård, produktionsbortfall, kostnader förknippade med brottsförebyggande, med mera. Forskning visar att *Bostad först* kan förväntas minska (men inte eliminera) sådana kostnader. I Uppsalas fall visar beräkningarna att en förändring som drastiskt reducerade antalet dagar i akut

hemlöshet skulle kunna spara många miljoner kronor. Besparingar för kriminal- och sjukvård kommer främst region och stat till gagn. Därmed borde det finnas ett starkt intresse för att förbättra samverkan mellan olika offentliga aktörer för att bekämpa hemlöshet.

Metodstöd behövs för att kunna implementera rätt

Hur man implementerar *Bostad först* är viktigt för dess effektivitet och hållbarhet. Uppsalas förra försök med *Bostad först* försvårades av att verksamheten avvek från Bostad-först principerna och integrerades i nuvarande system som bygger på helt andra värdegrunder. Viktiga principer som omfattande, flexibelt men frivilligt stöd, klienters rätt att välja boende (och ta tid till detta), och vikten av att skilja behandling- och boendestöd, kan ha kommit i skymundan. Erfarenheter från Malmö, Göteborg och Uppsala visar också på vikten av att implementera rätt. Storstäderna har anammat *Bostad först* som en permanent del i sina strategier och har tioårig erfarenhet att dela med sig av. Detaljerna är viktiga och utan att vilja framställa en mall visar rapporten på gemensamma insikter kring hur man kan organisera verksamheten, utforma insatsen och bygga samverkan. Bland annat visar erfarenheterna att:

- **En hållbar omställning bygger på tre grundförutsättningar.** Det första och övergripande är ett systemskifte i socialtjänstens arbetssätt och principer till ett fokus på individens rätt till en värdig bostad. Det andra är tydligt politiskt stöd och en omställning hos alla aktörer. Det tredje är tillgång på bostäder med tillräckligt låg hyra.
- **Motivationsarbetet kräver engagemang, evidens, öppen dialog, och resurser.** Både i ett tidigt skede och under implementeringen kan *Bostad först* förankras hos olika aktörer, från de som arbetar operationellt till politiker och fastighetsbolag, genom möten och genom att sprida information. Det är viktigt att inte undvika svåra frågor och tvivel som kan uppstå i början, och viktigt att mäta och använda resultat i förankringsarbetet. Detta kräver resurser, för utbildning, samverkan och kommunikation.
- **Paradigmskiftet börjar i Bostad-först verksamheten och utgör basen för ett högkvalitativt stöd.** Den som jobbar med *Bostad först* måste vara engagerad och motiverad. De kommuner som kunnat avsätta resurser för att skapa en egen verksamhet med engagerad och motiverad personal verkar också lyckas bäst. Ett aktivt, tillitsbaserat och förebyggande stöd är också det enskilt viktigaste verktyget för att bygga förtroende hos klienter, fastighetsägare, socialtjänst, och andra. Det är en förutsättning för återhämtning och skademinimering för hyresgästen, och en trygghet för hyresvärderna. Kvaliteten i stödet framstår som viktigare än tillgänglighet dygnet-runt.
- **Med interaktion, aktivt stöd, och tydliga rutiner och processer, bygger man förtroende hos fastighetsägare.** Mer intensivt lärande kring *Bostad först* kan behövas även hos hyresvärdar och de kan också ges möjlighet att delta i ledning och styrning av verksamheten. Det kommer att vara viktigt att involvera flera, även privata fastighetsägare, om kommunerna i framtiden ska gå över till fullt principtrogen Bostad-först med förstahandskontrakt från dag 1.

Från *Bostad först* till bostadsledd strategi

Nästa steg - bredda *Bostad först*? Rapporten fokuserar på *Bostad först* i sin ursprungsform, som omfattar personer med social problematik, ofta med många år i hemlösheten. Målgruppen är en viktig startpunkt: den är särskilt resurskrävande på grund av det intensiva stöd som kan behövas för att upprätthålla boendet. Det gör det inte mindre angeläget att minska den strukturella hemlösheten – som

också lätt övergår i social problematik och då blir svårare att häva. I länder som Finland är *Bostad först* en viktig komponent i en bredare bostadsledd strategi. Rätten till egen bostad och individens och hushållens önskemål kring boende står i centrum för alla insatser - och hemlösheten har också minskat. Sveriges Stadsmissioner menar att en övergripande nationell bostadsledd strategi för hemlösheten är en nödvändighet för att åstadkomma hållbara förbättringar. En sådan strategi grundas i ett tydligt statligt ansvarstagande, tydliga riktlinjer och krav på kommunerna, strategier och verksamheter som tar sin utgångspunkt i *Bostad först*, och tät samverkan mellan alla aktörer.⁵³

