

Socialnämnden

Svar på motion. Bostad först

Förslag till beslut

- Socialnämnden beslutar att avvakta Regeringens beslut i frågan för att fastställa vilka förutsättningar som krävs.

Sammanfattning

Socialförvaltningen har via motion (S,V,MP,FI) till Region Gotland fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa modellen bostad först i arbetet mot hemlöshet. Uppdraget skall senast redovisas till budgetberedningen 2022 (socialnämndens sammanträde juni 2021).

Bostad först riktar i första hand in sig på att hjälpa personer med långvariga hemlöshetsproblem i kombination med missbruks- och/eller psykiska problem. I modellen finns inte några krav på att först genomgå psykiatrisk behandling eller uppvisa nykterhet och drogfrihet. En viktig princip inom Bostad först är synen på bostad och behandling och de ska inte vara beroende av varandra.

Av Socialstyrelsens öppna jämförelser för 2020 framgår att 60 (av 312) kommuner eller stadsdelar arbetar med Bostad först.

Införande av modellen kräver bland annat att centrala aktörer är involverade, tillgång till bostäder, definition av målgrupp för Bostad först, utformning av ett stödteam med kompetens och hög tillgänglighet samt förhållandet till övriga personer i samma målgrupp och nuvarande vårdkedja/boendetrappa.

Socialstyrelsen och Sverige kommuner och Regioner (SKR) rekommenderar att kommuner använder modellen. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att komma med förslag på hur fler personer kan få del av insatsen Bostad först och ska redovisa det i september 2021.

Bakgrund

Socialförvaltningen har via motion (S,V,MP,FI) till Region Gotland fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa modellen bostad först i arbetet mot hemlöshet. Uppdraget skall senast redovisas till budgetberedningen 2022 (socialnämndens sammanträde juni 2021).

Bostad först

Syftet med Bostad först är att nå och erbjuda en långsiktig boendelösning till hemlösa personer som ofta även har psykiska sjukdomar eller andra problem i form av beroende eller missbruk.

Bostad först riktar i första hand in sig på att hjälpa personer med långvariga hemlöshetsproblem i kombination med missbruks- och/eller psykiska problem. Modellen innebär att hemlösa personer får en lägenhet med ett hyreskontrakt som garanteras av kommunen och som kompletteras med individuellt anpassat stöd från socialtjänsten eller en idéburen organisation. Enligt ursprungsmodellen ska personen få förstahandskontrakt vilket är få kommuner som tillämpar. I modellen finns inte några krav på att först genomgå psykiatrisk behandling eller uppvisa nykterhet och drogfrihet. En viktig princip inom Bostad först är synen på bostad och behandling och de ska inte vara beroende av varandra. Personen ska ges förutsättning för att förbättra sin livssituation så gott det går trots missbruket. Missbruket kanske minskar eller ändra karaktär men det kanske inte försvinner och stödet ska finnas där så länge personen behöver.

Bostad först (Housing first) har sitt ursprung i USA på 1990-talet, och i bland annat USA, Tyskland och Finland visar arbetssättet goda resultat. Från 2010 och framåt har flera kommuner börjat med Bostad först, bla Göteborg, Helsingborg och Malmö.

Stödet i Bostad först

I grunden är det tre olika stödinsatser som behövs i Bostad först-verksamheten: boendestöd, hälsorelaterade insatser och stöd för social integration.

Boendestöd – att kunna bo kvar i sin lägenhet

Att stödja hyresgästerna så att de klarar av att bo kvar i sin lägenhet är ett huvudsakligt mål för Bostad först. Kvarboende är bland de parametrar som mäts för att se om insatsen lyckats eller inte. Bostad först-teamet träffar den boende och för att följa upp och ta tag i eventuella problem som uppstår gällande bostad och grannar för att förebygga risk för uppsägning eller vräkning.

Stöd för god hälsa och välbefinnande

Den vårdande delen av stödet i Bostad först är inriktat på den boendes hälsa och välbefinnande.

Stöd för social integration

Hemlöshet – i synnerhet upprepad eller långvarig sådan – leder ofta till att en person blir avskuren från det sociala livet på olika sätt. Social integration handlar om att erbjuda känslomässigt och praktiskt stöd som hjälper en person att bli en del av samhället i flera olika avseenden.

Enligt modellen förespråkas att stödet organiseras enligt Case Management (CM) eller Assertive Community Treatment (ACT) CM är en högintensiv stödinsats där t.ex. en boendestödjare finns tillhands och kan ge behandling till viss del.

