

Beregnet til
Husbanken

Dokument type
Sluttrapport

Dato
Februar 2012

HUSBANKEN

HOUSING FIRST – MULIGHETER OG HINDRINGER FOR IMPLEMENTERING I NORGE



HUSBANKEN
HOUSING FIRST – MULIGHETER OG HINDRINGER FOR
IMPLEMENTERING I NORGE

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvaien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag	1
1.1	Hindringer for en god implementering	1
1.2	Muligheter for en god implementering	2
2.	Innledning	4
2.1	Om oppdraget og leveransen	4
2.2	Begrepsavklaringer	5
2.3	Leseveiledning	5
3.	Housing first – bakgrunn og kontekst	6
3.1	Housing first som metode	6
3.2	Ulik bruk av Housing first som begrep og modell	9
3.3	Hva kreves for å drifte en Housing first-modell?	10
3.4	Den norske konteksten	11
4.	Barrierer og muligheter for Housing first i Norge	16
4.1	Hjemløsestrategien, erfaringer fra Danmark	16
4.2	Tilgang til bolig, erfaringer fra Norge	22
4.3	Møte med beboer, erfaringer fra Norge	27
4.4	Organisering av booppfølgingen, erfaringer fra Norge	32
4.5	Hovedelementer som må ivaretas i Housing first ved innføring i Norge	38
4.6	Hva betyr dette for implementering av et pilotprosjekt?	43
5.	Vurdering av kommunenes muligheter til å ta i bruk Housing first	47
5.1	Datainnsamling i tre utvalgte kommuner	47
5.2	Bergen kommune	48
5.3	Moss kommune	54
5.4	Sagene bydel, Oslo kommune	59
5.5	Viktige diskusjoner ved implementering av Housing first-modellen	64
6.	Konklusjoner	67
6.1	Fremskaffelse av boliger	67
6.2	Møte med beboer	67
6.3	Organisering av booppfølging	68
6.4	Kan metoden overføres til andre grupper vanskeligstilte?	68
7.	Vedlegg: Litteratur om Housing first	70
7.1	Artikler og temaer	70

1. SAMMENDRAG

I dette kapittelet presenteres et kort sammendrag av *Housing first – muligheter og hindringer for implementering i Norge*. Rapporten er utarbeidet på oppdrag for Husbanken i perioden oktober 2011 - februar 2012. Formålet med oppdraget har vært å avdekke mulighetene og hindringene for implementering av en Housing first-modell overfor booppfølgingen av bostedsløse i Norge. I prosjektet har Rambøll vektlagt Tsemberis' modell utviklet i "Pathways to housing" hvor brukermedvirkning i valg av bolig og oppfølgingstjeneste står sentralt.

I forbindelse med prosjektet er det gjennomført to workshops hvor kommuner, Husbanken, Helsedirektoratet og en forsker har bidratt til å identifisere hindringene og muligheten for Housing first i Norge og norske kommuner. Det er også gjennomført besøk i tre utvalgte casekommuner imellom de to workshop'ene, for å kartlegge om hindringene identifisert i første workshop er gjeldende.

I prosjektet har tre elementer ved Housing first blitt særlig vektlagt:

1. Tilgang til bolig

En viktig del av Housing first er å få deltaker raskt inn i en egen, *permanent* bolig. Valg av bolig skal i tillegg bygge på brukermedbestemmelse hvor deltakerens preferanser for beliggenhet og andre generelle ting med bolig skal tas i betraktning, og hvor det å takke nei til første alternativ ikke skal medføre at den bostedsløse havner bakerst i køen eller mister tilbudet. Boligene som benyttes i Housing first skal integreres i ordinære bomiljøer, hvor programdeltakere ikke leier mer enn 20 prosent av boligene i ett bygg.

2. Møte med beboer

I kjernen av Housing first ligger tjenesteyternes respekt, varme og medfølelse for deltakerne. På et grunnleggende nivå handler det om hvordan tjenesteyterne møter deltakerne, hvilket språk de bruker, hvilke signaler de sender og om hvorvidt de tar seg tid til å lytte på hva deltakeren egentlig sier. Metoden i Housing first er recoveryorientert og skal være fokusert på brukermedvirkning i valg av både bolig og tjenester.

3. Organisering av booppfølging

I Housing first bygger booppfølgingen på tverrfaglig kompetanse. Dette innebærer at ulike typer fagpersonell må være representert i oppfølgingsteam, eller være å tilby for deltakerne gjennom samarbeid. Personene som følger opp må også ha de fullmakter som gir dem muligheten til å utføre de oppfølgingstjenestene deltakerne ønsker og behøver *her-og-nå*.

De mest sentrale hindringer og muligheter identifisert for en implementering av Housing first i Norge blir videre oppsummert i henhold til de nevnte temaene.

1.1 Hindringer for en god implementering

Tilgang til bolig

Utfordringen er å få tilgang til boliger i en kommunesektor som allerede opplever et press på kommunale og private utleieboliger. Lange boligkøer i kommunene hindrer rask bosetting og valgfrihet i boliger og beliggenhet i kommunale boliger. I det private boligmarkedet er en utbredt skepsis blant utleiende identifisert som en av grunnene til at de vanskeligstilte som oftest havner bakerst i boligkøen.

I tillegg til at bruk av kommunale boliger potensielt hindrer integrering i ordinære bomiljøer, overveier Rambøll at kommunale boliger er en utfordring i seg selv med tanke på kommunens mulighet til raskt å tilpasse seg etter boligsosiale behov. De færreste kommuner har boliger stående tomme og er dermed avhengig av det private markedet for å bosette den andelen som ikke får tilbudt plass i de kommunale boligene. En annen utfordring oppstår når beboer ikke lengre er avhengig av kommunal bistand og må flytte ut av boligen, noe som problematiserer Housing first-modellens krav til at beboer skal kunne fortsette å bo i samme bolig, med samme leiekontrakt, også etter programdeltakelse.

Møte med beboer

En utfordring med dagens booppfølging i kommunene er at det er mange inne i oppfølgingen med ulike kompetanser fra forskjellige enheter. Det er sjeldent noen medarbeidere med et dedikert ansvar til å følge opp den enkelte bostedsløse på alle booppfølgingsområder, og det delte ansvaret mellom ulike kommunale enheter kan lett medføre ansvarsfraskrivelse. Dette hindrer oppsøkingsevnen og det å holde fast i den enkelte bostedsløse selv om vedkommende ikke oppsøker tjenesteapparatet selv. Videre kompliserer ansvarsfordelingen mulighetene hver enkelt tjenesteyter har til å utføre en helhetlig, *her-og-nå*-tjeneste.

Rambøll overveier at et hinder for innføring av Housing first vil ligge i ulike verdier og oppfølgingsmetoder som eksisterer mellom tjenesteytere, forskjellige kommunale enheter og mellom kommuner. Gjennom intervjuer så vi at for noen var tanken om brukermedbestemmelse mer fremmed enn hos andre. Det å skulle bosette de bostedsløse med ordinære husleiekontrakter i ordinære bomiljø ble også opplevd som en fremmed og skremmende tanke for mange av tjenesteyterne.

Organisering av booppfølging

En helt sentral utfordring for implementering av Housing First er de institusjonelle barrierene, størst i så måte er forskjellen mellom spesialisthelsetjeneste og kommunene. Dette går blant annet på målsettinger, visjoner og begrepsforståelse som i mange tilfeller opptrer ulikt mellom de to. En annen utfordring er at arbeidet springer ut fra ulike budsjett. Med ulike budsjett oppstår diskusjoner om hvem som skal betale for tiltak.

Mange kommuner har en fragmentert boligsosial organisering, noe som utfordrer det forhold at booppfølgingen overfor bostedsløse er spredt over flere kommunale enheter og fagområder. Et særlig hinder for implementering av Housing first vil ligge i det at enkelte tjenesteytere ikke har lov til å gjøre noe mer enn det de har ansvar for å gjøre. Dette hindrer muligheten til å tilpasse booppfølgingen til beboers behov og det å handle raskt.

1.2 Muligheter for en god implementering

Tilgang til bolig

For at kommunene skal få en bedre tilgang til boliger finnes det muligheter både i det kommunale og private markedet. I fremskaffelse av kommunale boliger kan kommuner benytte seg av ti prosentsregelen i større grad enn i dag. Regelen gir kommuner, fylkeskommuner og staten rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier¹. Retten gir også mulighet til å oppnå en bedre spredning og integrering av kommunalt disponerte boliger.

For å oppnå bedre tilgang til boliger på det private markedet identifiserer Rambøll at nøkkelsuksessen ligger i at kommunene oppretter et godt renommé blant private utleiery. Dette innebærer at kommunen stiller med de garantiene som trengs hvis boligene blir ødelagt eller husleien ikke blir betalt. Det innebærer også en tettere booppfølging for beboerne som er der når ting skjer. Utleier og naboer kan her ses som en ressurs dersom kommunen utøver økt tilgjengelighet og tilkallingsmuligheter når utleier/ naboer har eventuelle bekymringsmeldinger.

Møte med beboer

Helt grunnleggende for Housing first ligger de faglige verdiene, og for å muliggjøre en implementering krever dette en bevisstgjøring hos alle som følger opp denne gruppen. Dette er en krevende prosess som vil ta tid. Noen muligheter er likevel å identifisere i norsk kontekst.

Et eventuelt pilotprosjekt som omfatter noen valgte kommuner og noen dedikerte personer vil være et viktig steg for å kunne få til en Housing first-modell i Norge. For at flere skal få tro på modellen er det viktig å kunne vise til gode eksempler, også i norske kommuner. De gode eksemplene er videre sentrale for på sikt å kunne implementere arbeidet i flere kommuner og overfor flere vanskeligstilte.

Norske erfaringer på at en oppsøkende metodikk gir gode resultater kan hentes fra ACT-prosjektet. Ved å sammenstille denne metodikken med Housing first kan dette bidra til å illustrere de gode eksemplene ved implementering. Prosjektmedarbeidere fra ACT vil også kunne bistå med både faglige og organisatoriske muligheter basert på de erfaringene som prosjektet har gjort seg.

¹ Lov om burettslag (burettslagslova) § 4-2

Organisering av booppfølging

Den organisatoriske utfordringen som ligger i fragmentering og mangel på dialog, både i og utenfor kommuner, bør ses mot de mulighetene som finnes ved en implementering av Housing first. Først og fremst bør implementeringen forankres i nasjonale velferdsdirektorater og tilhørende departement. Gjennom å få til en etablert enighet om fremgangsmåte og tankesett å basere de nasjonale styringssignalene på, vil utførselen i kommunen bli mer målrettet.

En mulighet i kommunene for å sikre koordineringen av booppfølgingen til hver enkelt bostedsløs, er å benytte Individuell plan (IP). Riktig bruk av IP fordrer at den vanskeligstilte blir trukket aktivt inn som "eier" av planen². En ny lov pålegger også kommunene å utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarig og koordinerte tjenester³. Videre er det viktig at kommunene stiller med dedikert personell som med dekkende fullmakter utøver en helhetlig, tilpasset og recoveryorientert booppfølging overfor den enkelte innbygger.

I forbindelse med Housing first vurderes samlet sett samhandlingsreformen som mulig styrke. I den kompetansekrevene metodikken som Housing first bygger på bør det samarbeides tett med spesialisthelsetjeneste om for eksempel kompetanseoverføring. Et eventuelt Housing first-prosjekt kan potensielt sett også dra nytte av de samarbeidsarenaer og formelle rutiner som er etablert i samarbeid mellom spesialisthelsetjeneste og kommuner i forbindelse med reformen.

² NOU 2011:15 *Rom for alle*

³ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 7-1

2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (Rambøll) presenterer med dette sluttrapport i prosjektet *Housing first – muligheter og hindringer for implementering i Norge*. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Husbanken i perioden november 2011 – februar 2012.

Housing first er en omfattende modell for bosetting av bostedsløse, og de overordnede rammene for prosjektet har vært å identifisere muligheter og hindringer for implementering av Housing first-modellen i boligsosialt arbeid i Norge. Sentrale spørsmål som diskuteres i rapporten er hvorvidt modellen er egnet for norske forhold, om tenkemåten passer med teori og praksis i kommunene og hvilke barrierer som må overkommes for å få til en *helhetlig* implementering.

2.1 Om oppdraget og leveransen

2.1.1 Formål

Formålet med oppdraget er å avdekke mulighetene og hindringene for implementering av Housing first i Norge. Sentrale temaer er organisering, nasjonal og lokal politikk, lovgivning, boligstruktur, økonomi og faglighet. I sluttrapporten fremheves vurderinger av muligheter og barrierer for implementering av Housing first i Norge, med særlig fokus på tre sentrale utfordringer:

- Tilgang til bolig
- Møte med beboer
- Organisering av booppfølging

Videre presenteres tre kommuners barrierer og muligheter for implementering av Housing first ut fra nåværende boligsosial praksis overfor bostedsløse. Basert på samlede erfaringer i Norge og Danmark fremheves hovedelementer som bør ivaretas ved implementering av Housing first i Norge.

2.1.2 Datakilder og aktiviteter

I prosjektet er følgende datainnsamlingsmetoder benyttet:

- Litteraturstudier (i Danmark og Norge)
- Kvalitative intervjuer (10 eksplorative, 22 i forbindelse med casestudier)
- Casestudier (i kommunene Bergen, Moss og Oslo ved bydel Sagene)
- 2 workshops

I prosjektets innledende fase ble det gjennomført litteraturstudier og eksplorative intervjuer. Formålet med disse aktivitetene var å formulere påstander for videre aktiviteter i prosjektet, samt å identifisere potensielle læringspunkter fra de danske erfaringene med Housing first. De danske erfaringene har dannet grunnlaget for noen erfaringsbaserte antakelser som Rambøll har benyttet som grunnlag for videre datainnsamling i prosjektet.

Workshop 1 ble gjennomført i desember 2011 hvor Rambøll blant annet presenterte erfaringer fra Hjemløsestrategien i Danmark. I form av gruppearbeid ble det fokusert på hindringene for implementering av Housing first i Norge. I denne workshop'en deltok 1-2 representanter fra utvalgte kommuner (i hovedsak fra østlandsdistriktet), representanter fra Husbanken og én forsker.

I etterkant av workshop 1 ble det gjennomført casebesøk over to dager i kommunene Bergen, Moss og Oslo ved bydel Sagene. Kommunene ble valgt gjennom dialog med representanter i Husbanken. I hver kommune intervjuet Rambøll åtte informanter spredt innenfor arbeidsområder som boligforvaltning, tildeling, sosialtjeneste, hjemmehjelp, ruskonsulenter, ACT-team. Intervjuene og diskusjonene rundt hindringer og muligheter for implementering av Housing first bygget på diskusjonene og konklusjonene som fremkom i workshop 1.

I midten av januar 2012 ble workshop 2 avholdt. I tillegg til deltakerne fra første workshop ble kommunene også oppfordret til å ta med 1-2 relevante kollegaer. Én representant fra Helsedirektoratet deltok også. I denne workshopen ble det holdt fokus på de overordnede utfordringene og erfaringene fra prosjektet fram til dette tidspunktet. Med dette som utgangspunkt ble det gjennomført gruppevis diskusjoner med en konstruktiv dialog om mulighetene kommunene har til implementering av Housing first.

2.2 Begrepsavklaringer

I det følgende presenteres noen av de helt sentrale begrepene som benyttes i rapporten. For en ytterligere avklaring av relevante begrep vises det til avsnitt 3.1.

