

Handläggare
Eiderbrant Ulf

Datum
2018-10-22

Diarienummer
SCN-2018-0490

Socialnämnden

Uppföljning Bostad först

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att godkänna rapporten

Ärendet

Förvaltningen har genomfört en uppföljning av insatsen Bostad först som sedan 2016 är en arbetsmetod i Uppsala. Arbetet berör flera verksamheter inom socialförvaltningen där boendestödjarna är den viktigaste stödsatsen. Målsättningen med Bostad först är att långvarigt hemlösa personer ska få tillgång till en egen bostad och ges möjlighet att kunna leva ett självständigt liv. Deltagarna tilldelas en lägenhet med eget hyreskontrakt och får stöd via ett stödteam som arbetar nära personen med ett individuellt anpassat stöd.

Bostad först i Uppsala kan ses som en variant av den ursprungliga modellen som är hämtad från USA. Bostad först infördes som ett försöksprojekt utifrån ett beslut i kommunfullmäktige 2012. Projektet startade med fem lägenheter från Uppsalahem och med stöd till de boende från socialförvaltningens bostödjare. Efter projektiden har verksamheten fortsatt med samma arbetsformer som under projektet och med lägenheter via kvotavtalet med Uppsalahem.

Uppföljningen visar på svårigheterna med att införa ett förändrat arbetssätt inom befintlig verksamhet. Arbetssättet skiljer sig också stort från det gängse metodarbetet med bostadssociala lägenheter. En översyn av arbetet och ett utvecklingsarbete pågår. I utvecklingsarbetet ingår utbildningsinsatser och ett samarbete med andra kommuner i Sverige som arbetar med Bostad först.

Socialförvaltningen

Kaisa Björnström
Direktör

Socialförvaltningen
Rapport om Bostad först

Datum:
2018-10-09

Diarienummer:
SCN-2018-0490

Handläggare:
Ulf Eiderbrant

Version/DokumentID:

Uppföljning av arbetet med Bostad först i Uppsala

Innehåll

Bakgrund.....	3
Beskrivning av Bostad först.....	3
Kriterier för att vara en verksamhet i enlighet med Housing first.....	4
Lokal anpassning Uppsala	4
Projektorganisation.....	5
Flödesschema.....	6
Beskrivning av resultat.....	7
<i>Kort summering av utvecklingen</i>	7
Förvaltningens kommentar till resultaten.....	8
Synpunkter från brukare.....	9
Uppfyller projektet i Uppsala kraven för att vara ett ”Housing first”?	9
Diskussion	10
Referenser	10

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2012 om att genomföra ett försök med arbetsmetoden Bostad först till stöd för hemlösa i Uppsala. Först 2016 startades ett projekt utifrån modellen under socialnämndens regi. Uppsalahem ställde fem lägenheter till förfogande för projektet. Sedan projektstarten har socialnämnden beslutat att fortsätta satsningen på Bostad först med en utökning av antalet bostäder och beviljade insatser. Uppsalahem står för lägenheterna till verksamheten genom kommunens avtal om tilldelning av lägenheter för sociala ändamål. Uppsalahem har påtalat att även andra bostadsföretag behöver involveras för att få en bredare spridning av lägenheterna i kommunen.

Beskrivning av Bostad först

Bostad först är en modell för att motverka hemlöshet och som riktar sig till personer med en psykosocial problematik. Modellen utvecklades av organisationen Pathways to Housing i New York, USA, i början av 1990-talet. Modellen har prövats med goda resultat i ett flertal städer i USA och i Europa. Grundfilosofin i Bostad först är rätten till en egen bostad och att rätten till bostaden ska vara frikopplad från stöd och vård.

Grundmodellen för Bostad först utgår från åtta principer:

- En bostad är en grundläggande mänsklig rättighet.
- Samtliga klienter ska bemötas med respekt, värme och medkänsla.
- Verksamheten åtar sig att arbeta med klienter så länge som de behöver det.
- Lägenheterna ska vara utspridda i det vanliga lägenhetsbeståndet.
- Bostad och stöd eller behandling ska vara separerade från varandra.
- Den enskilde får välja och har självbestämmanderätt.
- Arbetet ska orienteras mot återhämtning.
- Verksamheten ska arbeta med skademinskning.