⁵³ Sveriges Stadsmissionen 2020

Referenser

- Aubry, T., G. Nelson and S. Tsemberis. 2015. Housing First for people with severe mental illness who are homeless: a review of the research and findings from the At Home–Chez soi Demonstration Project. *CanJPsychiatry* 2015;60(11):467–474
- Bebout, R. R. Drake, R.E. et al. 1997. Housing status among formerly homeless dually diagnosed adults' Psychiatric Services Vol 48(7).
- Benjaminsen, L., H. Dhalmann, E. Dyb, M. Knutagård och J. Lindén. 2020. Measurement of Homelessness in the Nordic Countries. *European Journal of Homelessness*, Vol 14(3).
- Boverket 2014. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013: De sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling åren 2008–2013. Rapport 2014:36
- Boverket. 2015. Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden. Rapport 2015:31
- Denvall, V., U. Bejerholm, K. Carlsson Stylianides, S. Johanson och M. Knutagård. 2022. De-Implementation: Lessons to be Learned when Abandoning Inappropriate Homelessness Interventions. *International Journal on Homelessness*, 2022, (online first): page 1-17.
- Fölster, S. P. Säfsbäck, N. Nilsson och N. Herrting. 1999. Bostad sökes- en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet. Ds 1999:46. Stockholm: Regeringskansliet
- Göteborgs Stad, Social Resursförvaltning. 2019. *Bostad först*: Brukarrevision
- Knutagård, M. 2009. Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar. Dissertation. Malmö: Égalité.
- Knutagård, M. och A. Kristiansen. 2018. Nytt vin i gamla läglar: Skala upp *Bostad först*, boendeinflytande och om att identifiera och stötta "the missing hero". (Research Reports in Social Work; Vol. 2018, Nr. 1). Lund: School of Social Work, Lund University.
- Knutagård, M. and A. Kristiansen. 2019. Scaling Up Housing First Pilots – Drivers and Barriers. *Nordic Journal of Social Research*. 10.
- Kraka. 2020. Sådan stopper vi hjemløshed - Det næste store skridt. Tillgänglig via https://kraka.dk/sites/default/files/public/kraka_saadan-stopper-vi-hjemloeshed_det-naeste-store-skridt_20200518.pdf
- Latimer, E., D. Rabouin, C. Zhiron, A. et al. 2019. Cost-effectiveness of Housing First Intervention With Intensive Case Management Compared With Treatment as Usual for Homeless Adults With Mental Illness: Secondary Analysis of a Randomized Clinical Trial. *JAMA Network Open*. 2. e199782. 10.1001/jamanetworkopen.2019.9782.
- Löfstrand, C-H. 2010. Reforming the Work to Combat Long-Term Homelessness in Sweden. *Acta Sociologica*. Vol 53(1).
- Nykänen, P. 2020. *Bostad först* – värden, mål och skäl. En sammanställning från lagstiftning, etik, brukare och deltagare i grundkurser i *Bostad först*. Bostadforst.se, hämtad: 2021-04-16
- Pleace, N. 2008. Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: Evidence from an international review. Edinburgh: Scottish Government,
- Pleace, N. 2016. Housing First Guide Europe.

- Pleace, N., I. Baptista, L. Benjaminsen and V. Busch-Geertsema. 2013. The Costs of Homelessness in Europe. An Assessment of the Current Evidence Base. EOH Comparative Studies on Homelessness. European Observatory on Homelessness: Brussels
- Pleace, N., I. Baptista, L. Benjaminsen , V. Busch-Geertsemalsabel, E. O'Sullivan and N. Teller. 2021 European Homelessness and COVID 19. European Observatory on Homelessness: Brussels
- Rasmusson, M., T. Salonen och M. Grander. 2018. Flyttkedjor — En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor. Rapport 2018:13, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms Läns Landsting
- Regeringsbeslut 2022-05-12 S2022/02526 (delvis)
- RMSH. 2020. Rapporten om *Bostad först*: Brukarrevision.
- Sahlin, I. 2005. The Staircase of Transition: Survival through Failure, Innovation 18(2) pp.115-135.
- Segnestam Larsson, O. 2020. Vad vet vi om resultat av *Bostad först* för människor i långvarig hemlöshet i Sverige? En systematisk litteraturöversikt av forskning, uppsatser, utredningar, utvärderingar och rapporter. Stockholm: Sveriges stadsmissioner.
- Socialstyrelsen. 2017. Socialstyrelsens nationella hemlöshetskartläggning 2017, Sammanställda tabeller personer 65 år och äldre.
- Socialstyrelsen 2018. Nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd
- Socialstyrelsen 2019. Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende
- Socialstyrelsen 2021. Förebygga och motverka hemlöshet: Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten
- SOU 2011:6. Missbruket, Kunskapen, Vården.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2019. *Bostad först*
- Sveriges Stadsmissioner. 2020. Hemlös 2020 – En ny nationell strategi mot hemlöshet. Stockholm: Sveriges stadsmissioner.
- Sveriges Stadsmissioner. 2021. Bakgrundsrapport för Hemlöshetsrapporten 2021 (opublicerat manus).
- Tsemberis, S. 2010. Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs in I.Gould Ellen and B. O'Flaherty (red), How to House the Homeless. Russell Sage Foundation: New York., citerade i Pleace. 2016. Housing First. 2016.
- Uhnöo, S. 2017. Utvärdering av BODIL-projektet: Ett lokalt *Bostad först*-projekt i SDF Askim-Frölunda-Högsbo, Göteborgs stad 2014-2016. Göteborg: Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Uppsala Kommun. 2018. Rapport om *Bostad först*. Diarienummer SCN-2018-0490; Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner. 2012. Hemlös 2021. Är kommunernas arbete mot hemlöshet effektivt? Opublicerat (längre) manuskript.
- Uppsala Kommun. 2019. Analys av kostnadsutvecklingen inom socialförvaltningens missbruksvård. SCN-2019-00672
- Uppsala Kommun. 2020. Bostad för alla: Program för Bostadsförsörjningen 2021-2024. KSN-2020-00513
- Uppsala Kommun. 2020. Bostads- och lokalförsörjningsplan för sociala ändamål 2022–2026 med utblick till 2031. SCN-2020-00572,KSN-2020-02731