- *Housing First* er en tilnærming som baserer seg på rask stabilisering av den bostedsløses boligsituasjon kombinert med individuelt tilpasset recoveryorientert støtte som viktig element. Den individuelle støtten forsøkes å oppnås gjennom blant annet praktisk booppfølging, hjelp til å håndtere kontakt med offentlig myndighet, stabilisering av økonomi, behandlingstilbud etc. Innsatsen skal være helhetsorientert mot den enkeltes konkrete behov. Housing first-tilnærmingen står i kontrast til den såkalte trappetrinnsmodellen, eller Housing ready-tilnærminger, hvor den bostedsløse skal "kvalifisere" seg til en bolig ut fra motivasjon, parathed og boevne, og hvor boligen er det siste trinnet på modellen.
- *Bostedsløs* blir etter den norske definisjonen⁴ regnet som den som ikke disponerer egen eid eller leiet bolig. Gruppen bostedsløse innbefatter: personer som mangler tak over hodet kommende natt; personer som er henvist til akutt eller midlertidig overnatting; personer som er under kriminalomsorgen eller i institusjon og som skal løslates/skrives ut innen to måneder; personer som bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger.
- *Boligsosialt arbeid* omfatter alt fra kommunens innstats for å fremskaffe og tildele boliger, til tjenester og enkelttiltak som kan bedre den enkeltes forutsetninger for å mestre sin bo- og livssituasjon.
- *Fremskaffelse av bolig* kan være alt fra nybygging og utbedring av kommunal boligmasse, til bistand til å fremskaffe boliger på det private utleiemarkedet.
- *Booppfølging* dreier seg om bistand til å mestre bo- og livssituasjonen og kan innebære veiledning, opplæring og bistand til å utføre praktiske gjøremål i boligen samt til å overholde sine økonomiske forpliktelser. Det kan også innebære bistand til å overholde plikter knyttet opp mot boforhold og naboer.
- *Brukermedbestemmelse* innebærer at tjenesteytere går i dialog med brukere og likestiller dem og deres meninger i hvilken tjeneste og i hvilket tempo denne tjenesten bør ytes. Ved å tilby brukermedbestemmelse anerkjenner man brukerens kompetanse og spesialkunnskap om sin egen livssituasjon og muligheter, samtidig som det legitimerer og bevisstgjør brukeren.

2.3 Leseveiledning

Rapporten består av følgende kapitler:

- Kapittel 3 – Housing first – bakgrunn og kontekst
- Kapittel 4 – Barrierer og muligheter for innføring av Housing first i Norge
- Kapittel 5 – Vurdering av tre casekommuners muligheter til å ta i bruk Housing first
- Kapittel 6 – Konklusjoner

⁴ NOU 2011:15 *Rom for alle*

3. HOUSING FIRST – BAKGRUNN OG KONTEKST

Dette kapittelet tar for seg Housing first som metode, og fremhever dessuten sentrale elementer ved modellen. Dette danner grunnlaget for å gå videre inn på forutsetninger for drift i den norske konteksten. I denne forbindelse vil områdene boligpolitikk, boligstruktur, økonomi, organisering/samarbeid og faglighet i særlig grad bli utdypet.

3.1 Housing first som metode

Housing first er en betegnelse for noen overordnede prinsipper som brukes og kjennetegner en bestemt type innsatser for bostedsløse. Housing first kan betegnes som en spesifikk tenkemåte som er med på å styre den konkrete sosialfaglige innsatsen for bostedsløse. Modellens opprinnelse kommer fra USA der den på 90-tallet ble utviklet som en reaksjon på at såkalte kronisk bostedsløse, ofte med alvorlige psykiske lidelser og misbruk, sjelden klarte å nyttiggjøre seg av det som ble kalt 'The continuum model' (kontinuitetsmodellen eller trappetrinnsmodellen). En av pionerene bak modellen har vært Sam Tsemberis og hans utvikling av "*Pathways to housing*" i New York.

Etter at Housing first utviklet seg i USA og kunne vise til svært gode resultater, har modell og tankesett spredt seg og blitt brukt i en rekke forskjellige land. Dette har medført flere ulike former for implementeringer og benyttelser av Housing first som modell og begrep. Rambøll har i prosjektet likevel vektlagt forståelse og bruk av begrepet Housing first med utgangspunkt i "*Pathways to housing*"-modellen, og ulikhetene og hindringene presentert i rapporten er derfor basert på denne modellens elementer. Vi vil også problematisere ulike bruk av modellen i dette kapittelet.

I det følgende gjøres det først rede for metodiske dreiepunkter ved modellen og tankesettet, evidensbaserte resultater, samt fordeler ved Housing first. På bakgrunn av dette problematiseres ulike bruk av modellen før det basert på eksisterende litteratur på området gjennomgås hva som kreves for å drifte en Housing first-modell. Til slutt blir dette sett opp mot den norske konteksten.

3.1.1 Metodiske dreiepunkter

"*Pathways to housing*" ble etablert av Sam Tsemberis i 1992, og har pågått i New York i hele perioden siden. Flere byer og land har hentet inspirasjon fra dette arbeidet, som har vist stor suksess i å oppnå stabile bosituasjoner for (tidligere) bostedsløse. De metodiske elementene i Housing first som presenteres i dette kapittelet bygger i hovedsak på boka *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*⁵ av Sam Tsemberis.

Housing first kan utdypes med utgangspunkt i følgende sentrale temaer:

- Valgfrihet i tjeneste og bolig
- Respekt, varme og medfølelse hos medarbeidere
- Separasjon mellom bolig og tjeneste
- Skadereduksjon i fokus

Valgfrihet i tjeneste og bolig

Sentralt for Housing first ligger valgfrihet for deltakeren. Når en person blir del av Housing first-programmet får vedkommende bestemme tid og sted for innledende møter, samt fremme ønsker for hvor og hvordan boligen skal være. Noen ønsker for eksempel gjerne å bo i et bestemt nabolag, mens for andre er det viktig at boligen ligger på bakkeplan. I fremskaffelsesprosessen kan deltakeren få bistand til å finne boligen på egenhånd, eller få tilbudt noen valgalternativer, vanligvis 2-3, som Housing first-programmet leter frem på leiemarkedet. Videre er det opp til deltakeren selv å ta en avgjørelse på hvilken bolig vedkommende ønsker å flytte inn i.

Boligene skal være av en god standard for å bli tatt i bruk av Housing First-programmet og ingen deltakere flytter inn før boligen oppfyller definerte minstekrav. I innflyttingsprosessen bistår Housing first-programmet med kjøp og innredning i boligen. Møblering og dekorasjon er også noe som deltakeren skal ha valgfrihet rundt. For å gjøre innkjøpsprosessen noe enklere har man likevel en liste med standardutstyr som brukes som en veileder av de ansatte og deltakeren.

⁵ Utgitt 2010. Center City, Hazelden.

Et av hovedmålene er at deltakerne skal flytte raskt inn i en permanent bolig og at det ikke skal være noen tidsbegrensning på hvor lenge vedkommende kan bo i boligen. Videre leier beboer med utgangspunkt i en ordinær leiekontrakt med standard forpliktelser og rettigheter i boligen. Det innebærer at beboeren må betale husleie og forholde seg til forpliktelser på lik linje med andre leietakere. Det er med andre ord deltakeren selv som signerer leiekontrakten.

Boligene som benyttes i Housing first skal videre være integrert i ordinære bomiljø og programmet skal maksimalt bosette 20 prosent av sine programdeltakere i ett og samme bygg. Beboer skal ha et privatliv, og det skal ikke ligge noen forventning om at vedkommende skal dele noe av boområdet med andre leietakere.

Brukermedbestemmelse er fundamentet i programmet. Tanken er at jo mer valgfrihet og bedre forhold det er mellom beboer og tjenesteapparat, desto mer stabilt vil boforholdet arte seg. Viktigheten av gode prosesser rundt innflyttingen fremheves, og det påpekes at suksessen rundt beboers opplevelse av denne prosessen setter standard for resten av bo- og tjenesteforholdet.

I Housing First-tilnærmingen er stabilisering av den bostedsløses boligsituasjon, kombinert med individuelt tilpasset booppfølging, et viktig element i recoveryprosessen. Den individuelle booppfølgingen blir forsøkt oppnådd gjennom en rekke oppfølgingstiltak, for eksempel praktisk booppfølging, hjelp til å håndtere kontakt med offentlige myndigheter, stabilisering av økonomi, behandlingstilbud og lignende. Det er særlig viktig i den forbindelse at innsatsen blir helhetlig og rettet mot den enkeltes konkrete behov. Housing First-tilnærmingen er ulik den såkalte trappe-trinnsmodellen/ Housing Ready-tilnærmingen, hvor den bostedsløse skal 'kvalifisere' seg til en bolig ut fra motivasjon, parathet og boevne, og hvor egen bolig er siste trinn på trappen.

Flere booppfølgingsmodeller eksisterer innenfor Housing first. Den ene er *Teamvarianten* hvor et team representert av flere fagområder følger opp deltakeren. Den andre er *Case Manager*-varianten hvor en enkel medarbeider følger opp den enkelte deltaker og sikrer en koordinering av vedkommendes booppfølging og tjeneste. En tredje booppfølgingsmodell, som også belager seg på en medarbeider med koordinerende ansvar, er Critical time intervention (CTI). CTI, til forskjell fra Case manager, er tidsavgrenset til 9 mnd. med hurtig og intensiv oppfølging. Det essensielle er at borgeren får nettopp den oppfølgingen de har behov for og som er tilpasset deres aktuelle situasjon og behov.

Programmet har også noen begrensninger i brukermedbestemmelsen. For å bli og fortsatt være deltaker av Housing first må beboer si ja til et ukentlig besøk av en i støtteteamet. I tillegg skal ikke beboer være til fare for seg selv eller andre.

Respekt, varme og medfølelse hos medarbeidere

Sentralt for Housing first ligger et helt spesielt tankesett hos tjenesteutøverne. I bunn ligger respekt, varme og medfølelse for den bostedsløse, noe som skal komme til uttrykk i booppfølgingen. Her handler det om hvordan tjenesteyterne møter deltakerne, hvilket språk de bruker, hvilke signaler de sender og om hvorvidt de tar seg tid til å lytte på hva deltakeren egentlig sier.

Booppfølgingsmetoden i Housing first er recoveryorientert. Det innebærer at man baserer oppfølgingen på deltakerens egne valg og selvbestemmelse. Planen for oppfølgingen blir ikke basert på kliniske antakelse om deltakerens behov, men retter seg mot deltakerens egne behandlingsmål. Når man lykkes med Housing first føler deltakerne seg likeverdige tjenestepersonellet og opplever at man møtes som likestilte parter.

Separasjon av bolig og tjeneste

Til forskjell fra en trappetrinnsmodell krever ikke Housing First noen klargjøring før deltakeren flytter inn i bolig. Vedkommende får umiddelbar tilgang til en egen bolig. Dette innebærer at det ikke stilles krav om at beboer skal være edru eller rusfri, og vedkommende trenger heller ikke si ja til innleggelse først for å få tilgang til bolig.

I Housing first-modellen skal det være separasjon mellom bolig og tjeneste. Dette innebærer at deltakeren ikke mister tjenester selv om vedkommende kastes ut av boligen. Dette betyr også at programmet skal følge deltakeren og ikke boligen. Dersom en deltaker blir kastet ut av sin bolig vil teamet sørge for bistand i å finne ny bolig etter deltakerens ønske. Dette krever mobilitet og fleksibilitet i tjenesten, og at bistanden kan ytes der deltakeren er og ønsker at den skal foregå.

Dette innebærer også at suksesskriteriene for bolig og tjeneste er atskilte. Ved en eventuell innleggelse vil ikke boligen forsvinne, heller ikke oppfølgingen. Oppfølgingsteamet vil heller ikke forsvinne dersom beboer blir tvunget til å flytte ut.

Når beboer klarer seg selv vil tjenesten gradvis fases ut til den ikke lenger er aktuell. Det vil derimot ikke boligen, og beboeren fortsetter å bebo boligen med samme leiekontrakt.

I Housing first legger man videre opp til at det skal være en god relasjon mellom utleier og programmet. Programmet sikrer at husleie betales i tide, og tar ansvar dersom noe ødelegges i boligen. Videre poengteres viktigheten av at Housing first-teamet er tilgjengelig for utleier dersom noe oppstår, og at teamet er parat til å ta tak i eventuelle bekymringer som utleier kommer med. Det handler både om en konstant tilgjengelighet samt en rask respons.

Et Housing first-team skreddersys med tanke på den enkelte beboers behov og problematikk. Det innebærer at teamet inneholder eller tilbyr en forbindelse til følgende tilbud:

- Psykiatriske tjenester
- Integreert trinnvis behandlingstilbud
- Støtte til sysselsetting
- Sykepleietjeneste
- Sosial integrasjon/ nettverk
- 24 timers anropstjeneste
- Involvering i koordinering dersom noen trenger å gå til sykehus

Skadereduksjon i fokus

I tillegg til at det ikke stilles krav til beboerne om for eksempel behandling, jobber Housing first-teamet kontinuerlig med skadereduksjon. I skadereduksjonsarbeid vil teamet bevisstgjøre beboer hvilke konsekvenser som kan komme av ulike typer oppførsel eller handlemåter. For eksempel kan en person med rusmisbruk som inviterer mange personer hjem lett oppleve bråk i egen leilighet, og derav økt sannsynlighet for naboklager. Teamet vil således gjøre beboeren bevisst om for hva som kan skje dersom det blir mange naboklager - og at det i verste fall kan føre til utkastelse. I et slikt tilfelle vil teamet kunne oppnå skadereduksjon dersom beboeren avgjør at egen leilighet ikke skal brukes til å samle venner, men kun til eget rusbruk, og at vedkommende heller reiser til andre for å sosialisere seg.

Det poengteres at skadereduksjon krever oppfinnsomhet og kreativitet. Det er viktig at man ikke utøver tvang, og at planleggingen er personsentrert på den aktuelle deltakeren.

3.1.2 Generelle resultater (evidensbaserte)

Flere studier avdekker positive resultater ved bruk av en Housing first-tilnærming i arbeid mot bostedsløshet. Ulike sammenligninger mellom tradisjonelle trappetrinnsmodeller og Housing First identifiserer en bedre bostabilitet hos de som får tilbud om Housing First. Blant annet viser en studie fra USA i 2000 at 47 prosent av dem som fulgte et Continuum of care-program (en form for trappetrinnsmodell) beholdt boligen i en 5-års periode, mens hele 88 prosent av beboerne tilknyttet Pathways to housing (Housing First-modell) beholdt sin bolig⁶. En nyere studie, publisert i 2007, støtter opp om disse funnene hvorav 88,5 prosent av de tilknyttet Pathways to housing beholdt boligen etter 2 år, mens det etter 47 måneder var 78,3 prosent som fremdeles beholdt boligen⁷.

Man ser en særlig forskjell i innledende fase knyttet til antall sykehusinnleggelser hos hver enkelt beboer, hvor de som er tilknyttet en trappetrinnsmodell har et høyere antall innleggelser enn de som er tilknyttet Housing First-modellen⁸. Sykehusinnleggelser er svært dyrt som oppholdssted og studier viser at bostedsløse har en større risiko for sykehusinnleggelse, noe som også bør ses opp mot kostnadene som benyttes for å fremskaffe bolig til den bostedsløse.

⁶ Tsemberis, S. and R. F. Eisenberg. 2000. Pathways to housing: Supported housing for street dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities. *Psychiatric Services*, 5 (49), 487-493.

⁷ Stefancic, A. and S. Tsemberis, 2007. Housing first for long-term shelter dwellers with psychiatric disabilities in a suburban county: A four year study of housing access and retention. *J Primary Prevent* 28, 265-279.

⁸ Gulcur, L., A. Stefancic, M. Shinn, S. Tsemberis and S. N. Fischer. 2003. Housing, hospitalization, and cost outcomes for homeless individuals with psychiatric disabilities participating in continuum of care and housing first programmes. *Journal of community & applied social psychology* 13, 171-186.

Norsk forskning støtter videre opp om at midlertidige boforhold i de fleste tilfeller er dyrere enn det å leie en fast bolig. I samråd med kommuner i sin studie har NIBR fastsatt midlertidige opphold til å koste 900 kr per døgn per person for kommunen⁹. Campingvogn eller hytter benyttes også som midlertidige boliger, noe som i enkelte tilfeller kan være en billigere løsning. Sett opp mot dette vil likevel en leilighet med en leie på 8000 kroner per måned gi en døgnpris på omtrent 260 kroner.