Bostad först har fått stor spridning i USA och inom EU. Ett flertal studier har genomförts som visar på goda resultat vad gäller kvarboende och bättre livssituation för deltagarna. I Sverige har forskare vid Lunds universitet, Arne Kristiansen och Marcus Knutagård, utvärderat arbetet med Bostad först i Helsingborg. I Sverige är det framförallt Helsingborg och Göteborg som har genomfört modellen fullt ut i arbetet med hemlösa. Men modellen används även i ett 20 tal andra kommuner med goda resultat.

I Sverige och i Europa har lokala anpassningar gjorts av modellen utifrån lokala förutsättningar och ambitioner. I Sverige gäller det främst anpassning till fastighetsägarnas krav på en inledande provtid innan eget hyresavtal tecknas.

Kriterier för att vara en verksamhet i enlighet med Housing first (Pathways to Housing)

- Verksamhetens målgrupp är akut hemlösa med missbruk och psykisk ohälsa
- Rätt till bostad utan särskilda krav
- Besittningsrätt utan provotid
- Bostäderna integrerade i vanliga bostadshus
- Ej krav på nykterhet (alkohol och droger)
- Ej krav på psykiatrisk vård
- Ej krav på missbruksvård
- Socialt stöd finns tillgängligt dygnet runt
- Mobila team eller motsvarande
- Möjligheter till akut missbruksvård och psykiatrisk vård
- Förmedling av olika tjänster till de boende

Lokal anpassning Uppsala

Bostad först projektet som startade 2016 utgick från befintlig verksamhet med vissa anpassningar av arbetssättet. Socialförvaltningens bostödjare engagerades för uppgiften som stödteam i verksamheten. Beroendeenheternas och boendeenhetens handläggare fick en aktiv roll i att välja ut kandidater till verksamheten. Fastighetsförvaltare och hyresutredare inom stadsbyggnadsförvaltningen (SBF) deltar i arbetet med kontakter med hyresvärd och praktiska frågor kring bostaden. I arbetet är Uppsalahem en viktig samarbetspart för genomförandet av insatsen. Uppsalahem står för tilldelningen av lägenheter och är kravställare gentemot verksamhet. Varje enskild hyresgäst ska före kontraktstecknande godkännas av Uppsalahem och det sker i dialog med socialförvaltningens handläggare. Om inte hyresgästen uppfyller kraven för att teckna eget kontrakt så riktar Uppsalahem krav mot kommunen att annat boende ordnas inom fyra år. Det vill säga innan hyresgästen får besittningsskydd för lägenheten. I hyresavtalet är besittningsskyddet borttaget och uppsägningstiden en vecka för både hyresgäst och hyresvärd.

Den viktigaste förändringen i arbetet i jämförelse med tidigare inriktning inom socialförvaltningen var att inte ställa krav på nykterhet innan flytt till lägenheten.

Bostödet som engagerades i projektet är en verksamhet som arbetar inriktat mot personer med en missbruksproblematik. Det är en verksamhet som är både förebyggande med att förhindra vräkningar och hemlöshet. Bostödet arbetar på uppdrag från socialförvaltningens boendeenheter med nykterhetsstöd och hjälp att bryta missbruk. I arbetet ingår socialt stöd och skademinskande insatser. Bostödets arbetssätt är flexibelt och inriktat på att stärka den enskildes egen förmåga. Insatserna är också individuellt anpassade. Bostödjarnas nära samverkan med socialförvaltningens myndighetsdel kan ses som ett avsteg från principerna i Housing first. Den erfarenhet som finns inom bostödsteamet med stöd och hjälp till personer med en missbruksproblematik i hemmet bedömdes

som en viktig resurs och tillgång som en utgångspunkt i arbetet. Volymerna för det inledande projektet bedömdes också vara alltför små för att bygga upp en egen organisation.