Vid behov kan stödpersonen snabbt förmedla kontakter med andra aktörer såsom sjukvårdspersonal. ACT är även detta en högintensiv stödinsats men skillnaden mot CM är att det finns ett tvärprofessionellt team som kan ge behandling direkt för bl.a. psykisk ohälsa, missbruk samt fysiska hälsoproblem. Teamet kan också arbeta utifrån

Case Management (CM) vilket innebär att när det behövs externa resurser för behandling så samordnas dessa insatser av teamet.

Vårdkedja/boendetrappa

Det vanligast sättet i Sverige (inklusive Region Gotland) att arbeta med hemlöshet är genom vårdkedja/ boendetrappor eller trappstegsmodeller. De hemlösa får då kvalificera sig via tillfälliga boende och träningslägenheter vidare till toppen av trappan som är ett eget hyreskontrakt. Bland de kommuner som infört Bostad först varierar programmen, till exempel när det gäller vilka grupper av individer som får programmet, hur boendelösningarna ser ut, hur vård och stöd organiseras samt vilka krav som faktiskt ställs.

Inom Region Gotland och socialförvaltningen tillämpas vårdkedja/boendetrappa. Den består av korttidsboende, träningslägenhet och lägenhet med andrahandskontrakt. Beroendeenhetens korttidsboende, träningslägenheter och lägenheter med andrahandskontrakt är ett alkohol- och drogfritt boende som beviljas under en begränsad tid. Ett beslut om något av boendelalternativen ska vara en del av helhetssynen i rehabiliteringen där insatsen ska vara ett stöd för att enskilda ska kunna hantera sin situation och sin beroendeproblematik. Samtliga boendelalternativ är förenade med särskilda villkor och regler. Beroendeproblematik i sig utgör ingen rätt till bistånd i form av boende. Boendelalternativen har inte för avsikt att vara ett permanentboende. Lägenheter i andra hand kan efter minst ett år utan störningar eller anmärkning efter prövning och godkännande av fastighetsägare övergå till permanentboende.

Även om Region Gotland har en vårdkedja så gör situationen på bostadsmarknaden att få personer faktiskt kommer erhåller andrahandskontrakt, eftersom det kräver att personen får erbjudande om bostad utifrån egen kötid. Det innebär att många blir kvar i korttidsboende eller träningslägenhet.

SKR och Socialstyrelsen

Både Socialstyrelsen¹ och Sverige kommuner och Regioner (SKR)² rekommenderar att kommuner använder modellen Bostad först. SKR menar att Bostad först är ett kostnadseffektivt arbetssätt i relation till andra boendelösningar. Av Socialstyrelsens öppna jämförelser för 2020 framgår att 60 (av 312) kommuner eller stadsdelar arbetar med Bostad först. I befolkningsgrupp 3 (30-70 tusen invånare.) erbjuder åtta kommuner Bostad först. För att undersöka dessa kommuners erfarenheter vidare behöver fördjupade kontakter tas med dessa kommuner då det saknas information på kommunernas webbsidor kring Bostad först.

Socialstyrelsen rekommenderar, i sina nationella riktlinjer för behandling av missbruk och beroende, boendeinsatsen Bostad först eftersom den anses ge god effekt på boendestabiliteten. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)³ har kvalitetsgranskat en norsk litteraturstudie av 43 randomiserade kontrollerade studier, de flesta från Nordamerika, om Bostad först. I sin kommentar skriver SBU att forskningen visar att Bostad först kan vara mer effektiv än andra metoder för att minska hemlösheten. Bostad först ökar också chansen för tidigare hemlösa att ha

¹ <https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/nationella-riktlinjer/riktlinjer-och-utvarderingar/missbruk-och-beroende/>

² <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/boendebostader/bostaderforalla.5430.html>

³ <https://www.sbu.se/sv/publikationer/sbu-kommentar/insatser-for-att-minska-hemloshet-for-personer-med-missbruk-beroende-och-psykisk-ohalsa/>

kvar sin lägenhet och få ett stabilt boende.

Tips från forskare till kommunerna⁴

I SKR:s skrift Bostad först kan man ta del av Marcus Knutagårds tips till kommunerna. Marcus Knutagård, forskare vid Socialhögskolan i Lund⁵ som arbetat med utvecklingsprojekt kring Bostad först i Sverige.

- *Det är viktigt att ha med alla centrala aktörer i ett tidigt skede:*

Bostadsföretag, politiker och chefer.

- *Utformning av stödteamet*

Det är viktigt att stödpersonerna tror på den enskildes förmåga, utan att ställa krav. Hög tillgänglighet till teamet.

- *Knyt kontakter med frivilligorganisationer*

Sociala företag och frivilliga organisationer kan även ge boende möjlighet till arbete, studier och meningsfulla fritidsaktiviteter.