3.1.3 Fordeler ved Housing first

I litteraturen om Housing first fremheves det at tilnærmingen har flere fordeler enn ulemper. En umiddelbar fordel som identifiseres i Housing first er at deltakeren raskt kommer inn i en selvstendig og privat bolig, dersom vedkommende *ønsker* det, og får stabilisert livssituasjonen sin. Det gjør at deltakeren opplever hverdagen tryggere og mer forutsigbar. Det vises til at barrieren for å motivere til arbeidsaktiviteter eller reduksjon i rusbruk er langt større dersom den som følges opp ikke har et sted å bo den neste natten¹⁰. Når den vanskeligstilte har fått en bolig vil det derimot være enklere å fokusere på andre forhold i livet. Videre er det en klar fordel for tjenesteapparatet å få tak i beboeren dersom vedkommende har en fast bostedsadresse.

En annen fordel med Housing first er at man møter den vanskeligstilte på vedkommendes egne premisser - på deres arena og i deres tempo. Personer med rus og/eller psykiatrisk problematikk kan ha utfordringer med å møte til avtalt tid og deres evne til å gjennomføre aktiviteter er gjerne avhengig av dagsform. Derfor vil man med ordinære tjenester lett kunne miste retten til videre oppfølging dersom man ikke møter til avtalt tidspunkt. I Housing first opprettes et team for den enkelte beboer som driver oppsøkende arbeid, noe som gjør metoden mer aktiv og pågående enn ordinære kommunale tjenester. Deres oppgave vil således også være å motivere bostedsløse til å forsøke Housing first-modellen.

Bruk av private boliger i Housing first-modellen gir også noen fordeler. Leie av private boliger gjør at beboer kan beholde boligen etter at boforholdet og livssituasjonen er stabilisert. Videre er det en større fleksibilitet i å bruke private boliger etter som etterspørselen etter boliger til bostedsløse øker eller synker. Dette gjør at programmet selv ikke trenger å besitte egne boliger, samt ha boliger som er tomme for å tilby beboere alternativer. Det gir med andre ord en større mulighet for rask innflytting og eventuell relokalisering.

3.2 Ulik bruk av Housing first som begrep og modell

Etter Housing first-modellens opprinnelse og suksess i USA har dens tankesett spredt seg og blitt brukt i en rekke forskjellige land. Implementeringene har likevel vært kontekstavhengige og flere varianter av Housing first kan derfor identifiseres. Dette problematiserer det å snakke om én gjennomgående modell, og det medfører også uenigheter på hva som er Housing first og ikke.

En viktig erfaring ligger i at forskjellige land velger å forholde seg til den opprinnelige modellen ulikt. Flere steder har resultatene av Housing first ikke gitt de samme resultatene som man har sett i USA. For eksempel har man i noen utgaver satset i mindre grad på å spre deltakerne til forskjellige boligområder, men samler dem i større grad, noe som blant annet gjør innsatsen mindre ressurskrevende for de medarbeiderne som gir støtte til deltakerne i hjemmet. Andre steder foregår det en seleksjon av deltakerne (f.eks. i forhold til å sikre at deltakerne samtykker i å motta booppfølging)¹¹. I andre sammenhenger tildeles ikke den bostedsløse en egentlig kontrakt når vedkommende flytter inn i boligen med det samme¹², eller boligkontrakten er tidsbegrenset.

Finland er et av landene som har frontet Housing first, men hvor modellen har blitt kritisert for flere forhold. Blant annet har det blitt fremhevet at det å tilby spredte boliger i private utleieboliger har medført en form for resignasjon i oppfølgingen av den vanskeligstilte¹³. Kritikken indikerer at Finland ikke har tatt den nødvendige booppfølgingen, som ligger sentralt i Housing first-modellens opprinnelse, alvorlig nok. Dette har igjen medført at den bosatte har blitt forlatt til seg selv. Et annet område som kritiseres er nedgangen av hospitsplasser som følger av at man i Finland omformer hospitsene til langtidsleieleiligheter og bosatt målgruppen der¹⁴. Det at Finland har

⁹ Barlinthaug, R., K. Johannessen og E. Dyb. Kommunal og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk. Beregninger basert på konstruerte klienthistorier. NIBR-rapport 2011:8, s 81

¹⁰ Tsemberis, S. 2010. Housing first. The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. Center City, Hazelden.

¹¹ Johnsen, S. & Teixeira, L. (2010): Staircases, elevators and cycles of change. 'Housing first and other housing models for homeless people with complex support needs. Crisis. The University of York.

¹² Observasjon fra studiebesøk i Holland i samarbeid med Servicestyrelsen i Danmark, februar 2011.

¹³ http://www.housingfirst.fi/en/housing_first/housing_first_in_finland/housing_first_in_finland

¹⁴ ibid

valgt å bygge om tidligere hospitsbygg til store utleiekomplekser til Housing first-prosjekter, strider også mot den opprinnelige modellen hvor spredning av boliger ligger sentralt. Denne praksisen gir også begrenset valgfrihet i hvor boligen skal ligge for de vanskeligstilte.

Den ulike bruken av modellen, og derav forståelsen for begrepet, utfordrer "Housing first" på flere punkter. Erfaringer fra Danmark viser at i noen kommuner så har det at boligen skal komme først blitt viktigere for tjenestepersonellet enn den bostedsløses egne ønsker. I enkelte tilfeller ytrer den bostedsløse ønsker om å få behandling først, og bolig etterpå, men det viser seg at vedkommende da har blitt nektet å ta behandlingen først fordi man da ikke følger modellen. En pågående diskusjon går derfor på hvorvidt "Housing first" er riktig begrep å bruke, da det lett kan misforstås. Som erfaringene fra "Pathways to housing" viser er det ikke det at boligen kommer først som er modellens mest sentrale suksesskriterium, men dette må heller sies å bestå av en rekke elementer. For eksempel er det viktig at man har en helhetlig oppfølging og en tilnærming til den bostedsløse som inkluderer en stor grad av varme og respekt. Det at en egen, *permanent* bolig kommer raskt er også en viktig del av modellen. Tjenestepersonellet viser på denne måten at man har tro på den bostedsløse, samtidig som man stabiliserer vedkommendes livssituasjonen.

På bakgrunn av erfaringer i andre land, samt erfaringene gjort i Norge, som viser ulik bruk og forskjellige utviklede modeller, har Rambøll valgt å basere seg på modellens opprinnelse i New York. En styrke med det er at det er gjort flere evidensbaserte forskningsopplegg rundt "Pathways to housing" som illustrerer svært gode bosettingsresultater. I tillegg har nettopp denne modellen en lang rekke erfaringer å vise til, som gjør at den siden 90-tallet er utviklet og spisset desto mer. Den ulike bruken og de ulike utfallene som kan oppstå illustrer også et behov for å ta for seg *hele* modellen. Det å implementere hele modellen er således en av hovedkonklusjonene i rapporten.

Når det er sagt er det likevel ikke til å unngå at det er store forskjeller mellom USA og Norge i blant annet politikk, kultur, økonomi og velferdssystemer. Det er derfor helt sentralt med en 'policy transfer' av Housing first for at implementeringen skal lykkes. Dette innebærer at det er viktig at man har så mye informasjon som mulig om hvordan politikken fungerer i den konteksten der den er blitt anvendt. Deretter er det viktig at de sentrale prinsippene som antas å ha en avgjørende innflytelse på oppnåelsen av resultatene rent faktisk overføres, og ikke utelates. Til slutt er det viktig at det er satt tilstrekkelig fokus på om hvorvidt eksempelvis økonomiske, sosiale, politiske og ideologiske forskjeller mellom de to kontekster betyr at overføringen reelt er hensiktsmessig.

Med dette som utgangspunkt gjennomgås videre hva som kreves for å drifte en Housing first-modell før en gjennomgang av den norske konteksten, basert på lovgivning og nasjonale styringssignaler i form av politiske meldinger.

3.3 Hva kreves for å drifte en Housing first-modell?

For å drifte en Housing first-modell er det særlig noen elementer som må være på plass. I det følgende utdypes kort tre sentrale elementer som kreves for å drifte Housing first ut fra erfaringer i "Pathways to housing".

3.3.1 Økonomisk satsing

Housing first er først og fremst avhengig av medarbeiderne som driver oppfølging av deltakerne. Med tanke på økonomi innebærer Housing first en satsing på disse medarbeiderne og det å gi dem frihet til å kunne utøve en fleksibel og til tider uforutsigbar tjeneste. Dette krever blant annet at det er få deltakere som må følges opp per medarbeider.

Et annet økonomisk element som tilligger modellen er programmets garantier overfor boligen som leies. Her kreves det en økonomisk buffer som programmet enkelt kan benytte i situasjoner hvor deltakeren ikke betaler husleien i tide. Programmet må også kunne gå raskt inn i boliger til programdeltakere for å utbedre eventuelle ting som blir ødelagt, her kreves det derfor også en økonomisk buffer.

Videre ser man at en implementering av Housing first vil innebære økte utgifter til boliger på generell basis¹⁵. På lengre sikt, derimot, vil Housing first medføre besparelser ettersom de

¹⁵ Tsemberis, S. 2010 "Housing first: ending homelessness, promoting recovery, and reducing costs" *How to house the homeless*. Ed. Ingrid Gould Ellen, Brendan O'Flaherty. New York: Russel Sage Foundation, 2010. 37-56.

vanskeligstilte som deltar i programmet ikke i like stor grad benytter seg av offentlige tjenesteytelser og institusjoner. Man ser at innleggelse ved sykehus og psykiatrisk avdeling i større grad blir benyttet av folk som befinner seg på gaten.

Ser man på de evidensbaserte tallene er det først og fremst statlige tjenester som vil kunne oppleve besparelser ved en vellykket implementering av Housing first.

Likevel ser man at dersom bosituasjonen stabiliseres vil kommunen også kunne godtgjøre seg av reduksjon i kostnadene tilknyttet utkastelse, arbeid med husleierestanse og hele tiden måtte finne en ny bolig til de som til stadighet opplever utkastelse. I tillegg kan en stabil boligsituasjon innebære at dersom andre kommunale tjenester er aktuelle, kan disse leveres mer kostnadseffektivt til bruker.

3.3.2 Planlegging i boligstruktur

En Housing first-modell krever tilgang på nok og egnede boliger. I "Pathways to housing" benyttes det private markedet i stor utstrekning, noe som gir større rom for en differensiert fremskaffelse ved behov. Det fremkommer tydelig at mye av suksessen til programmet ligger i nettopp deres gode forhold til utleiery. Dette forholdet uttrykkes både i form av økonomiske garantier og tilgjengelighet. De økonomiske garantiene går på betaling av husleie og oppussing av bolig ved behov. Programmets tilgjengelighet gir seg uttrykk i hvordan medarbeiderne skal være lette å få tak i og handle raskt dersom utleier melder sine bekymringer rundt utleier.

Erfaringer fra programmet "Pathways to housing" viser at utleier ofte favoriserer utleie til personer som deltar i programmet nettopp fordi "Pathways to housing" tar ansvar for bolig og husleie, samt handler raskt og fleksibelt dersom utleier melder sin bekymring. Dette krever et mer bevisst- og ansvarliggjort tjenesteapparat hvor forpliktelsene programmet har, også i selve boligen, blir en viktig og prioritert del av deres daglige arbeid.

3.3.3 Faglig bevisstgjøring

Tsemberis fremhever at man ved innføring av en Housing first-modell bør legge en plan hvor blant annet medarbeiderne roller defineres, særlig med tanke på oppfølging¹⁶. Alle skal informeres om og opplæres i prinsippene bak Housing first, særlig brukerperspektivet om brukerens frie valg og fokuset på skadereduksjon i Housing first.

Videre er trening av medarbeiderne innen motivasjonsteknikk, skadereduksjon og kunnskap nødvendig for å dekke stadier av forandring hos den vanskeligstilte. Herunder ligger også refleksjonen som skal hjelpe fagpersonell til å akseptere deltakerens frie valg og medbestemmelsesrett i eget handlingsforløp.

Denne faglige kompetansen gjelder også hos boligkontor/ andre dersom det er aktuelt. Dersom deltakerne blir møtt med en holdning om at de må være rusfrie for å kunne bo i en kommunal bolig vil dette stride faglig med det som ligger i Housing first-modellen.

3.4 Den norske konteksten

Frem til nå har vi fokusert på sentrale elementer med Housing first-modellen, hvor vi har presentert hva som kreves for å drifte modellen. I det følgende vil vi kort drøfte hvorvidt modellen er egnet for norske forhold innen områdene:

- Politikk
- Lovgivning
- Boligstruktur
- Økonomi
- Organisering og samarbeid
- Faglighet

3.4.1 Norsk boligpolitikk

Utfordringene knyttet til bostedsløshet har hatt høy politisk prioritet i Norge de siste ti årene. I 2001 ble det nasjonale "Prosjekt bostedsløse" initiert av Kommunal- og regionaldepartementet, hvor de største bykommunene deltok. Prosjektet, som ble avsluttet i 2004, dannet grunnlaget for regjeringens nasjonale strategi "På vei til egen bolig" som ble lansert i 2003 gjennom

¹⁶ Tsemberis, S. 2010 "Housing first: ending homelessness, promoting recovery, and reducing costs" *How to house the homeless*. Ed. Ingrid Gould Ellen, Brendan O'Flaherty. New York: Russel Sage Foundation, 2010. 37-56.

Stortingsmelding nr. 23 (vedtatt av Stortinget 14. juni 2004). Strategien gikk over tre år (2005-2007), der Husbanken var ansvarlig for å koordinere implementering. Prosjektet "Fra Midlertidig til varig bolig" var en videreføring av arbeidet som ble gjort under "Prosjekt bostedsløse" og "På vei til egen bolig". Prosjektet, som ble styrt av NAV Drift og Utvikling, ble gjennomført i perioden 2007-2009, og var rettet inn mot de fire største byene i Norge, samt et utvalg av andre kommuner. Hensikten bak satsingen var å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet tilbys varig bolig framfor midlertidig bolig, og prosjektet identifiserte en rekke metoder og rutiner for oppfølging og bistand til denne målgruppa.

Disse satsningene kan ses i sammenheng med at eierkulturen står sterkt i Norge, og det vil gjerne kunne oppstå problemer knyttet til å falle utenfor, eller ikke kunne oppfylle idealet om eierskap. Det er pekt på at en av de viktigste begrunnelsene for boligpolitikken, er at boligen er en av individets forutsetninger for velferd. Bolig har tradisjonelt vært sett på som et basisgode i den norske velferdsmodellen og flere forskere vurderer at prinsippet om at boligen er en rettighet står sterkt i dagens boligpolitikk¹⁷. Overordnet ligger den nasjonale målsettingen om at "alle skal bo trygt og godt".

Kommunens oppfølgingstjenester for bostedsløse i Norge i dag omfatter praktisk hjelp i og utenfor boligen, og tjenesteutøverne tar dessuten en ledsagerrolle overfor beboerne. De skal med dette spille en viktig rolle for samordning og koordinering av den offentlige innsatsen¹⁸. I NOU 2011:15 *Rom for alle* vises det til at en suksessfaktor for å få til dette er at tjenestene er fleksible, individuelt tilpasset, har en helhetlig tilnærming og at beboerne har faste tjenesteutøvere å forholde seg til. Dette er alle elementer som ligger i Housing first-modellen. Man kan dermed si at bildet som tegnes i NOU-en med tanke på visjonene i arbeidet mot bostedsløshet sammenfaller med Housing first-modellens vektlegging av et fleksibelt og skreddersydd booppfølgingstilbud. Et annet viktig element er nasjonale resultatmål om reduksjon i midlertidig botilbud, samt reduksjon i antall utkastelser, som også er et tilstedeværende element i modellen.

Når det er sagt er det ingen eksplisitte indikasjoner på at tankesettet om "consumer choice" ligger nær den norske politikken mot bostedsløshet per i dag. Brukermedvirkning blir nevnt, men er ikke særlig vektlagt sett opp i mot den praksis "consumer choice" innebærer. Det vises blant annet til at brukermedvirkning er en lovfestet rett i velferdsforvaltningen og at individuell plan (IP) er et viktig verktøy i dette arbeidet¹⁹.

3.4.2 Norsk lovgivning

I Housing first-modellen vektlegges fremskaffelsen av permanente boligtilbud. *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* § 27 forplikter kommunen til å finne *midlertidig* botilbud til dem som ikke klarer dette selv. Kommunen har derimot ikke noen forpliktelser til å finne *permanente* boligtilbud, men "skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet"²⁰. Lovgivningen er ikke til direkte hinder for Housing first-modellen, men forplikter ikke til reduksjon i bruk av midlertidig botilbud i tråd med nasjonale resultatmål.