Projektorganisation

Beskrivning av organisationen och arbetsuppgifter vid projektstarten:

Verksamhet	Uppgift i Bostad först
<i>Bostödet</i>	Bostödjarna jobbar nära brukarna och ansvarar för att brukarna får de insatser som de är i behov av. Bostödjarna samordnar insatserna till brukarna genom att hjälpa till med kontakter med andra professioner. Bostödet arbetar med socialt stödjande insatser och ska med insatserna förebygga kriser och allvarliga återfall i missbruk.
<i>Socialsekreterare beroendeenhet</i>	Socialsekreteraren initierar insatsen och presenterar metoden för brukaren. Socialsekreteraren genomför en utredning av behoven som ligger till grund för insatsen. En Socialsekreteraren ansvarar för uppföljning av insatsen. Vid behov av ytterligare insatser är det socialsekreterarens ansvar att utreda det.
<i>Handläggare vid boendeenheten</i>	Handläggaren på boendeenheten utreder och fattar beslut om insatsen. Boendeenheten ansvarar för samordningen avseende hyresavtalet. Det innebär att utreda om det finns hinder för en förhyrning till föreslagen person och att hålla i kontakterna med Uppsalahem om övertagande av kontraktet efter provotiden. Om det uppstår problem kring hyresavtalet med störningar eller obetalda hyror så har handläggaren vid boendeenheten ansvar för att följa upp och informera bostödjarna.
<i>Fastighetsförvaltare</i>	Fastighetsförvaltare ansvarar för kontakterna med fastighetsägaren Uppsalahem. Kontraktsskrivning och visning av lägenheten ansvarar fastighetsförvaltningen för. Vid rapporter om störningar så kommer de först till fastighetsförvaltningen som rapporterar till bostödjarna. Vid en avhysning så ansvarar fastighetsförvaltningen för det.
<i>Hyresutredare</i>	Ansvarar för avrop av lägenheter samt avtalstecknandet gentemot Uppsalahem.

Flödesschema

Till hjälp för arbetet upprättades vid projektstarten ett flödesschema. Under projektiden har arbetsgången förändrats och anpassats utifrån gjorda erfarenheter. Nedanstående beskrivning av arbetsgången upprättades i april 2018:

	Aktivitet	Ansvarig
1.	Beroendeenhet 1 eller 2 genomför intervju och bedömer motivationen hos berörd person. En ASI eller annan standardiserad intervju bör genomföras för hjälp med uppföljning och utvärdering	Beroendeenheten
2	Beroendeenheten lämnar namn/personnummer på berörd person till SBF, avtalsenheten som kontaktar Uppsalahem, om ev. hyreshinder (tidigare störningar eller hyresskuld till Uppsalahem). SBF, avtalsenheten kontrollerar även om tilltänkt lägenhet godkänns för Bostad först. SBF, avtalsenheten återkopplar till beroendeenheten svaret från Uppsalahem. Samtycke från berörd person behövs. Beroendeenheten upprättar samtycke gällande berörda parter hos SCF samt arbetsmarknadsförvaltningen (AMF).	Beroendeenheten
3	Sammanfattning från ansvarig handläggare på beroendeenheten skickas till boendeenhetens handläggare för Bostad först.	Beroendeenheten
4	Ansvarig handläggare på beroendeenheterna träffar berörd person tillsammans med hembesöksteamet för att planera insatser och boka tid med boendeenheten. Beroendeenheten meddelar klienten besökstiden	Beroendeenheten
5	Boendeenheten utreder och beslutar om bistånd samt tilldelar lägenhet. Boendeenheten träffar berörd person tillsammans med hembesöksteamet och planerar stöd/ insatser för hur hyreslagstiftningen ska följas. Försörjningsstöd medverkar gällande ansökan om kompletterande försörjningsstöd/hemutrustning. Kontraktsunderlag skickas till SBF, avtalsenheten	Boendeenheten
6	Kontraktskrivning med SBF, avtalsenheten. Hembesöksteamet medverkar. Tid för kontraktskrivning bokas av hembesöksteamet. Klienten kan inte själv boka tid eller komma ensam till kontraktsskrivningen.	Bostödet
7	Boendeintroduktion med fastighetsförvaltare och bostödjare vid inflyttning.	SBF, avtalsenheten/projekt & förvaltning
8	Fortsatt introduktion av hembesöksteamet med visning av Träffpunkten och möte med Träffpunktens personal. Genomförandeplan upprättas.	Bostödet
9	Upprätta ekonomisk handlingsplan tillsammans med berörd person för att avbetala ev. hyresskulder inom tre år samt följa upp handlingsplanen under tidsperioden.	Boendeenheten
10	Löpande utvärderingssamtal varannan månad tillsammans med beroendeenheten, hembesöksteamet samt boendeenheten. Vilka som behöver vara med vid varje uppföljningstillfälle avgörs från gång till gång. Hembesöksteamet kallar till uppföljning.	Bostödet