- *Använd de boendes egna erfarenheter som kunskapskälla*
- *Uppföljning, utvärdering och forskning*

Erfarenheter från andra kommuner⁶

Vad ska man tänka på när man inför Bostad först och hur skiljer sig arbetet i Bostad förstverksamheten från det kommunen gör för övriga personer i samma målgrupp?

Malmö

Mod. Att våga lita på forskningen som finns på området. Metoden bygger på god kontakt mellan samtliga inblandade parter, det är viktigt att skapa utrymme för detta. Flexibilitet och hög tillgänglighet hos personalen är ett måste. I Bostad först har vi en högre personaltäthet i förhållande till deltagare: max 12 deltagare per socionom. Detta gör att utrymme finns för oplanerade möten och samtal och att vi med kort varsel kan erbjuda de insatser som efterfrågas. Vi har inga krav på drogfrihet utan utgår från den normalitetsprincip som gäller inom hyreslagen, det vill säga att deltagaren behåller sitt kontrakt så länge man inte stör, förstör och betalar sin hyra i tid. Vår tillgänglighet och flexibilitet gör att relationen och förtroendet mellan målgruppen och verksamheten generellt är högre.

Sollentuna

I ett tidigt skede ta kontakt med fastighetsägare. Har man inte med dem på tåget är det svårt att komma vidare. Det är A och O. Den största skillnaden är att en person som beviljas insatsen Bostad först inte behöver uppvisa nykterhet och drogfrihet för att få tillgång till en lägenhet. Principen är bostaden först, sedan individuella stödinsatser.

Jönköping

Det vi har störst problem med är att förhindra fallen. Det kan vara problemfritt i månader och vi trappar ned besöken. Då börjar den boende dricka igen och det går

⁴ <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/5377.pdf>

⁵ <https://www.soch.lu.se/forskning/forskningsomraden/bostad-forst>

⁶ <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/5377.pdf>

fort. Ofta hör vi inget förrän det gått för långt. Det slutar med att vi får köra iväg personen på avgiftning.

Svårigheten för oss är att lyckas tillräckligt väl med vårt stöd. Övriga personer i långvarig hemlöshet och med missbruksproblematik är framförallt hänvisade till våra institutionsliknande boenden. En stor skillnad är att stödet i dessa verksamheter är kopplat till boendet, vilket det inte är i Bostad först. Inom Bostad först finns också en större tolerans för återfall. Sådana incidenter innebär inte att hyresgästen förlorar boende och stöd. Tvärtom jobbar vi vidare och försöker lösa problemen. Stödet i Bostad först sker också mer utifrån individuella behov jämfört med i övrig kommunal verksamhet.

Stockholm

Det är viktigt att lägga krut på stödet, att det finns kompetens i teamet som ska utföra det. Stödet ska vara lättillgängligt och individanpassat. Det är också viktigt att det finns struktur och görs systematiska bedömningar och uppföljningar. Vad är viktigt för den boende just nu? Teamet ska kunna erbjuda olika stöd i skilda faser.

Helsingborg

Övriga i samma målgrupp bor oftast i kollektivt korttidsboende där det finns personal dygnet runt. Om de har egna lägenheter får de inte ha husdjur i lägenheterna, inte använda droger eller dricka alkohol. Inom Bostad först finns inga sådana krav. Det som gäller är att följa hyreslagen. Inom Bostad först arbetar man med individuellt stöd enligt ”case management”- modellen. De tänker på helhet och långsiktighet, gör individuella handlingsplaner för mål i livet och samverkar också med andra aktörer för att kunna ge rätt stöd. Detta gör att de boende inte hamnar mellan stolarna, vilket varit ett stort problem i övrig verksamhet. De som bor i träningslägenheter och dylikt har stöd på dagtid, men inte dygnet runt som det är inom Bostad först.

Göteborg

Den största skillnaden är att ett bredare stöd erbjuds till boende i Bostad först. I ACT-teamet finns flera olika kompetenser som kan hjälpa till med exempelvis terapeutiska samtal, drogproblematik och sysselsättning. I övrig verksamhet utförs motsvarande stöd av behandlingsassistenter. En annan skillnad är att Bostad först är frivilligt. I övrig verksamhet blir brukarna placerade på boenden efter ett beslut från socialsekreteraren. En stor skillnad är att drogfrihet inte är ett krav inom Bostad först, vilket det är för att få en egen lägenhet genom ordinarie verksamhet inom socialtjänsten.

Regeringens proposition 2020/21:132 En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021–2025

I propositionen redogör regeringen för en förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar (ANDTS-politiken). Syftet är att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser ska genomföras, samordnas och följas upp under strategiperioden 2021–2025.