Nytt fra juni 2011 i *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)* § 7-1 lovfestes det at "kommunene skal utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarig og koordinerte tjenester" og at "kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte". Det nye med loven er at planen *skal* utarbeides. Housing first passer godt inn i denne lovendringen, og vil således kunne være med på å bidra til en god utvikling i kommunene nettopp på dette punktet.

3.4.3 Norsk boligstruktur

Den norske boligstrukturen er preget av en sterk eierkultur og relativt få kommunale boliger. Ifølge SSBs boligstatistikk var det registrert over 2,3 millioner boliger i Norge i 2011²¹. Hele 80 prosent av boligene i Norge var da i privat eie. Ved utgangen av 2010 ble det registrert omtrent

¹⁷ Benjaminsen og Dyb (2008): The Effectiveness of Homeless Policies: Variations among the Scandinavian Countries. *European Journal of Homelessness*.

¹⁸ NOU 2011:15 *Rom for alle*

¹⁹ Ibid, s 101

²⁰ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 15

²¹ Boligstatistikk, 1. januar 2011, SSB, tilgjengelig på <http://www.ssb.no/emner/10/09/boligstat/>

80.000 kommunalt eide boliger²². Medregnet innleide boliger til utleie og privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett (for eksempel gjennom private boligstiftelser eller foretak) var det til sammen ca. 100.900 kommunalt *disponerte* boliger i Norge 2010²³. Med andre ord var ca 4,3 prosent av den totale boligmassen disponibel for kommunal utleie. Sammenlignet med Danmark og Sverige har norske kommuner disposisjonsrett til en begrenset del av boligmarkedet, hvor dansk offentlig boligsektor utgjør 25 prosent av den totale boligmassen i landet, mens offentlige boliger (allmännyttan) i Sverige dekker 22 prosent av boligmassen²⁴.

Dette bildet illustrerer hvor viktig det private utleiemarkedet er som en buffer til de kommunalt disponible boligene for norske kommuner. I et land med sterk eierkultur og en stor andel privateide boliger blir det av forskere fremhevet at utleiemarkedet er begrenset og regnes for å være et upålitelig supplement til den kommunale boligmassen²⁵.

Statistikken illustrer de kommunale utfordringene knyttet til fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte. I tillegg til relativt få kommunalt disponerte boliger og et begrenset utleiemarked, er det også begrensninger i valgalternativene i boligmassen. Statistikken viser at omtrent halvparten av boligene i Norge er eneboliger²⁶. I den norske boligmassen finnes det videre litt over 0,5 millioner blokkleiligheter, og 99 prosent av dem ligger i de norske tettstedene. Dette viser også de geografiske forskjellene i Norge, noe som gir kommunene ulike utfordringer og muligheter i fremskaffelse av disponible boliger.

3.4.4 Offentlig økonomi

En viktig kontekstuell faktor er økonomi. Boligsosialt arbeid påvirker både kommunal og statlig økonomi. Selv om det er kommunene som har hovedansvaret for fremskaffelse av bolig og booppfølging er også statlige enheter som DPS og kriminalomsorgen påvirket av kommunenes boligsosiale arbeid. De evidensbaserte resultatene fra Housing first viser således til en større positiv gevinst for statlige enhetene i form av reduserte innleggelser og innleggelsestid hos spesialisthelsetjenesten samt færre fengslinger. Den delte økonomien og derav ulik grad av positive utfall av en vellykket Housing first-modell vil potensielt kunne utgjøre en konflikt mellom kommuner og statlig drevede enheter og spørsmålet om hvor mye økonomisk bistand de ulike skal bidra med i et eventuelt prosjekt.

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2010²⁷, viser at den demografiske utviklingen med flere barn i barnehagealder og flere eldre isolert sett trekker i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Basert på en forutsetning om at gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen ikke endres har utvalget bak rapporten anslått at kommunene vil oppleve merutgifter tilknyttet den demografiske utviklingen. Selv om noen av merutgiftene vil bli dekket gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd, vises det til at en effektivisering av tjenesteproduksjonen vil være nødvendig for å øke tjenestetilbudet ut over det som følger den demografiske utviklingen.

Et element som ikke er trukket frem, men som ligger sentralt for Housing first, er andelen husleie deltakeren skal bidra med. I "*Pathways to housing*" skal boligen være i en prisklasse den vanskeligstilte kan håndtere, og det legges opp til at beboer bruker inntil 30 prosent av sin inntekt på husleien²⁸. I og med at velferdssystemet er ulikt mellom USA og Norge vil dette ha betydning for utforming av et slikt kriterium ved implementeringen i Norge. Det sentrale spørsmålet her kan bli hva kommunen har råd til, heller enn å basere seg på personens inntekt.

3.4.5 Organisering og samarbeid i og utenfor kommuner

Organiseringen av boligsosialt arbeid i norske kommuner er svært ulikt, og enkelt sagt finnes det nesten like mange varianter som det finnes kommuner²⁹. Dette innebærer at Housing first-

²² Kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler, endelige tall 2010, SSB, tilgjengelig på http://www.ssb.no/kombolig_kostr/

²³ Sykehjemsplasser og lignende der det ikke inngås leiekontrakt, er ikke med her

²⁴ Benjaminsen, I. and E., Dyb, 2008. "The effectiveness of homeless policies – variation among Scandinavian countries", European Journal of homelessness

²⁵ Benjaminsen, I. and E., Dyb, 2008. "The effectiveness of homeless policies – variation among Scandinavian countries", European Journal of homelessness

²⁶ Boligstatistikk, 1. januar 2011, SSB, tilgjengelig på <http://www.ssb.no/emner/10/09/boligstat/>

²⁷ Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/rapport-fra-det-tekniske-beregningsutval.html?id=625501

²⁸ Tsemberis, S. 2010. *Housing first. The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual*. Center City, Hazelden.

²⁹ Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll. 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA. Rapport nr. 18/08.

modellen må tilpasses hver enkelt kommune for å få til en hensiktsmessig implementering. I kapittel 4.5 gjennomgås hvilke elementer i modellen som vil måtte tilpasses kommunen, samt hvilke som må være fastlagt.

Studier avdekker også en fragmentering i det boligsosiale arbeidet i mange kommuner³⁰. Et redskap som brukes i kommunene i dag, i et forsøk på å overkomme denne fragmenteringen, er Individuell plan (IP). IP blir i NOU 2011:15 *Rom for alle* trukket frem som det fremste redskapet for å oppnå en mer langsiktig og helhetlig tenkning i oppfølgingen av vanskeligstilte med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Målet med IP er å få til bedre samordning, forutsigbarhet og koordinering av offentlige tjenester.

Det å skulle jobbe tverrfaglig og helhetsorientert gjennom oppsøkende metoder, i tråd med Housing first-modellen, er heller ikke helt fremmed i Norge. Siden 2009 har ACT-prosjekter startet opp flere steder i landet. ACT kommer fra begrepet "Aktivt oppsøkende behandling" ("Assertive community treatment") og er et helhetlig behandlings- og oppfølgingstiltak. Modellen har tidligere blitt trukket frem som en av de mest suksessfulle modellene innen behandling og rehabilitering for voksne med store psykiatriske helseproblemer³¹.

Erfaringene fra IP og ACT dekker på hver sin måte to sentrale booppfølgingsmodeller i Housing first, den basert på team og den basert på Case Manager. Ved IP har man en koordinator med ansvar for å følge opp innbyggeren med utgangspunkt i de tjenester som kan tilbys, noe som på mange måter kan likestilles en Case Manager.

ACT, på sin side, er basert på team tverrfaglig sammensatt av personale med bred erfaring fra rus- og psykiatrifeltet. I teamet inngår psykolog og psykiater, i tillegg til sosionom, vernepleier og sykepleier. Målgruppen er personer med psykoselidelser, eller hvor det er indikasjon på en slik diagnose foreligger³². Sykdomsbildet er ofte komplisert av rusmisbruk, mangel på bolig, hyppige sykehusinnleggelser, kriminalitet og problemer med sosialt nettverk. Det kan være personer som unndrar seg behandling eller som ikke evner å gjøre seg nytte av eksisterende behandlingstilbud.

Tross svært ulik boligsosial organisering i norske kommuner går likevel allerede etablerte samarbeidsmodeller overens med en Housing first-tilnærming.

3.4.6 Faglighet

I NOU 2011:15 *Rom for alle* fremheves det at en satsing på et økt antall boliger for den mest vanskeligstilte gruppen kun vil lykkes dersom det følges opp med et tilstrekkelig tjenestetilbud. "Dette krever både en satsing fra kommunens side og fra spesialisthelsetjenesten"³³. Utvalget bak NOU-en fremhever at en styrking av tjenestetilbudet vil variere fra sak til sak og er avhengig av hvor mye mer som vil være nødvendig for å dekke behovet. Denne styrkingen vil derfor kreve en tilsvarende styrking i kommuneøkonomien.

Videre, i tråd med *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)* § 8-1 plikter enhver kommune "å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell, herunder videre- og etterutdanning". I tillegg til at man i Norge har en stor grad av

Bruk av Individuelle planer

En nasjonal breddeundersøkelse utført av Rambøll i 2011 viste at det var laget omkring 28.000 individuelle planer i Norge. Med andre ord at kun 0,58 % av befolkningen hadde en individuell plan. Kartleggingen avdekket videre 9738 koordinatorene for IP i de 349 kommuner/ bydeler som svarte på undersøkelsen. Tross indikasjonene på at det er mange koordinatorene tilgjengelig, har kvalitative intervjuer gjennomført i forbindelse med oppdraget *Undersøkelse om koordinerende enhet for rehabilitering og habilitering i kommunene* for Helsedirektoratet i 2010 vist at det ikke er uvanlig at enkelte koordinatorene sitter med ansvaret for opptil 20 individuelle planer. For å sikre en helhetlig booppfølging vil det, ved bruk av IP, være helt sentralt at ansvarlig koordinator har ansvaret for et lavt antall brukere.

Kilde: Rambøll. 2011. *Kartlegging av individuelle planer i landets kommuner*, for Helsedirektoratet.

Rambøll. 2010. *Undersøkelse om koordinerende enhet for rehabilitering og habilitering i kommunene*, for Helsedirektoratet

³⁰ Ibid.

³¹ Mowbray, C.T. M.C. Holter, G. B. Teague and D. Bybee. 2003. Fidelity Criteria: Development, Measurement and Validation. *American journal of evaluation*, 24 (3), 2003. Pp. 315-340.

³² <http://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/etablering-og-drift-av-aktivt-opsokende-behandlingsteam-etter-act-modell-act-team-2012.aspx>

³³ NOU 2011:15 *Rom for alle*, s 90

videre- og etterutdanning innen helse- og omsorgsyrkene, kan dette være viktige elementer for etablering av Housing first-tankesettet blant tjenesteytere.

Et økt fokus på brukermedbestemmelse, sentralt for Housing first-tankesettet, kan sies å være fremhevet blant annet gjennom etablering av IP. Først og fremst er likevel IP noe som skal sikre en koordinert tjeneste, det ligger ikke noen særlige faglig praksis eller metode som gjenspeiler Housing first-tankesettet.

En bedre overensstemmelse mellom norsk faglighet og Housing first vurderer Rambøll at ligger i ACT-prosjektet. I ACT skjer kontaktetablering på pasientenes egne premiss og oppfølgingsmetoden er recoveryorientert. I tillegg til medikamentell behandling jobber ACT-teamene med familie- og nettverksstøtte, meningsfull sysselsetting og støtte til å gjennomføre daglige gjøremål. Dersom pasientene har behov for bolig, er dette også noe som ACT-teamene bistår sine pasienter med.

ACT som begrep og oppfølgingsmetode er etablert og brukt i Housing first, blant annet gjennom å opprette ACT-team som en form for oppfølgingsteam i Housing first. I og med at ACT-prosjekter i Norge er etablert, utenfor en Housing first-modell, er det viktig å ha et bevisst forhold til hvilke begrep som flettes inn ved implementering av Housing first. Det vil med andre ord være en fare for at begrepene og de ulike initiativene lett vil bli blandet sammen dersom man snakker om ACT-team i Housing first og ACT-team fra ACT-prosjektet.

I tillegg er fokuset for utvelgelse av aktuelle deltakere noe annerledes mellom de to modellene. ACT-modellen fokuserer på behandling av en og flere spesifikke diagnoser, mens fra Housing first-modellen tar utgangspunkt i personens boligsituasjon.

Organisatoriske og faglige erfaringer kan likevel trekkes fra etableringen av ACT og overføres muligheter og barrierer ved implementering av Housing first. Noen av dem vil bli fremhevet i rapporten med erfaringer fra blant annet kommunene Moss og Bergen.

4. BARRIERER OG MULIGHETER FOR HOUSING FIRST I NORGE

Hovedmålet med foreliggende rapport er å vurdere hvorvidt Housing first som modell er egnet for norske forhold, om tenkemåten passer med dagens norske helse- og omsorgs- og boligpolitikk, og hvilke utfordringer implementeringen av modellen vil kunne medføre for kommunal organisering. Det å skulle vurdere konsekvenser av en *eventuell* innføring av en gitt modell inn i en ny, og delvis uoversiktlig kontekst, kan være problematisk. Rambøll har derfor benyttet en strategi som har hatt til hensikt å hente faktiske erfaringer med modellen fra Danmark, som så vurderes i lys av rammebetingelsene i Norge. Det er derfor i prosjektet foretatt analyser og datainnsamling fra begge land.

Erfaringene fra Danmark tilsier at de største utfordringene knyttet til det å skulle innføre Housing first er innenfor:

- Tilgang til bolig (– *framskaffelse av egnete boliger – realisering av valgfrihet*)
- Møte med beboeren (– *Mindshift/ konstruktiv holdningsendring*)
- Booppfølging (– *organisering og metodikk*)

Dette er utfordringene som både *bør* og *kan* løses, men det framgår av både danske og norske erfaringer at dette må gjøres med utgangspunkt i nasjonale/lokale rammebetingelser. Med andre ord vil mulighetene og løsningene være ulike mellom de to landene. Rambøll vil likevel også fremheve mulighetene og løsningene fra de danske erfaringene.

Med utgangspunkt i de nevnte utfordringene vil det i det følgende redegjøres for de mest sentrale barrierer og muligheter avdekket i løpet av prosjektet. Erfaringene baserer seg på to workshops og casebesøk i tre kommuner i Norge. Kapittelet avsluttes med et skjematisk oppsett av hovedelementer som bør ivaretas for en implementering av Housing first. Disse danner bakgrunnen for en vurdering av mulighetene for en gjennomføring av et eventuelt pilotprosjekt, før vi ser nærmere på muligheter og barrierer i tre casekommunene, presentert i kapittel 5.

Innledningsvis gis en kort gjennomgang av Hjemløsestrategien i Danmark og kort utdyping av de danske utfordringene. Erfaringer fra Danmark vil også bli utdypet underveis i kapittelet i form av egne blå bokser. Vi har i tillegg valgt å inkludere noen boligsosiale erfaringer fra andre kommuner i Norge som ikke har vært casekommuner i dette prosjektet. De norske erfaringene er utdypet i grønne bokser.

4.1 Hjemløsestrategien, erfaringer fra Danmark

I Danmark er Housing First prinsippene blant annet blitt introdusert og avprøvd i forbindelse med Hjemløsestrategien som er et statlig program som pågår fra 2009 til 2012. I denne perioden er det avsatt ca 500 millioner kroner til programmet hvor formålet er å få ned bostedsløsheten i Danmark. Hjemløsestrategien omfatter alt i alt 17 kommuner som på forskjellig vis bidrar til avprøvning og utvikling av metodene i Hjemløsestrategien.

Konkret har Hjemløsestrategien fire overordnede og langsiktige målsetninger:

- Ingen borgere³⁴ skal leve et liv på gaten.
- Ingen unge bør oppholde seg på omsorgshjem, men tilbys andre løsninger.
- Opphold på omsorgshjem eller herberg bør ikke vare mer enn 3-4 måneder for borgere som er klare til å flytte i egen bolig med den nødvendige oppfølgingen.
- Løslatelse fra fengsel eller utskrivning fra behandlingstilbud eller sykehus bør forutsette at det er en løsning på boligsituasjonen.