Flödesschemat har en tyngdpunkt vid starten och tilldelningen av lägenheten. Det är också en kritisk punkt för arbetet med Bostad först. Flödesschemat innehåller bedömningar om personen tillhör rätt målgrupp och om personen har rätt inställning till att flytta till en egen lägenhet. Projektet har haft en fokusering vid att lösa de inledande frågorna med urval, tilldelning av lägenhet, inflytt och etablering av en kontakt. Efterhand har frågorna om stödets utformning och hantering av svårigheter med boendet aktualiserats.

Exempel på svårigheter för verksamheterna att hantera:

- Hantering av tomhyror i väntan på hyresgästen – vem tar kostnaden?
- Hyresgästen har skrivit kontrakt men flyttar inte in.
- Elen avstängd pga. tidigare skuld.
- Försenad hyresinbetalning och ny hyresskuld.
- Hyresgästen öppnar inte och hör inte av sig.
- Tilltagande missbruk efter inflytt.
- Störningar
- Många inledande möten och brukare som uteblir.

Beskrivning av resultat

13 personer har från projektstarten till idag fått ett beslut om boende och stöd enligt Bostad först. Av dem har två fått möjlighet att teckna egna hyreskontrakt. I övrigt är resultatet varierande och i några fall nedslående. Nio personer har idag insatsen Bostad först men tre av dem har också andra ingripande insatser och vistas inte i bostaden. Svårigheterna för bostödjarna har varit stora med att fånga upp och ge de boende ett stöd som motsvarar behovet. Missbruket har ofta tilltagit efter inflytt. I några fall har det dröjt lång tid med inflytt i bostaden. I många fall har hyresinbetalningarna fungerat dåligt. Allvarliga störningar har förekommit. Störningar som också har lett till uppsägning av två hyresgäster. Vissa förändringar i verksamheten har under tiden gjorts utifrån synpunkter från brukarna. Det gäller t.ex. anpassning av möten och minskning av antalet möten inför kontraktsskrivning och avtalsteckning.

Kort summering av utvecklingen

13 personer har beviljats insatsen Bostad först (augusti 2018). Sex personer under 2016, fem under 2017 och så här långt två personer under 2018. Av de sex som beviljades insatsen 2016 har två kunnat teckna eget kontrakt. En person har flyttat frivilligt och två personer blev uppsagda från sina lägenheter av olika skäl. Utvecklingen för de personer som beviljades insatsen under 2017 är splittrad och endast för en av dem kan situationen beskrivas som stabil och positiv. För de övriga har bostödjarna kämpat med att få kontakt och ge stöd och hjälp till att flytta in i bostaden. Av de fem har tre endast bott sporadiskt i bostaden. Den fjärde riskerar avhysning efter störningsanmälningar. Fyra kvinnor och 9 män har beviljats insatsen. Den äldste är över 70 år och den yngste strax över 30. Gemensamt för dem är en långvarig hemlöshet och ett allvarligt alkohol- och drogmissbruk. Flertalet har erfarenhet av ingripande insatser från socialtjänsten med omhändertagande enligt LVM eller med längre vårdtider på behandlingshem.