Propositionen innehåller förslag till ett reviderat övergripande mål för ANDTS-politiken samt sju långsiktiga mål med prioriterade insatsområden. I långsiktigt mål 5 – Personer med missbruk eller beroende ska utifrån sina förutsättningar och behov ha tillgång till vård och stöd av god kvalitet, framgår att Regeringen gett Socialstyrelsen ett uppdrag. Uppdraget är att ta fram analys och förslag på åtgärder för att motverka och förebygga hemlöshet. Förslagen ska ha som målsättning att långsiktigt bidra till minskat antal hemlösa och minskat antal avhysningar.

I Socialstyrelsens samlade underlag ska bl.a. ingå analys och förslag på åtgärder för att stödja kommunernas införande av den i de nationella riktlinjerna för missbruk och beroende, föreslagna insatsen Bostad först, med syftet att öka antalet inskrivna och öka följsamheten till de nationella riktlinjerna. Socialstyrelsen ska även ge förslag på åtgärder för att öka det uppsökande arbetet riktat mot personer som befinner sig eller riskerar att hamna i hemlöshet samt ge förslag på åtgärder för att förbättra det lokala arbetet för att förhindra vräkningar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 24 september 2021.

Socialstyrelsens definition av hemlöshet och kartläggning 2017

Den senaste nationella kartläggningen av hemlöshet genomfördes av Socialstyrelsen 2017⁷. Socialstyrelsen har en bred definition av hemlöshet som omfattar fyra olika situationer som personer kan befinna sig i under en kortare eller längre tid. De olika hemlöshetssituationerna omfattar allt från att personer är i akut brist på tak över huvudet till mer långsiktiga boendeformer inom den sekundära bostadsmarknaden.

I anslutning till respektive definition i texten nedan har Beroendeenheten gjort en uppskattning av antal personer som finns inom respektive definition inom Region Gotland. Antalet är en uppskattning som kräver en djupare analys för att vara fullständiga och därför bör antalet hanteras varsamt.

Situation 1: Akut hemlöshet

Personen är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utombus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller motsvarande.

Enligt uppgifter under januari-februari 2021, så har socialtjänsten beviljat minst en natt på härbärg för 15 enskilda individer. Några av dessa är sannolikt även inskrivna på socialförvaltningens korttidsboende, men det kan också finnas enstaka individer som inte finns med i dessa siffror om personen själv betalat för sin sängplats.

⁷ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-11-15.pdf>

Situation 2: Institutionsvistelse och stödboende

Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB), ett familjehem eller en SiS-institution¹, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård.

Personen ska flytta därifrån inom tre månader efter mätveckan, men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Enligt uppgifter april 2021.

Sex personer på hem för vård eller boende (HVB) som saknar bostad

En person vårdas enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) som saknar bostad

19 personer vistas i korttidsboende inom beroendeenheten

Situation 3: Långsiktiga boendelösningar

Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal (eller kontrakt) där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

Enligt uppgifter vistas 27 personer i träningslägenhet och andrahandskontrakt inom beroendeenhetens boende.

Situation 4: Eget ordnat kortsiktigt boende

Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (max tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson. Den uppgiftslämnande verksamheten har haft kontakt med personen av detta skäl och kände till att denna hemlöshetsituation gällde under den aktuella mätveckan.

Uppskattningsvis en handfull personer som bor tillfälligt hos kompisar/föräldrar och liknande. Sannolikt finns ett antal personer som inom de närmaste månaderna blir av med sin lägenhet för att hyresvärden vill hyra ut under sommaren.

Bedömning

Bostad först som modell stärks av forskning och det finns underlag som visar på positiva resultat. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att komma med förslag till åtgärder i syftet att öka antalet inskrivna personer i Bostad först.

Ett underlag för införande av modellen Bostad först inom Region Gotland kräver en övergripande och fördjupad utredning och dialog kring tillgång till bostäder på Gotland, samverkan med fastighetsägare och andra aktörer, en definition av målgruppen, definition av vilka stödinsatser som ska erbjudas och relationen mellan bostad först och andra insatser till personer i samma målgrupp.

Det är förvaltningens bedömning att det inte är möjligt att till socialnämndens sammanträde i juni 2021, kunna redovisa ett tillräckligt genomgripande underlag för vilka förutsättningar som krävs för att införa modellen bostad först inom Region Gotland. Förvaltningen bedömer också att det är angeläget att invänta resultat av Socialstyrelsens uppdrag och Regeringens beslut i frågan för att fastställa vilka förutsättningar som krävs.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse daterad 210507

Socialförvaltningen

Marica Gardell
Socialdirektör

Skickas till

Regionfullmäktige
Öystein Berge avdelningschef kvalitets- och utvecklingsavdelningen
Hanna Ogestad avdelningschef individ- och familjeomsorg