Metodene i Hjemløsestrategien bygger på en 'Housing First'-tilnærming. Her anvendes en rekke forskjellige metoder som spesifikt sikter mot å yte støtte til borgeren for at stabilisere vedkommendes boligsituasjon. Det anvendes tre forskjellige typer booppfølgingsmetoder:

- Assertive Community Treatment (ACT)
- Individual Case Management (CM)

³⁴ Vi gjør oppmerksom på at vi konsekvent benytter det danske begrepet "borger" om de individene som inngår i programmet, i norsk kontekst benytter vi "beboer" og "bruker"

- Critical Time Intervention (CTI)

4.1.1 Tilgang til bolig

Erfaringen fra de danske kommunene er at den vesentligste utfordringen for arbeidet med Housing First er mangel på egnede boliger, dvs. billige og små boliger. I tillegg har enkelte borettslag restriksjoner på hvem som kan bo i området for å unngå gettodannelse. Det er således begrensninger på hvor stor andel av beboerne som kan motta offentlig forsørgelse. En annen vesentlig problematikk er at mange brukere er gjeldstynget og evt. svartelistet i enkelte borettslag. Dette bidrar til å innsnevre mulighetene for den enkelte bostedsløse.

De danske kommunenes erfaring med Hjemløsestrategiens metoder viser at det flere steder er utfordringer med å fremskaffe et stort nok antall boliger til målgruppen, i tillegg til det å finne konkrete botilbud til deler av målgruppen. Utfordringene handler fortsatt særlig om:

- Borgernes økonomi og manglende mulighet for å få for eksempel innskuddslån og hjelp til etablering
- Lang og uhensiktsmessig saksbehandling
- Lange ventelister på boliger
- Manglende botilbud til målgruppen
- Mangel på konkrete boliger

For å imøtegå disse utfordringene tilsier erfaringene fra en rekke kommuner at det er gunstig å iverksette tiltak innen følgende områder:

- Strategi for fremskaffelse av boliger
- Politikk for å hindre utkastelser
- Støtte og aksept blant naboer i benyttede boligområder
- Overkomme borgerens økonomiske barrierer for eksempel gjennom gjeldslettetiltak

Borgerne i Housing First representerer en utsatt og ustabil gruppe med høy risiko for utkastelse. For å unngå utkastelser er det viktig å skape en helhetlig oppfølging av borgeren, blant annet gjennom et tverrfaglig samarbeid.

ERFARINGER FRA DANMARK

Politikk for å hindre utkastelser

I Esbjerg kommune har man gjennomført forskjellige tiltak for å hindre utkastelse. Det er blant annet iverksatt bevilgning av engangsutbetalinger så manglende husleie kan betales raskt. Videre tilbyr man hjelp til forvaltning av kontanthjelp og jobber oppsøkende og forebyggende overfor unge under 30 år. Medarbeidere har besøkt alle boligforeninger og vaktmestre slik at de vet hvem de skal kontakte hvis borgeren har problemer med å opprettholde egen bolig. Det har også vært fokus på samspillet mellom borger og saksbehandler via ICM- og CTI-innsatser, hvor borgerens økonomiske situasjon og andre problemstillinger, opprettelse av bolig etc., blir adressert.

For å unngå utkastelser arbeider Esbjerg kommune med å skape et helhetssyn på borgeren, blant annet gjennom et tverrfaglig samarbeid. Her sikrer man en bred tilnærming til borgerens problemer og samarbeid på tvers av kommunens tilbud og forvaltninger. Den helhetlige tilnærmingen krever at ledelsen beslutter hvordan løsningen skal implementeres.

Esbjerg kommune påpeker at lovgivningsområdet utgjør en annen utfordring. Den enkelte borgers dårlige økonomi kan medføre avslag på engangstjenester, og manglende betaling av husleie medfører utkastelser. Administrasjon av borgerens økonomi allerede ved innflytting kan forhindre dette, noe Esbjerg kommune har opplevd at en del borgere har sagt ja til.

I Danmark har man i tillegg en utbredt praksis av å bruke en lovpålagt mulighet kommunen har, nemlig anvisningsrett til 25 prosent av boligene i boligforeninger (boligselskap som administrer i hovedsak utleieboliger), den såkalte *kommunale anvisningsrett*. Dette sikrer en spredning i boligmassen. Adgangen til å skaffe boliger til hjemløse i Danmark må derfor ses i sammenheng med anvisningsretten. De danske kommuner har - som et redskap til å hjelpe borgere i

kommunen med å få en bolig - rett til å råde over hver fjerde ledige allmenne bolig og tildele den til borgere med behov. Det er likevel ikke fastsatt nærmere regler om hvordan kommunen skal utnytte denne retten, og det finnes derfor lokale variasjoner i utnyttelsen av den kommunale tildelingsretten.

Tildelingsretten gjelder kun for "allmenne boliger", dvs. offentlige utleieboliger med offentlige- eller kostnadsbestemte husleier. Den allmenne boligsektoren har til oppgave å løse en rekke boligsosiale oppgaver som boligmarkedet ikke av seg selv er i stand til å løse, ved å fremskaffe og administrere utleieboliger. Det er overordnet snakk om tre allmenne boligtyper:

- Familieboliger
- Eldreboliger
- Ungdomsboliger

Primo 2009 var det i alt ca. 760 allmenne boligorganisasjoner med i alt ca. 7.750 avdelinger, som drives på et *non profit*-grunnlag i Danmark. Det er i alt ca. 550.000 boliger, hvilket svarer til 20 prosent av den samlede boligbestanden på ca. 2,7 mill. boliger i Danmark. Av de 550.000 allmenne boligene utgjør familieboliger 483.000 (88 %), eldreboliger 36.000 (7 %) og ungdomsboliger 29.000 (5 %).

Kommunen kan godkjenne opprettelsen av allmenne boligorganisasjoner etter behov i kommunen. Organisasjonene er underlagt et kommunalt tilsyn, og det er fastsatt et detaljert sett med regler for virksomheten som de allmenne boligorganisasjoner utøver. Utover dette har Økonomi- og Erhvervsministeriet en overordnet tilsynsforpliktelse. Felles for alle allmenne boliger er at det direkte leieforholdet mellom leietaker og utleier er regulert av den allmenne leielov.

Husleien fastsettes ut fra et balanseleieprinsipp, dvs. at inntektene skal dekke alle utgifter for boligorganisasjonen. Foruten kapitalutgifter betaler leietakeren de løpende driftsutgiftene til vedlikehold, periodiske fornyelser, renovasjon, skatter og avgifter, administrasjon m.v.

En utfordring for den hjemløse er å få en bolig, en annen utfordring er å føle seg hjemme og ha lyst til å oppholde seg der når man i mange år har bodd på gaten og ikke har midler til å gjøre hjemmet til sitt eget. I Danmark har man derfor inngått samarbeidsavtaler med forskjellige hjelpeorganisasjoner for å få tilgang til gratis møbler (se egen boks).

ERFARINGER FRA DANMARK

Å skape et hjem:

Gratis møbler fra forskjellige hjelpeorganisasjoner

Næstved kommune gir ikke etableringsstøtte til borgerne som flytter fra gaten til egen bolig, og medarbeiderne har derfor inngått avtaler med forskjellige hjelpeorganisasjoner slik at borgere med nye boliger har mulighet for å få dem møblert. De har fått lov til å hente ting som ikke blir solgt på organisasjonenes loppemarkeder. Uten betaling har kommunen tilgang på senger, bord, sofaer, sofabord og servise. Næstved kommune stiller et stort og tørt kjellerrom til rådighet hvor tingene kan oppbevares og den enkelte borger deretter selv kan velge ut ting til sitt nye hjem. Dette gjør at borgeren føler et eierskap for møblene, noe som kan være avgjørende for om den enkelte føler seg hjemme i sitt nye hjem etter i lengre tid å ha bodd på gaten.

4.1.2 Møte med bruker

Erfaringene fra de danske kommunene er at prinsippene bak Housing First i stor grad utfordrer den eksisterende praksis på området. Man snakker derfor om at det er behov for et "Mindshift" blant medarbeiderne. Der hvor man tidligere drev med omsorgsarbeid for borgerne, skal man med utgangspunkt i Housing first-tankesettet være recoveryorientert i sin oppfølging. Dette betyr blant annet at fra de aktuelle tjenesteyternes opprinnelig praksis og holdninger må man bevege seg mot en praksis hvor:

- Man ikke skal stille krav til beboer om å være parat - man skal handle når beboer har motivasjon
- Medarbeideren skal tenke helhetlig, ikke bare utføre én del av støtten
- Medarbeideren skal arbeide i beboers eget hjem samt sikre sammenheng til andre deler av kommunens tjenester

Kommunene har her valgt en rekke forskjellige tiltak for å understøtte at medarbeiderne tar metodene til seg.

- Sikring av brukermedvirkning (empowerment). Her har man blant annet arbeidet med rollespill for at utfordre den daglige praksis blant medarbeiderne
- Samtidig holdes det fokus på hvordan borgeren får innrettet seg i hjemmet. En stor del av borgerne på dette området er plaget av angstproblematikk, og det er derfor avgjørende å støtte borgeren til å utvikle en trygg og innholdsrik hverdag både i hjemmet og i nærområdet. Her er det vesentlig å få etablert et godt nettverk

ERFARINGER FRA DANMARK

Nettverksbygging

Mange hjemløse som har fått sin egen bolig har et begrenset nettverk. Følelsen av ensomhet oppstår derfor lett, noe som i siste instans kan medføre at den enkelte isolerer seg eller gir opp egen bolig og ender på gaten igjen.

Nettverksbygging er et tema som til stadighet tas opp under faglige møter i Esbjerg kommune. Her tas det sikte på at borgeren etter etablering i egen bolig ikke isolerer seg. Erfaringer viser at borgeren etter å ha flyttet inn i ny bolig ikke kommer seg ut så lett. Derfor arbeides det i Esbjerg kommune med nettverksbyggende aktiviteter, slik som idrettsprosjekter, og man jobber aktivt med å forespeile borgerne muligheter i lokalområdet. Det arbeides også med utarbeiding av en katalog over tilbud etablert i Esbjerg kommune, på kafeer, krisesentre, nettverk og frivillige organisasjoner. Katalogen skal bidra til å gi den enkelte borger et overblikk over tilbudene og dermed enklere benytte seg av dem.

Nettverksbygging er også viktig med tanke på borgerens tidligere eller eksisterende omgangskrets. Hvis den enkelte borger har et ønske om opprettholdelse eller reetablering av kontakten til familien, støttes vedkommende også i dette.

4.1.3 Organisering av booppfølging

I Danmark har man jobbet med flere former for booppfølgingsmodeller innenfor Hjemløsestrategien. ACT er benyttet for å etablere tverrfaglige team i to større kommuner, mens man har benyttet Case manager og/ eller Critical time intervention (CTI) brorparten av kommunene.

I de to danske kommunene med ACT har erfaringene med implementering av ACT-booppfølgingsmetoden vært forbundet med en rekke organisatoriske og faglige utfordringer. Dette forårsakes av at denne metoden er basert på et tverrfaglig team som typisk er sammensatt av medarbeidere fra forskjellige kommunale enheter/ forvaltninger. Dette gir en problematikk i tilknytning ledelse i det daglige og ledelse av ACT-teamet. Hvem har den daglige ledelsesretten? Med andre ord, hvem har retten til å disponere teamets ressurser etc.? I tillegg er det vurdert at populasjonen ikke har vært stor nok for etablering av ACT-team i mer enn to av de 17 kommunene som deltar i Hjemløsestrategien.

CTI er også benyttet som booppfølgingsmodell, men skaper utfordringer for tjenestepersonellet som ikke er vant med den måten å arbeide på. Dette fordi CTI belegger seg på en hurtig oppfølging kun over 9 mnd., noe som vanskeliggjør det å skulle tenke langsiktige mål i tjeneste og bolig.

Utover dette har Housing First-metodene også en rekke implikasjoner for tilretteleggelsen av det daglige arbeidet for medarbeiderne. Det å få til en tidlig, oppsøkende og kontaktskapende innsats betyr blant annet at en større del av innsatsen foregår i brukerens egen bolig. Dette har for visse medarbeidergrupper utfordret eksisterende rutiner og betydd at vante arbeidsflyt skal tilpasses og tilrettelegges ut fra nye prinsipper.

De danske kommunene har likevel noen gode erfaringer med å arbeide målrettet gjennom å sikre:

- Samarbeid om borgerens sysselsettingssituasjon
- Klar ansvarsfordeling og gjennomsliktighet
- Koordinasjon og organisering av innsatser for eksempel gjennom *Utredning og besøk*, samt handleplan for borgeren

Hjemløse borgere utgjør en utsatt gruppe som på grunn av manglende mot og støtte i hverdagen ikke alltid klarer å overholde avtaler, slik som møter eller aktivering. Dette medfører ofte sanksjoner og den enkelte medarbeider opplever manglende fremmøte som en utfordring i arbeidet med borgeren. I Danmark har man blant annet løst dette gjennom å opprette bedre samarbeid med enheten med ansvar for borgernes arbeidssituasjon, jobbsenteret (se boks).

ERFARINGER FRA DANMARK

Samarbeid om borgerens arbeidssituasjon:

En utfordring er sanksjoneringen ved manglende fremmøte til aktivering

I Esbjerg kommune er det, for å unngå sanksjoner ved manglende fremmøte, etablert samarbeid med navngitte saksfordelere ved jobbsenteret. Medarbeidere fra jobbsenteret har deltatt i arbeidsgrupper under Hjemløsestrategien. De deltar også, i likehet med Case Manager, i alle interne nettverksmøter i Esbjerg kommune og arbeider med å etablere et samarbeid omkring den enkelte borger. Dette for å unngå mulige sanksjoner som følge av manglende fremmøte. Med samtykke fra borgeren sendes opplysninger om møter og annet på jobbsenteret derfor til Case Manageren, som på denne måten kan støtte den enkelte borger i fremmøtet.

Det å inkludere jobbsentermedarbeidere har medført en bedre felles forståelse av oppgaveløsningen og Housing first-tankesettet, samt den enkelte borgers forutsetninger. Gjennom felles forståelse har man opplevd en bedret situasjon med tanke på å unngå unødvendig sanksjonering overfor målgruppen.

I Danmark ser man at samarbeid om utskriving fra sykehus, hospital og løslatelse fra fengsel er en sentral forutsetning for å kunne iverksette den nødvendige oppfølgingen som borgeren trenger gjennom utskrivelsesprosessen fram til bosetting.

Som en del av utfordringene tilknyttet utskriving fra sykehus har man i den danske Hjemløsestrategien satt fokus på hvordan kommunene kan forbedre samarbeidet med regionalt helsevesen. Konkrete fokuspunkter i samarbeidet er sentrert rundt å få til gode utskrivelser fra behandlingstilbud eller sykehus, og skal således sikre at det er en avklaring av borgerens boligsituasjon ved utskrivingen.

Kommunene har testet en rekke forskjellige tiltak som skal styrke samarbeidet mellom helsevesenet og kommunene når det kommer til utskriving av borgere som ikke har egen bolig. Et vesentlig element i samarbeidet er bruken av såkalte utskrivingskoordinatorer som kontakter kommunen før utskrivingen. En utfordring har i den forbindelse vært å avklare inngangen til kommunene, dvs. hvor kontakten fra sykehus til kommunen konkret blir etablert. Det er vesentlig å sikre at inngangen i kommunen ikke er personbåret, men uavhengig av enkelte medarbeideres arbeidstider, ferier m.v. Bruken av utskrivingskoordinatorer er likevel ikke fullstendig utbredt i helsevesenet fordi det finnes variasjoner mellom forskjellige områder. Flere kommuner peker på at de mangler utskrivingskoordinatorer på psykiatriområdet, det er derfor en risiko for at borgere uten bolig ikke støttes av en tilstrekkelig koordinert innsats mellom region og kommune.