Förvaltningens kommentar till resultaten

Det finns flera frågor att följa upp och diskutera kring det arbete som har inletts i Uppsala utifrån modellen Bostad först. Ambitionen hos medverkande medarbetare är hög med att utveckla ett nytt arbetssätt med stöd till hemlösa. Genom arbetet har två personer kunnat få egna lägenhetskontrakt och ett självständigt boende. Ytterligare några brukare visar så här långt en god möjlighet att kunna ta över kontrakten. Men för andra har det gått mindre bra och en egen lägenhet har inte inneburit en förändring av den sociala situationen. Under våren 2018 har ambitionsmålen att få till ett fungerande boende för deltagarna stått i stark kontrast till den verkliga situationen med störningar, hyresskulder och svårigheter för bostödjarna att få kontakt. Diskussioner har förts om metodfel eller om vi i Uppsala har valt fel målgrupp. Utvecklingen av Bostad först i Uppsala skiljer sig markant från beskrivningarna av arbetet i t.ex. Göteborg och Helsingborg. Som situationen är i augusti 2018 så är det långt till en målsättning med 80 procents kvarboende som resultatet är i ovanstående kommuner. Frågan är vad som är annorlunda i Uppsala.

Processen med att tilldelas en lägenhet i Bostad först i Uppsala är ganska omständlig och ger litet utrymme till ett eget val. Beroendeenheterna ansvarar för att välja ut personer som erbjuds en lägenhet. Den processen från att tillfrågas om intresse till att erbjudas en lägenhet har ibland gått fort och möjlighet till nödvändig betänketid har inte alltid funnits. Hur lång betänketid som varje person behöver är förmodligen individuell. Det är ett stort steg att flytta från hemlöshet till en egen bostad och den processen kan behöva ta tid. Erfarenheterna från Göteborg och Helsingborg visar på att den här delen av processen behöver ägnas särskild tid och omsorg. Upprepade enskilda intervjuer kan behövas där insatsen presenteras och där man pratar om vad det innebär att ansvara för en lägenhet och bo själv. Med ett sådant upplägg så ger man den enskilde möjlighet att förbereda sig och känna att det är ett eget val att flytta till en egen lägenhet. Svårigheten i Uppsala har varit att hitta en väg med att välja ut personer till ett begränsat antal lägenheter. Det har inte varit möjligt att hantera ett ansökningsförfarande. En svårighet har också varit att hantera tomhyror i väntan på en hyresgäst.

Genom det relativt snabba förfarandet i Uppsala har det funnits lite tid för förberedelse för den enskilde. Säkert har det också varit svårt för handläggarna att förklara modellens innehåll med det upplägg som vi har valt i Uppsala. Det kan vara svårt att förklara skillnaden mellan Bostad först och en träningslägenhet eller ett vanligt bostadssocialt kontrakt. Otydligheten i inledningen kan förklara de svårigheter som bostödjarna har haft med att få förtroende hos brukarna med stödinsatsen. Ett mönster i utvecklingen som också beskrivs från andra liknande verksamheter i landet har varit att missbruket har tilltagit i omfattning efter flytten till en egen lägenhet. Efter en tid har missbruket gått tillbaka. I Uppsala har ytterligare insatser behövts för att hejda ett destruktivt missbruk för några personer.

Införandet av Bostad först i Uppsala gick förhållandevis snabbt och lite tid och resurser riktades till implementering av metoden. Handläggare och chefer vid beroendeenheterna deltog endast i liten omfattning i planeringsarbetet. Orsaken till det finns framförallt i att det startade som ett litet projekt med endast fem lägenheter utan en planering om en fortsättning.

Synpunkter från brukare

Några personer har lämnat synpunkter på verksamheten via telefonsamtal med öppna frågor. Här är några citat från telefonintervjuerna:

"Bra grej med Bostad först", "Svårt att vänja sig vid att leva ett liv med egen lägenhet", "Behöver bostödjarna som hjälper mig med hyresinbetalningar m.m.",

"Det hade varit bra om lägenheten hade varit basmöblerad när jag flyttade in, nu fanns inga möbler och då tog det lite tid", "Bostödjarna klampar in i mitt privatliv.", "Nu har jag sagt ifrån till det", "Jättestruligt när jag skrev kontrakt, inget fungerade, fick ta tag i allt själv"

"Bra sätt att få tag på en lägenhet" "Lägenheten är min fristad", "Bostad först har ändrat mitt liv till att bli bofast", "Fungerade smidigt med kontraktsskrivning och inflytt",

Uppfyller projektet i Uppsala kraven för att vara ett "Housing first"?