Uppsala Kommun. 2021a. Ramupphandling av stödboende för vuxna med missbruk. SCN-2021-00113

Uppsala Kommun. 2021b. Rapport om socialnämndens arbete mot hemlöshet. SCN-2021-00338

Annex

A1. Intervjuer

Nr.	Namn	Område	Kommun	Datum
1	Monica Lundberg-Mattson	Socialtjänst	Uppsala	2021-11-18
2	Monica Nordin	Socialtjänst	Uppsala	2021-11-30
3	Maria Ljungberg	Socialtjänst	Uppsala	2021-12-02
4	Rosemarie Rask	Socialtjänst	Uppsala	2021-12-02
5	Klas Johansson	Fastighetsägare	Uppsala	2021-12-02
5	Ninja Larsson	Socialtjänst	Stockholm	2021-12-06
6	Johanna Rudmark Hagström	Stadsmission	Uppsala	2021-12-10
7	"Hanna"	Brukare	Uppsala	2021-12-16
8	Carola Matilainen	Stadsmission	Uppsala	2021-12-16
9	"Sven"	Brukare	Uppsala	2021-12-16
10	Christian Lundgren	Fastighetsägare	Stockholm	2022-01-10
11	Jenny Lindqvist	Fastighetsägare	Stockholm	2022-01-10
12	Camilla Andevall	Fastighetsägare	Stockholm	2022-01-11
13	Jenny Swärd	Socialtjänst	Stockholm	2022-01-19
13	Michael Crona	Socialtjänst	Göteborg	2022-01-20
14	Dag Schäfer	Socialtjänst	Göteborg	2022-01-20
14	Sara Rafiq	Fastighetsägare	Stockholm	2022-01-20
15	Sarah Pettersson	Fastighetsägare	Stockholm	2022-01-24
16	Fredrik Håkansson	Fastighetsägare	Stockholm	2022-01-24
17	Jan-Olov Norrman	Socialtjänst	Göteborg	2022-01-24
18	Gustaf Henriksson	Socialtjänst	Göteborg	2022-01-24
19	Jan Vonheim	Socialtjänst	Malmö	2022-02-11
20	Göran Lundin	Fastighetsägare	Malmö	2022-02-16
21	Caroline Foss	Socialtjänst	Malmö	2022-02-21

A2. Bakgrundsdata för kostnadsberäkningar

Tabell A 1: Löpande dygnskostnader för boendelösningar

	Kostnad/ Dygn
Härbärge	800
Stödboende ¹	1100
Bostadssocialt kontrakt (BSK) ² , genomsnitt	408
BSK år 1 ³	486
BSK år 2 och därefter ³	329

Källa: Uppgifter från kommunen. 1. Genomsnittskostnad för stödboende. 2. Inkluderar inte hyra. 3 BSK är dyrare under första året då administrationskostnaderna är högre (utredning, förberedande, flytt, mm).

Tabell A 2: Löpande dygnskostnader för *Bostad först*

	Per dygn	År	Omräknat för inflation
Boverkets rapport ¹	380	2015	415
Helsingborg ²	125	2013	136
Örebro ²	602	2015	651
Göteborgs stad ²	510	2019	524
Stockholm ³	487	2021	498
Medelvärde			445
Inklusive hyra			660

Källa: 1. Boverket, 2015. 2. *Bostad först*.se 3. Uppgifter från Bostad-först gruppen.

Tabell A 3: Kostnadsberäkningar scenarier

	Scenario				
	1	2	3	4	5
Kostnad per individ och år, kr	184 500	225 578	206 736	172 043	189 329
Kostnad per dygn	505	618	566	471	519
Dygn utan boende/år	180	45	45	23	9
Dygn utan långsiktigt eget boende/år	365	106	197	76	37
Dygnskostnad per boendedygn	997	705	646	502	48
Dygnskostnad per eget boendedygn	n.a.	869	1229	595	576

Källa: Egna beräkningar

Tabell A 4: Samhällskostnader

	Kostnader	Vid långsiktigt boende Minskning %
Landsting (somatisk/psykosomatisk vård)	103145	40%
Kriminalvård	502932	50%

Källa: SOU 2011:6 (Kostnader); Kraka 2020 (förväntat minskning)