Flere kommuner opplever et behov for å få en bedre oversikt over systemet og de relevante samarbeidsflatene. Det er typisk et behov for å inngå avtaler med en rekke forskjellige sykehusavdelinger siden det vanligvis ikke finnes en sentralisert funksjon som ivaretar utskrivningen fra sykehuset. Kommunene har derfor hatt behov for å avklare de relevante samarbeidspartnerne på området, diverse lovgivninger og koordineringsmuligheter. En kjerneutfordring er at kunnskap ikke utveksles systematisk, med risiko for å miste helhet og sammenheng i innsatsene.

I København har man introdusert en "sosialsykepleier" som skal sikre at hjemløse borgere føler seg mer til rette på sykehuset. En dialog med utskrivningskoordinatorer gjøres dersom det er aktuelt å trekke inn pleie- eller omsorgsbehov etter utskrivelse.

I relasjon til problematikken omkring inngangen til kommunen arbeides det i Randers kommune med en akutt-e-post, så den vakthavende sykepleieren eller pleieren kan sende en "bekymrings-e-post" til kommunen også utenfor kontortiden, slik at det kan følges opp i ettertid.

Mange av borgerne tilknyttet Housing First kjemper med økonomiske problemer av forskjellig karakter. Problemer som kan utgjøre barrierer for borgeren ved etablering i egen bolig. Tiltak er utviklet i Danmark i et forsøk på å unngå at de bostedsløse kommer i en uheldig økonomisk situasjon (se egen boks).

ERFARINGER FRA DANMARK

Overkomme økonomiske barrierer:

Strukturell arbeidsprosess og oppfølgende møter

Borgernes økonomiske situasjon er en stor utfordring for medarbeiderne, hvilket Esbjerg kommune forsøker å løse ved å skape mulighet for samarbeid med medarbeidere som har særlig økonomisk kompetanse. Kommunen så at det på bakgrunn av nasjonalt lovverk var vanskelig å få bevilgninger til innskuddslån, depositum og engangsutbetalinger for målgruppen som ofte har økonomisk utfordringer og stor gjeld. For å overkomme de økonomiske barrierene har Esbjerg kommune studert lovverket og mulighetene, og på bakgrunn av dette utarbeidet strukturelle arbeidsprosesser. De *strukturelle arbeidsprosessene* er et sett med klart definerte rutiner for hvordan kommunen kan fremskaffe økonomiske bevilgninger til målgruppe, tross gjeldsproblematikk. Rutinene er beskrevet i en håndbok som er tilgjengelig for alle medarbeidere i Esbjerg kommune.

Den økte tilgangen på bevilgninger har vært med på å smidiggjøre overgangen i forbindelse med etablering av borgeren i egen bolig, og gjør at økonomien ikke lengre behøver å utgjøre en barriere for å oppnå bolig. Videre holdes det oppfølgende møter slik at alle er oppdatert på håndboken samt plasseringen og oppgavefordelingen blant medarbeiderne i kommunen. Møter har vist seg å skape grunnlaget for en bedre og hurtigere oppgaveløsning for den enkelte borger.

4.2 Tilgang til bolig, erfaringer fra Norge

En viktig del av Housing first er å få deltaker raskt inn i en egen, *permanent* bolig. Valg av bolig skal bygge på brukermedbestemmelse hvor deltakerens preferanser for beliggenhet og andre generelle ting med bolig skal tas i betraktning, for eksempel hvis deltakeren ønsker å bo i førsteetasje. I tillegg skal det være mulig å takke nei til en bolig uten at man havner bakerst i køen eller mister tilbudet. Bosettingen skal skje raskt og gjennom å ha en maksgrense på 20 prosent av boligene i ett bygg etterstreber man integrering i ordinære bomiljøer.

4.2.1 Barrierer

Tankesettet om valgfrihet i boliger står i skarp kontrast til den situasjonen mange kommuner er i per i dag, hvor mangel på kommunale bolig er regelen heller enn unntaket. I mange kommuner oppleves et økt press på boligmarkedet, både leie og eie, særlig de siste årene. Vanskeligstilte havner fort bakerst i køen når det er visninger for leie. Flere utleiere gjør også kredittsjekk for å luke ut dem som ikke er i en god nok økonomisk situasjon.

Denne situasjonen var kjent for deltakere ved workshop'ene og casekommunene i prosjektet. Det ble fremhevet at kommunene prioriterer å få bosatt innbyggere som venter i boligkø fremfor å gi valgfrihet. Med andre ord er det i de fleste tilfellene kommunens tildelingsansvarlig(e) som avgjør hvem som skal bo hvor. Vurderingene gjøres ofte etter hvem som har det største behovet når det er ledige boliger i kommunen, vurdert opp mot husholdningens boligbehov. Rambølls erfaringer er at tildelere i kommuner også vurderer *hvem* som passer inn i hvilke bomiljøer på bakgrunn av kjennskap til problematikk og personlighet, der det er rom for å gjøre slike vurderinger. En annen erfaring er at det gjerne er personer med rusproblematikk som er de vanskeligste å plassere. Dette begrunnes med at disse personene ikke er ønsket som naboer av andre beboere.

Valgfrihet i kommunale boliger

I Bergen kommune har man tidligere forsøkt på valgfrihet i tildeling av kommunale boliger. Da ble det tilbudt 3 boliger som den i boligkø kunne velge mellom. Problemet var at dette var en tidkrevende prosess som medførte tomgang i kommunale boliger og dempet effektiviteten i bosettingene. Denne ordningen ble derfor tatt bort. Per i dag kan personer i boligkø velge bort bydeler de *ikke* ønsker å bo i. Utover dette er det liten valgfrihet. Et unntak er

Hva er en adekvat bolig?

For å drifte Housing first i Norge er det nødvendig å definere hva som skal kunne regnes som en tilfredsstillende bosituasjon og en adekvat bolig. Dette er nødvendig for å ha et klart bilde av hvilke type boliger som skal tilbys programdeltakerne.

I NOU 2011:15 *Rom for alle* defineres hva som kjennetegner en *tilfredsstillende bosituasjon*. Bosituasjonen er tilfredsstillende hvis man bor a) godt, som innebærer at "boligen er tilpasset husholdets behov og økonomi" (s40), og b) trygt, som "innebærer at husholdet har et stabilt og forutsigbart tilkynningsforhold til boligen, og at husholdningen har tilgang til en fast bolig og ikke står i fare for å miste den" (ibid.).

Ifølge statistisk sentralbyrå er en *bolig* "en boenhet som består av ett eller flere rom, er bygd eller ombygd som helårs privatbolig for en eller flere personer, og har egen atkomst uten at man må gå gjennom en annen bolig. Boliger kan være både hybler og leiligheter. Leilighet er en bolig med minst ett rom og kjøkken. En hybel er et rom med egen inngang beregnet som bolig for en eller flere personer, som har adgang til vann og toalett uten at det er nødvendig å gå gjennom en annen bolig".

I tillegg vil krav til tilfredsstillende rømningsveier og brannforskrifter være av essensiell karakter ved valg av boliger. Rambøll vurderer at en implementering av Housing first krever en presisering av minstekravene i en adekvat bolig. Disse minstekravene bør oppsummeres i en liste som Housing first-teamene kan forholde seg til ved fremskaffelse av boliger til deltakerne. For eksempel kan en se for seg at det settes et krav til at alle boliger har:

- eget toalett
- eget kjøkken
- egen inngang
- forskriftsmessig godkjente rømningsveier
- brannvarsling

Dersom deltakere i Housing first ønsker å bo i bofellesskap er dette noe som bør etterkommes. Kravene til et eget bad og kjøkken vil i disse tilfellene behandles deretter.

Kilder:

NOU 2011:15 *Rom for alle*

Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/boligstat/om.html>

barnefamilier, særlig i de tilfellene hvor PP-tjenesten er inne, hvor boligkontoret etterstreber å finne en bolig i den bydelen de tilhører.

I kombinasjon med valgfrihet i bolig er det i Housing first et sentralt element at boligen skal komme rask på plass så fort en bostedsløs blir deltaker i programmet. I "Pathways to housing" kan bosettingen skje allerede etter to uker dersom alt er på plass og deltakeren er klar, og senest innen 60 dager³⁵. Lange boligkøer, over ett års ventetid i Bergens tilfelle, illustrerer at mange kommuner har en vei å gå når det gjelder boligfremskaffelse innenfor en avgrenset tidsramme på 60 dager.

Rambøll overveier at bruk av kommunale boliger er en utfordring i seg selv med tanke på kommunens mulighet til raskt å tilpasse seg etter boligsosiale behov. De færreste kommuner har boliger stående tomme og er dermed avhengig av det private markedet for å bosette den andelen som ikke får tilbudt plass i de kommunale boligene. På bakgrunn av å ha gjennomført flere boligsosiale foranalyser i forbindelse med boligsosialt utviklingsprogram i Region øst har Rambøll registrert at kommunale boligmasser er lite differensierte, og at kommunene i liten grad makter å være forut for boligsosiale behov gjennom kartlegginger av fremtidige behov.

En annen utfordring med bruk av kommunale boliger oppstår når beboer ikke lenger er avhengig av kommunal bistand. For å få til en gjennomstrømning i de kommunale boligene er kommunen avhengig av at leietakere, som kan klare seg selv på det private markedet, flytter ut av boligen. Dette problematiserer Housing first-modellens krav til at beboer skal kunne fortsette å bo i samme bolig, med samme leiekontrakt.

Det private boligmarkedet

Både workshop-deltakere og informanter i casekommunene viste til flere utfordringer tilknyttet fremskaffelse av utleieboliger på det private boligmarkedet. I tillegg til et relativt knapt tilbud er et særlig problem at mange privatpersoner kvier seg for å leie ut til vanskeligstilte. Rambøll vurderer at denne utfordringen kommer av dårlige erfaringer blant utleierye og en generell skepsis til mangel på garanti utover depositumsgaranti i mange kommuner. I kombinasjon med tilfeller av manglende oppfølging er det lett å tenke seg at utleierye opplever det som at kommunen fraskriver seg ansvaret når den vanskeligstilte er kommet seg i en bolig.

Videre er det flere kommuner som består av en stor andel dyre eneboliger, og derav har få rimelige og enkle boliger både til eie og leie. Denne problematikken gjør seg også gjeldende overfor vanskeligstilte med tilbud om startlån, som i flere tilfeller ikke finner en bolig innenfor den lånerammen som er tilbudt. Dette er også til hinder for gjennomstrømningen i kommunale boliger, hvor vanskeligstilte ikke kommer seg ut på det private markedet.

En annen utfordring ligger i at eiemarkedet står sterkt i den norske boligstrukturen. Det er også her en stor del av det politiske fokuset ligger når man utformer og kommuniserer nasjonale styringssignaler.

Integrering i ordinære bomiljøer

Integrering av bostedsløse i ordinære bomiljøer er et sentralt

ERFARINGER FRA DANMARK

Integrering i boligområder:

Involvering av naboer gir mulighet for støtte fra nabolaget

En av utfordringene i bosettingen av de hjemløse er den manglende støtte til prosjektet i enkelte boligområder, mye grunnet fordommer til målgruppen. Disse fordommene kan enkelt fremprovosere angst, særlig blant de eldre beboerne.

I forbindelse med etableringen av boliger til borgere med dobbeltdiagnose, har det i Esbjerg kommune vært avholdt beboermøter som skulle være med på å skape den nødvendige støtte i boligområdet. I tillegg er det påfølgende blitt etablert kontaktgrupper bestående av medarbeidere og naboer. Naboer har også vært invitert til innvielsen av "skjeve boliger" til kvinner, et arrangement det var stor støtte til.

For å få bukt med utfordringene rundt fordommer og fremprovosert angst har man i nabolag avholdt møter for å skape trygghet og øke kjennskapen til målgruppen. Møtene ble avholdt mellom naboene, de kommende beboerne og medarbeiderne, hvor også sosial- og servicessjefen deltok.

³⁵ Tsemberis, S. 2010. Housing first. The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. Center City, Hazelden.

element i Housing First-modellen. I likhet med erfaringer i Danmark, utdypet i boksen over, ble det identifisert utfordringer i det å skulle integrere de bostedsløse i ordinære bomiljøer også i Norge. Flere informanter i casekommunene knyttet en viss skepsis til det å skulle spre de bostedsløse over mange boområder. Dette begrunnes med utagerende oppførsel hos mange av de vanskeligstilte og brannfare, noe som kan gå ut over naboer. Flere kommuner har dessuten negative erfaringer fra naboprotester ved fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte og naboklager ved bosetting av personer som viser utagerende oppførsel.

Et annet element som trekkes frem med tanke på å skulle integrere bostedsløse i ordinære bomiljøer er reiseavstander for booppfølgingstjenesten. På den andre siden har flere informanter poengtert at reiseavstander ikke bør være en utfordring selv i kommuner med spredd boligmasse, dersom kommunen planlegger og har et bevisst forhold i bosettingsprosessene.

Bolig først

Ideen om at bolig skal komme først har rådet i flere kommuner siden 90-tallet, hvor man i Norge har etterstrebet å følge normaliseringsmodellen fremfor en trappetrinnsmodell. I workshop'en var det likevel en diskusjon om hvorvidt dette tankesettet gradvis forkastes. Det ble stilt spørsmål ved om kommunene har dårlige erfaringer med dette i form av mange utkastelser fordi de vanskeligstilte ikke betaler husleie eller ikke klarer å opprettholde ro og ordensregler. Rambøll anser at denne problematikken kan knytte seg opp mot kommuners manglende evne til å tilby beboerne en god nok booppfølging. Ved å sammenligne normaliseringsmodellen med Housing first har førstnevnte modell mindre fokus på den nødvendige booppfølgingen som må på plass for å følge beboeren i eller utenfor boligen.

4.2.2 Muligheter

Ved implementering av Housing first i Norge bør man ha et bevisst forhold til hvorvidt de bostedsløse deltakerne skal bosettes i kommunalt disponible eller i private utleieboliger. Rambøll antar at mulighetene vil fortone seg ulikt mellom kommuner og at dette er en vurdering som må tas opp mot den enkeltes kommune boligstruktur. Som utdypet i boksen med erfaringer fra Danmark er samarbeid med borettslag en mulighet.

I det følgende diskuteres noen muligheter for fremskaffelse av boliger både kommunalt disponerte og private utleieboliger.

Ti prosentregelen

Boligpolitikken som utføres i Norge er noe annerledes enn i Danmark. I det norske lovverket har man lignende rett som anskaffelsesretten. Den omtales som 10 prosentregelen og gir kommuner, fylkeskommuner og staten rett til å eie inntil 10 prosent av boligene i borettslag og sameier³⁶. Dette er en rett som potensielt kan gi kommunene god spredning i sine kommunalt disponerte boliger.

Tross dette er det ikke alle kommuner som benytter seg av regelen, og gjennom en undersøkelse i 2001 kom det frem at 10 prosentregelen i hovedsak blir benyttet av storbyer³⁷. Bakgrunnen til dette var blant annet at det var lite tilfeller av slike borettslag i de mer perifere kommunene. I tillegg ble problematikken med sterke borettslags- og sameiestyrer som ikke ønsket kommunal eie inn i deres boligkompleks fremhevet som en problematikk kommuner hadde møtt på.

Kommunale boliger med startlån på sikt

ERFARINGER FRA DANMARK

Samarbeid med boligforening for å skaffe flere boliger

Boligstrukturen er en viktig vei til suksess i arbeidet med Housing First. Det å finne skikkelige og billige boliger til en husleie den enkelte borger kan betale, kan være en konstant utfordring, særlig i noen områder.

Det er generelt mangel på billige boliger i Frederiksberg kommune, noe som har medført en samarbeidsavtale med *Frederiksberg Forenede Boligselskaber*. Formålet med avtalen er å sikre et tilbud av billige boliger til hjemløse med tilknytning til intensiv booppfølging. Det er også etablert bofellesskap, vanligvis på 4-5 beboere, som har daglig oppfølging av personale. Samarbeidet mellom boligforeningen og sosial- og serviceavdelingen i Frederiksberg kommune m.fl. har, utover tilgangen til flere billige boliger, skapt grobunn for et samarbeidsforum bestående av representanter fra kommunen, boligforeningen og de utførende aktører. Det er samtidig mulighet for å utvide samarbeidet i forhold til målgruppen med boligforeningen.