Housing first	Uppsala
Målgrupp: Akut hemlösa med missbruk och psykisk ohälsa	Samtliga deltagare har en missbruksproblematik och en psykisk ohälsa i varierande omfattning. Frågetecken kring urvalsprocessen och frivilligheten i insatsen.
Rätt till bostad utan särskilda krav	Krav på kontakt både med bostödjare och handläggare.
Besittningsrätt utan provotid	Nej. Eget kontrakt kan tecknas efter ett år.
Bostäderna integrerade i vanliga bostadshus	Ja.
Ej krav på nykterhet (alkohol och droger)	Inte ett krav från bostödjare, men krav kan ev. upplevas från vårdkontakter med socialsekreterare som också är samma handläggare som ansvarar för uppföljningen av Bostad först.
Ej krav på psykiatrisk vård	Nej.
Ej krav på missbruksvård	Nej, men svårt att särskilja med den nära kopplingen mellan beroendeenhet och boendeenhet.
Socialt stöd finns tillgängligt dygnet runt	Nej
Mobila team eller motsvarande	Bostödjare tillgängliga 8 – 17.
Möjlighet till akut missbruksvård och psykiatrisk vård	Telefonkontakt med personal vid Flerstegsboendet.
Förmedling av olika tjänster till de boende	Ja, genom bostödjare och handläggare.

Diskussion

Autonomi och självbestämmande är de viktigaste delarna i Bostad först. Bostaden ses som en rättighet och en möjlighet till att kunna få ytterligare hjälp. I Uppsala finns inga särskilda möjligheter till förtur på andra sätt än bostadssociala kontrakt. Det betyder att principerna i Housing first med eget kontrakt inte kan följas fullt ut. Bostadssocialt kontrakt innebär att hyresavtalet innehåller en provotid med särskilda villkor bl.a. avstående från besittningsskydd.

Principen med att skilja på boende och behandling är också en viktig del i Bostad först. I Uppsala är den uppdelningen inte tydlig genom att ansvaret för insatsen i så hög utsträckning ligger på handläggarna på beroendeenheterna. De personer som har valts ut till Bostad först har en pågående vårdkontakt för en missbruksproblematik. Sedan arbetet med Bostad först startade i Uppsala så har en diskussion förts om vilken målgruppen är för insatsen. Det har visat sig svårt att få vägledning av andra verksamheter i Sverige i valet av målgrupp. I regel förekommer någon form av intresseanmälan och därefter en urvalsprocess där man bedömer den enskildes motivation till att bo och ta hand om en egen lägenhet.

Bostad först i Uppsala behöver utvecklas för att vara en insats som är anpassad utifrån brukarnas behov av stöd och hjälp till få och behålla en bostad. Målgruppen behöver tydligare definieras och metodarbetet behöver stärkas. Arbetet har hittills visat att det är insats som behövs som ett viktigt komplement till andra insatser för hemlösa i Uppsala.

Referenser

Sammanställningen av uppföljningen har skett i dialog med medarbetarna i verksamheten framförallt vid samverkansmöten i verksamheten under våren. Detaljuppgifter om utvecklingen för enskilda personer har lämnats av handläggare vid boendeenheten och beroendeenheterna. Några synpunkter har inhämtats från enskilda brukare. Vissa synpunkter på projektets har också lämnats från Uppsala stadsmission.

Bakgrundsuppgifter om Bostad först och Pathways to Housing har hämtats från:

Bostad först - en handbok, Nicholas Pleace, 2018

Nytt vin i gamla läglar: Skala upp Bostad först, boendeinflytande och om att identifiera och stötta "the missing hero", Marcus Knutagård och Arne Kristiansen 2018

Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg – slutrapport, Arne Kristiansen 2013

Bostad först i Karlstad, Per Folkesson 2017

Utvärdering av Bostad först Göteborg, Sara Unhoo 2016