³⁶ Lov om borettslag (borettslagslova) § 4-2

³⁷ Dyb, E. 2001. 10 prosentregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier. Byggforsk, prosjektrapport 298 – 2001.

En annen mulighet ligger i økt bruk av startlån. Rambøll oppfatter at det er en satsing fra Husbankens side på å øke bruk av startlån i kommuner som ikke benytter potensialet som ligger i ordningen. Enkelte informanter mente at det å benytte seg av kommunale boliger til bostedsløse i en Housing first-modell ikke nødvendigvis innebar at de måtte flytte fra boligen dersom booppfølging ikke lenger var nødvendig, men at kommunen da burde tilby startlån og selge den kommunale boligen. Midlene kunne dermed bli brukt til å fremskaffe en ny bolig til en annen i kommunen. En kommune som har satset på utvidet bruk av startlån er Malvik (se egen boks).

ERFARINGER FRA MALVIK KOMMUNE

Et mål om at flest mulig skal eie egen bolig

I Malvik kommune har man tatt en rekke grep for å sikre at flest mulig av kommunens innbyggere skal eie egen bolig. Dette gjøres gjennom å skreddersy løsninger for den enkelte. I løsningene vurderes både Husbankens økonomiske virkemidler, men ikke minst god økonomisk rådgivning. For å kunne gi den enkelte best mulig hjelp, er kompetansen rundt tildeling av boliger, bruk av økonomiske virkemidler og generell økonomisk rådgiving samlet i ett team.

Et annet grep kommunen har gjort er å regne ulike trygde- og stønadsordninger som et forutsigbart inntektsgrunnlag, og budsjettere ut fra dette. Gjennom å tilby fastrentelån med lang løpetid, øker låntakers betjeningsevne, og dette bidrar til å redusere kommunens risiko for at lånet ikke blir betalt tilbake. Det er samtidig viktig å kombinere dette med nødvendig økonomisk rådgivning for å sikre at den som tar opp lån forstår konsekvensene, og også at grunnleggende budsjett og betjeningsevne er realistisk.

Et godt renommé blant private utleiery

Som nevnt tidligere er mange private utleiery skeptiske til å leie ut boliger til kommunal disposisjon. Housing first-programmet og deltakerne i "Pathways to housing" blir derimot prioritert som leietakere i New York. Dette fordi programmets medarbeidere etablerer et godt samarbeid med utleiery, samt er raske til rådighet dersom utleiery melder inn en bekymring om leietakery. Dersom husleie uteblir eller ting blir ødelagt i boligen stiller programmet med garantier. Denne ordningen gjør at utleiery garanterer at boligen er i samme stand etter utflyttelse, en garanti man ikke kan få hos ordinære leietakery.

For å få til denne muligheten i Norge mener Rambøll at dersom kommunene skal lykkes med en lignende strategi må de gå aktivt inn for å bygge opp eget renommé. Dette innebærer at kommunen/Housing first stiller med de garantiene som trengs hvis boligene blir ødelagt eller husleien ikke blir betalt. Det innebærer også en tettere booppfølging for beboerne som er der når ting skjer.

Tilkallingsmuligheter, også for naboer

En annen mulighet er tilkallingsmuligheter som også gjelder for naboer. Hvis en beboer har et psykisk illebefinnende eller lignende og en nabo ønsker å melde en bekymring, bør det være etablert et nødnummer som naboene kan ringe.

Tilkalling av politi viser seg ofte å være til mer skade, særlig hvis en beboer må tvangsinnlegges og politiet benytter seg av tvang, for eksempel ved å slå inn døren eller bruk av håndjern. Forsøk med psykiatrisk sykebil i Bergen kommune viser at dette er et tiltak som blir verdsatt av de vanskeligstilte. Ved å bli hentet av en ambulanse med helsearbeidere, i stedet for politifolk, signaliserer man at psykisk illebefinnende likestilles med fysisk illebefinnende³⁸. Helsearbeiderne har i tillegg god kompetanse innenfor psykisk helse og kan benytte denne i samtaler med den vanskeligstilte.

Nasjonal boligpolitikk

Den kommunale innsatsen er likevel ikke tilstrekkelig i seg selv, og den nasjonale boligpolitikken bør derfor også få et fornyet fokus til utleiemarkedet. Det begrensede utleiemarkedet

³⁸ <http://www.psykiskhelse.no/index.asp?id=28394>

representerer en problematikk som må løftes opp på nasjonalt nivå og diskuteres i relevante departement/ direktorat. For eksempel ser man at nye krav til universell utforming i nybygg vanskeliggjør utbygging av små, enkle og rimelige boliger. På den andre siden er det nettopp små, enkle og rimelige utleieboliger målgruppen til Housing first i stor grad har behov for. For å unngå potensielt uheldige konsekvenser for andre på leiemarkedet bør det derfor diskuteres hvorvidt det på statlig nivå kan stimulere til å få et utleiemarked som svarer til etterspørselen.

4.2.3 Oppsummering

Sentrale hindringer i tilgang til boliger blir identifisert å være:

- Press på kommunale og private utleieboliger
- Lange boligkøer på kommunale boliger, hindrer rask bosetting og valgfrihet
- Lavere tilpasningsevne etter behov ved bruk av kommunale boliger
- Begrenset mulighet til fortsatt leie av kommunale boliger etter at booppfølgingen i kommunen er avsluttet
- Skepsis til vanskeligstilte blant utleiery i privat utleiemarked

Sentrale muligheter blir identifisert i det å:

- Benytte seg av ti prosentregelen i borettslag og sameier i større grad enn i dag
- Opprette et godt renommé blant private utleiery gjennom å stille med de riktige garantiene og tettere booppfølging
- Etterstrebe tilgjengelighet og tilkallingsmuligheter for utleiery og naboer

4.3 Møte med beboer, erfaringer fra Norge

Til grunn for "Pathways to housing" ligger et idégrunnlag om respekt, varme og medfølelse. Tsemberis siterer en av Housing first-deltakerne som sier at:

*"The staff members treat us all as if we were family, and for me, that is something I will cherish for many years to come"*³⁹.

På et grunnleggende nivå handler det om hvordan tjenesteyterne møter deltakerne, hvilket språk de bruker, hvilke signaler de sender og om hvorvidt de tar seg tid til å lytte på hva deltakeren egentlig sier. Det handler om at deltakeren skal føle seg likeverdig og at man møtes som likestilte parter.

4.3.1 Barrierer

Rambøll ser at en utfordring med dagens booppfølging i kommunene er at det er mange inne i oppfølgingen med ulike kompetanser fra forskjellige enheter. Dette medfører at ingen sitter med et overordnet oppfølgingsansvar overfor beboeren, noe som lett kan medføre ansvarsfraskrivelse eller dobbeltarbeid ved mangel på god kommunikasjon mellom de ulike booppfølgerne. Videre kompliserer ansvarsfordelingen mulighetene hver enkelt tjenesteyter har til å utføre en helhetlig, *her-og-nå*-tjeneste.

For eksempel vil en beboer med rusproblematikk på en og samme uke kunne oppleve besøk av hjemmetjenesten, miljøarbeidere, vaktmestertjeneste og ruskonsulenter, alle forskjellige medarbeidere, og alle med forskjellige oppgaveområder og mandat. Hjemmetjenesten bidrar med stell og rengjøring, miljøarbeideren med opplæring i betaling av regninger og andre boligrelaterte ting, ruskonsulenten med motiverende samtaler mens vaktmesteren kommer på besøk fordi toalettet er tett.

Det tenkte eksempelet ovenfor illustrerer hvor mange personer hver enkelt vanskeligstilt i kommunen kan ha å forholde seg til. I den ordinære kommunale driften er det ikke lagt opp til at det er en bestemt person eller team som har ansvaret for en person i selve booppfølgingen, og dermed koordineringen av den. I enkelte kommuner har saksbehandler "ansvaret" for enkelte grupper vanskeligstilte og er kjent med hvilke booppfølgingstilbud disse har, men har ikke noen tett oppfølging i bolig.

Eksempelet illustrerer også en tenkt arbeidsfordeling mellom tjenesteyterne. Denne arbeidsdelingen er utfordrende dersom tjenesteytere ikke har lov til å gjøre noe mer enn det de har ansvar for å gjøre. Ved bydel Sagene fortalte hjemmetjenesten at de ikke har lov til å hjelpe beboere med økonomiske hastesaker. Dersom en beboer ikke har kontroll på egen økonomi og står i fare for å miste strømmen, kan ikke hjemmetjenesten gå inn å hjelpe selv. I slike situasjoner må hjemmetjenesten koble inn en sosionom. En annen tenkt utfordring ved arbeidsdelingen er at enkelte tjenesteytere, særlig med høyere utdanning og kompetanse, ikke vil ta ansvar for stell av beboer eller en tett do fordi de anser dette for å være hjemmetjenesten og vaktmestertjenestens oppgaver.

I sum er nåværende organisering av kommunal tjeneste en barriere for Housing first-tankesettet som går på å sikre en helhetlig tilnærming og booppfølging. I tillegg til at det i sum brukes tid til å etablere nye forhold til mange forskjellige booppfølgere vurderer Rambøll at denne organiseringen vanskeliggjør Housing first-tankesettet om at beboer ikke skal ha krav på seg om å være i beredskap når booppfølgere kommer på besøk. Slik booppfølgingen er organisert i dag er mange tjenesteytere, med ulike oppgaver, innoen mange forskjellige beboere. Da er det mindre rom for å tilpasse booppfølgingen når den enkelte beboer er klar og i beredskap.

Brukermedbestemmelse

Med bakgrunn i erfaringer fra prosjektets datainnsamling vurderer Rambøll at et "mindshift" for å få på plass brukermedbestemmelse, og også "consumer choice", vil være en utfordring i Norge. I tillegg til at flere informanter fremhevet utfordringen som ligger i det å skulle endre i etablerte rutiner ble det under intervjuene fremvist ulikt engasjement for modellen. For noen var tanken om brukermedbestemmelse mindre fremmed enn hos andre. Rambøll har også gjennom prosjektet opplevd at folk har en klar formening om hva Housing first er, men at vedkommende i

³⁹ Tsemberis, S. 2010. Housing first. The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. Center City, Hazelden, pp. 19.

likevel liten grad har oversikt over at det er snakk om mer enn den klassiske normaliseringsmodellen.

Fra datagrunnlaget er det dessverre ikke mulig å observere tendenser på om engasjementet er mindre eller større innen ulike fagområder i kommunene med tanke på en eventuell implementering av Housing first. Rambøll vil likevel presisere at det er registrert variasjon mellom fagområder og kommunale enheter med tanke på hvordan tjenesteyterne møter de vanskeligstilte. Denne variasjonen varierer igjen mellom kommunene og de enkelte fagpersonene. Dette indikerer at en innføring av Housing first krever en kartlegging av nåværende praksis og behov i kommunene og de ulike tjenesteenhetene. Ulikt engasjement er også sannsynlig mellom bydeler innefor samme kommune.

Som utdypet i boksen har "mindshift" vært en utfordring også i Danmark. En endring er tidkrevende, men likevel mulig.

Hva skal skje når deltakeren ikke vil?

Flere informanter i casekommunene trakk frem Husleieloven som en barriere, og poengterte at den sterkt vektlegger rettighetene til leietakerne. Blant annet forhindres tjenestepersonell å bryte seg inn i en bolig dersom en beboer ikke vil ha besøk. I enkelte situasjoner blir dette vurdert som svært uheldig. En informant fra Oslo kommune trakk frem et eksempel på en slik uheldig situasjon hvor en beboer var blitt svært dårlig, hadde et lik under senga, men nektet å slippe inn tjenestepersonell.

I "Pathways to housing" er det vold mot programmedarbeidere som sies å medføre utkastelse fra programmet⁴⁰. Selv om det er krav til deltakerne om å ta i mot besøk av Housing first-teamet en gang i uka, er det ikke en selvstendig utkastelsesgrunn fra programmet at deltakerne er syke og/eller stenger seg inne i boligen.

Det er sannsynlig at ettersom informantene er opptatt av denne problematikken så vil det å bosette de bostedsløse med ordinære husleiekontrakter i ordinære bomiljø kunne oppleves som en fremmed og skremmende tanke. Flere ansatte i kommunene trakk frem de med alvorlige diagnoser og spurte om også disse kunne passe inn i en Housing first-modell. I "Pathways to housing" er man derimot klar på at man ikke skal eller *kan* forhåndsdomme hvem som vil klare å beholde boligen, og hvem som ikke vil klare det⁴¹. I flere tilfeller har medarbeiderne i "Pathways to housing" blitt overrasket over hvem som klarer å beholde boligen.

Et annet spørsmål som gjorde seg gjeldende i løpet av datainnsamlingen var *hva skal skje med de som misbruker programmet?* Spørsmålet bunner blant annet i en antakelse om at de bostedsløse *vet* at kommunen må stille opp når de mangler bolig og derfor tar for lett på sjansene de blir tilbudt.

En av suksessene bak Housing first, ifølge deltakerne selv, er at teamet er oppsøkende og pågående. Tsemberis illustrerer dette ved å fortelle om deltakeren han kaller for Mr. M. Som

ERFARINGER FRA DANMARK

"Mindshift" - det sprer seg langsomt men sikkert

En barriere ved implementeringen av Housing First er den endrede tilnærmingen til borgerne. Dette krever en endring av medarbeidernes roller, et økt fokus på brukers frie valg, og selvbestemmelse i behandlingsløpet, samt opprettelsen av et likeverdig samarbeid med brukeren. I Danmark opplever man dette som en "mindshift" fra å drive omsorgsarbeid til å jobbe recovery-orientert, og prosessen viser seg å ta lang tid fordi det handler om grunnleggende verdier og tanker i booppfølgingen.

På forsorgshjemmet Sølyst i Horsens kommune gjør man oppmerksomme på at det arbeides ut fra Housing First-prinsippene når en ny bruker trår inn døren. Borgeren ses som en ressursperson med ansvar for eget liv og de går over til egen bolig så snart de er klar for det. Medarbeiderne i Hjemløsestrategien er svært synlige og alle deltar i jevnlige møter hvor det settes fokus på Housing First-tilnærmingen og tilhørende prinsipper. Medarbeiderne som er tilknyttet Housing First tror på prosjektet og prinsippene bak, og er dermed med på å spre tankene bak tilnærmingen. Resultatet er at Housing first-tankesettet sprer seg langsomt, men sikkert. Det faktum at beboerne snakker om prosjektet medfører i tillegg at personalet blir nødt til å forholde seg til metoden.

⁴⁰ Tsemberis, S. 2010. Housing first. The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. Center City, Hazelden

⁴¹ Ibid

tidligere bostedsløs har Mr. M., gjennom Housing first, nå hatt en bolig i mer enn ti år. Mr. M spør om iveren til en av medarbeiderne i "Pathways to housing" – iver til å følge ham uansett hva – når han forteller at:

"When I went to jail the last time, it was for two years, and I thought I was finally rid of her. I wouldn't have to listen any more to her 'How ya doin'?' and 'How can I help you?' I had just about finished serving my sentence and about a month before my release, sure enough, I get a letter from her! 'Hi, Mr. M., we know you'll be released soon and we were wondering if you've given any thought to where you want to live...' There is just no getting rid of these people!"⁴²

Denne iveren etter å følge opp deltakerne er viktig å få til ved en eventuell implementering, selv om de skulle havne på institusjon, i fengsel eller bli kastet ut av boligen sin. Rambøll vurderer at et klarere dedikert ansvar må til for å få denne form for booppfølging. I dag er utfordringen at det sjelden er folk med et dedikert ansvar for å følge opp den enkelte, og at ansvaret ligger på flere ulike kommunale enheter. Som nevnt er dette noe som lett bidrar til ansvarsfraskrivelse dersom partene ikke snakker sammen. Dersom et dedikert team eller en dedikert person har ansvaret med å følge opp den enkelte deltakeren skal det mer til for at vedkommende faller ut av systemet fordi han eller hun ikke oppsøker tjenesteapparatet selv.

Når det kommer til spørsmålet om bostedsløses misbruk av sine sjanser vurderer Rambøll det dit hen at dersom man får på plass brukermedbestemmelser, valgfrihet, en permanent bolig og en booppfølging som deltakeren ønsker å beholde så vil denne opplevelsen framstå som annerledes enn tidligere sjanser i kommunal regi. Studier har avdekket at flere vanskeligstilte opplever seg som en kasteball i det offentlige systemet, i tillegg oppfatter de negative holdninger og knappe ressurser⁴³. Flere bostedsløse kan derfor ha valgt gaten eller andre alternativer fordi de ikke makter det de opplever som overvåkning og påbud fra det offentlige. Oppsøkende og tett oppfølging har vist positive effekter også i Norge. For eksempel viser analysen av ACT-prosjektet i Moss kommune at deltakerne her var fornøyd med oppfølgingen og helst skulle ønske mer kontakt med ACT-personellet enn det de har fått⁴⁴.

I Danmark har man møtt forutinntatthet ved å gi Case Manager en rolle som "talsmann" for borgerne (se boks).

ERFARINGER FRA DANMARK

Sikring av brukermedbestemmelse

Case Managere opplever ofte at samarbeidspartnere møter borgeren med forutinntatte meninger som preger deres beslutninger i forhold til borgeren. Dette er ofte meninger som har oppstått på bakgrunn av et tidligere kjennskap til den enkelte borger. En utfordring her er å få borgeren til å endre syn på egen livssituasjon og gi dem troen på at arbeidet nytter.

For å imøtekomme ovenstående utfordringer har Svendborg kommune gitt Case Manageren en ekstra rolle som "talsmann". Denne rollen består i å sikre empowerment av den enkelte borger og synliggjøre borgerens nåværende situasjon, samt ønsker og behov for fremtiden. Talsmannsrollen skal være med på å skape en økt gjensidig forståelse mellom forskjellige samarbeidspartnere og borgeren. Det er viktig at alle er oppdatert på borgerens nåværende situasjon, slik at ingen møter borgeren med forutinntatte meninger og på forhånd har tatt beslutninger om borgerens fremtidige muligheter. Utover dette innebærer denne rollen et fokus på å gi borgeren et nytt syn på egen situasjon og muligheter. Dette kan være med på å gi borgeren motet og troen på forandring, at det aktuelle arbeidet nytter og som konsekvens av dette gi dem lyst til å endre egen livssituasjon.

⁴² Ibid., pp 21

⁴³ Sintef. 2008. Lavterskel helsetilbud for rusmiddelavhengige. Skadereduserende bindeledd mellom bruker og øvrig hjelpeapparat. Sintef helse, Trondheim. Tilgjengelig på: http://www.sintef.no/upload/Helse/Psykisk%20helse/Pdf-filer/SINTEF_Rapport_%20A4638_Lavterskel_helsetiltak_for_rusmiddelavhengige.pdf

⁴⁴ Econ, 2011. Oppsøkende virksomhet er bra for utsatte grupper. Evaluering av forsøket med ACT i Mossregionen. Econ-rapport nr. R-2011-013, tilgjengelig på http://www.econ.no/stream_file.asp?iEntityId=4805

4.3.2 Muligheter

Rambøll mener at mange av mulighetene for å overkomme barrieren om brukarmedbestemmelse og møte med beboer ligger i det å gi enkeltpersoner eller et team et dedikert ansvar til å følge opp deltakerne. Organisering av booppfølging er et tema som blir gjennomgått i kapittel 4.4 og blir derfor ikke behandlet her.

Det er likevel noen elementer som må på plass for å sikre at de riktige verdiene ligger til grunn for den booppfølgingen som ytes. Blant annet er rollespill (vist til i boksen t.h.) en metode som kan bidra til å sikre brukarmedbestemmelse. Rambøll ser at en bevisstgjøring hos alle som følger opp denne gruppen må på plass for å unngå at deltakerne møter på uventede krav fra medarbeidere som ikke kjenner Housing first-metodikken. I det følgende presenteres noen muligheter for å etterkomme Housing first-modellens idégrunnlag om respekt, varme og medfølelse.

Dedikerte personer og gode eksempler

Som illustrert overfor er det variert engasjement og tro på Housing first-modellen i kommunene. For noen ligger ideen om brukarmedbestemmelse tettere opp til eksisterende booppfølgingsmetodikk, for andre vil det å skulle gi valgfrihet i bolig og tjeneste en fremmed tanke.

Et eventuelt pilotprosjekt som omfatter noen valgte kommuner og noen dedikerte personer vil derfor være et viktig steg for å kunne få til en Housing first-modell i Norge. For at flere skal få tro på modellen er det viktig å kunne vise til gode eksempler, også i en norsk kontekst. De gode eksemplene er videre sentrale for på sikt å kunne implementere arbeidet i flere kommuner og overfor flere vanskeligstilte.

Nasjonalt opplæringsprogram

Opplæring i modellens tankesett, verdier og tilhørende metode til de som skal gi booppfølging til deltakerne vil være et viktig element ved implementering av Housing first-modellen. Ved workshop 2 ble det fremhevet at dette burde være et tilbud som i første omgang utføres nasjonalt. Det ble også poengtert at opplæringsprogrammet gjerne kunne være studiepoengrettet.

Erfaringer fra ACT

Norske erfaringer på at en oppsøkende metodikk gir gode resultater kan hentes fra ACT-prosjektet. Ved å sammenstille denne metodikken med Housing first kan dette bidra til å illustrere de gode eksemplene ved implementering. Prosjektmedarbeidere fra ACT vil også kunne bistå med både faglige og organisatoriske muligheter basert på de erfaringene som prosjektet har gjort seg.

Bevisstgjøring i resten av kommunen

I tillegg til opplæring av dem som skal drive tett booppfølging i boligen til deltakerne er det viktig å få til en bevisstgjøring også i resten av kommunen. For eksempel ønsker man ikke at kommunens boligkontor skal komme med antydning om at en deltaker ikke kan beholde boligen sin hvis vedkommende ruser seg der når booppfølgingsmetodikken vektlegger skadereduksjon. Barrieren med "mindshift" vil variere fra person til person. I tillegg er det en krevende prosess som vil innebære bevisstgjøring over tid.

ERFARINGER FRA DANMARK

Sikring av brukarmedbestemmelse (empowerment) gjennom rollespill

Bostedsløse borgere mangler ofte mot, overskudd og støtte i møtet med saksbehandlere og andre offentlige instanser. Dette medfører at enkelte borgere uteblir fra viktige møter, noe som igjen skaper utfordringer og nye problemstillinger for borgerne og medarbeiderne i Housing First.

I Horsens kommunen fokuserer man på empowerment fra første kontakt med borgeren. Borgerne gjøres fra start av oppmerksom på at de selv skal være aktive og at Case Manageren utgjør en ekstra person de kan støtte seg på, en form for back-up.

For å forberede og styrke borgeren i forhold til vanskelige samtaler og situasjoner, eksempelvis med en saksbehandler, arbeider kommunen med rollespill og visualisering. Borgeren og Case Manageren spiller forskjellige situasjoner for å klargjøre den enkelte borger bedre til samtalen.

4.3.3 Oppsummering

Sentrale hindringer i møte med borger blir identifisert å være at:

- Mange booppfølgere med ulike kompetanser, fra forskjellige enheter
- Det sjeldent er noen medarbeidere med et dedikert ansvar til å følge opp den enkelte bostedsløse på alle booppfølgingsområder, noe som lett medføre ansvarsfraskrivelse
- Ansvarsfordelingen kompliserer mulighetene for en helhetlig, *her-og-nå*-tjeneste
- Engasjement og forståelse for Housing frist grunnleggende verdier og metoder er forskjellig mellom tjenesteytere, kommunale enheter og kommuner
- Det å skulle bosette de bostedsløse med ordinære husleiekontrakter i ordinære bomiljø kunne oppleves som en fremmed og skremmende tanke for mange av tjenesteyterne

Sentrale muligheter blir identifisert i det å:

- Legge vekt på å bevisstgjøre *alle* som følger opp denne gruppen, noe som er en tidkrevende prosess
- Benytte et pilotprosjekt med noen valgte kommuner og noen dedikerte personer for å illustrere at modellen fungerer, også i en norsk kontekst
- Hente erfaringer fra ACT-prosjektet, både om oppsøkende metodikk, men også organisatoriske muligheter

4.4 Organisering av booppfølgingen, erfaringer fra Norge

I Housing first-modellen følges beboeren av et team sammensatt av ulike typer fagpersonell. Disse ulike fagene er i dag spredt over ulike enheter og avdelinger innad og utenfor kommunen. Spesialisthelsetjenesten har også oppfølgingsansvar overfor brukergruppen, noe som gjør at samarbeid må etableres eksternt, i tillegg til internt i kommunen.

4.4.1 Barrierer

I likhet med Danmark har Norge også forskjellige kommunale enheter som yter booppfølging for vanskeligstilte i kommunen. I tillegg finnes det statlige andrelinjetjenester innenfor rus og psykiatri, som også bidrar i booppfølgingen i ulik grad. Med unntak av ACT-prosjektet, gjennomføres i hovedsak ikke andrelinjetjenestene i beboerens bolig. Det at det er mange inne på oppfølgingsiden har, som vist, noen barrierer med tanke på den oppfølgingen som gis. I tillegg til fare for ansvarsfraskrivelse eller dobbeltarbeid i tilfeller med mangel på kommunikasjon identifiserer Rambøll noen barrierer for organiseringen av booppfølging ved en Housing first-implementering.

Institusjonelle barrierer

En helt sentral hovedutfordring for implementering av Housing First er de institusjonelle barrierene, størst i så måte er forskjellen mellom spesialisthelsetjeneste og kommunene. Dette går blant annet på målsettinger, visjoner og begrepsforståelse som i mange tilfeller opptrer ulikt mellom de to. En annen utfordring er at arbeidet springer ut fra ulike budsjett. Med ulike budsjett oppstår lettere diskusjoner om hvem som skal betale for tiltak.

Med tanke på implementering av en Housing first-modell anser Rambøll det som sannsynlig at det vil bli diskusjoner og uenigheter mellom hvor mye hver part skal investere av ressurser, finansielt og med medarbeidere, mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen. Som vist til viser de evidensbaserte resultatene fra Housing first til budsjettmessige fordeler som er større for tjenestene som i Norge er statlig, og ikke kommunalt budsjettet. Dette kan medføre at kommuner opplever det som urettmessig at de skal sitte med utgiftene når det er statlige enheter som får den økonomiske gevinsten.

I tillegg til de rene budsjettmessige problemstillingene opplever Rambøll at en god del av utfordringene tilknyttet relasjonen kommunen og spesialisthelsetjenesten springer ut fra mangel på boliger i kommunen. På den ene siden ble det oppgitt at man fra spesialisthelsetjenestens side lot enkelte pasienter bli på institusjon fordi man ikke ville skrive dem ut til å bo på gata. Dette ble fremhevet som en dyr praksis med tanke på at kostnadene er opp mot 5.000,- per behandlingsdøgn. På den andre siden ble det oppgitt at spesialisthelsetjenesten i noen tilfeller ikke ville ta i mot vanskeligstilte som kommunen ba om innleggelse for. Dette fordi de visste at denne vanskeligstilte ikke hadde et sted å bo når vedkommende skulle skives ut igjen. Faren for at spesialisthelsetjenesten i enkelte tilfeller føler at kommuner bruker behandlingstilbudet deres som en form for midlertidig bolig kan være tilstede i dagens boligsosiale praksis.

Barrierer innad i kommunen

Som nevnt tidligere har kommunene løst sin boligsosiale organisering svært ulikt. Videre avdekker studier at mange kommuner sliter med fragmentert organisering i sitt boligsosiale arbeid⁴⁵. Den fragmenterte organiseringen mener Rambøll vil kunne være en vesentlig barriere for implementering av Housing first. Både på grunn av svært ulike tilnærminger til faget, men også fordi fragmenteringen forhindrer ulike enheter og oppfølgere å snakke med hverandre. Skal man få til en tverrfaglig og helhetlig booppfølging er det nødvendig at medarbeidere snakker sammen og kan bli enige om en felles tilnærming.

I Danmark har man hatt et fokus på tverrfaglig samarbeid, for å sikre bedre bruk av ulike medarbeiderkompetanser (se egen boks).

⁴⁵ Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll. 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA. Rapport nr. 18/08.

ERFARINGER FRA DANMARK

Sikring av koordinering og organisering av innsatser: Samarbeid gjennom deltagelse i personalmøter

Manglende kunnskap om, og bruk av medarbeiderkompetanse i den enkelte kommune, utgjør en barriere. Dette tynger arbeidsprosessen og forlenger saksbehandlingstider til ulempe for både medarbeidere og den enkelte borger.

I Herning kommune har det vært fokus på å oppnå et tverrfaglig samarbeid, å få de involverte parter til å respektere og bruke hverandre. For å oppnå dette har kommunen prioritert et tett samarbeid med saksbehandlerne i kommunen og teamet har deltatt i personalmøter, hvor prosjektet er blitt presentert. Dette har medført at alle saksbehandlere i Herning kommune kjenner til det tilbudet teamet kan tilby. Det er som følge av dette oppstått et samarbeid mellom Case Manageren og saksbehandlerne, hvor Case Manageren eksempelvis, gjennom handleplanen, bidrar med beskrivelser av borgerens funksjonsnivå, informasjon som kan brukes i forbindelse med avklaring av sosialstønad. Saksbehandleren støtter likeledes opp om den planen som borgeren og Case Manageren i samarbeid har utarbeidet. Et samarbeid som er med på å sikre en mer smidig arbeidsprosess og at en helhetlig tilnærming til borgeren booppfølgings-situasjon bevares.

Mangel på samordnende signaler fra nasjonale velferdsdirektorat/ departement

En del av de institusjonelle barrierene utenfor og innad i kommunen vurderer Rambøll at henger sammen med mangel på samordnede signaler fra nasjonale velferdsdirektorat/ departement. Det er særlig viktig at Housing first skal være en modell alle ønsker å satse på ved en eventuell implementering. For at modellen skal fungere i sin helhet i kommunene vil det kreve samordning av nasjonale styringssignaler, samt samordning av visjoner og målsetninger for spesialisthelsetjeneste og kommune.

Etablering av tverrfaglig booppfølging

En helhetlig innføring av Housing first i Norge vil blant annet bety opprettelsen av tverrfaglige team eller koordinatorene med gode samarbeidskanaler til medarbeidere innen de tverrfaglige områdene. I tillegg til de utfordringer som ligger i å skulle få medarbeidere med ulike kompetanser og utdanning til å kommunisere godt, identifiserer Rambøll noen potensielle utfordringer. Den ene utfordringen knytter seg til det å skulle rekruttere kompetent fagpersonell over i et Housing first-prosjekt. I enkelte kommuner forteller man at det er vanskelig å rekruttere helseutdannede som vil jobbe med denne gruppen vanskeligstilte, særlig innenfor rusproblematikk. I forbindelse med etablering av ROP-team (Rus og psykiatri-team) har man ved Sagene bydel blant annet opplevd hvor vanskelig det er å få tak i en lege som vil jobbe i et slikt team.

En annen utfordring er det å skulle dra ressurser fra ulike budsjetter, også innad i kommunen, og samle dem i et dedikert prosjektteam. Ved workshop'ene har det fremkommet at den beste løsningen vil være å ansette booppfølgere i prosjektet, noe som blir utdypet i kapittel 4.4.2. Selv med ansettelse i prosjektet vil det potensielt også være utfordringer i det å ta ut folk fra eksisterende stillinger og ansette dem i nye.

Særlig for små kommuner vil det å opprette et tverrfaglig team være svært kostnadskrevende. Selv om man ser en økning i bostedsløse i små kommuner i Norge i dag, særlig blant unge, er det i svært mange kommuner gjerne snakk om én eller to personer. Hvordan kan man da sikre et parat tjenesteapparat for en såpass liten gruppe?

Hvordan kan man sikre nok oppfølgingsressurser i kommunene?

De fleste informantene begrunnet kommunens manglende booppfølging med mangel på ressurser. Ressursmangel er en potensiell barriere ved implementeringen av en Housing first-modell som krever oppfølgingspersonell som har tid og fleksibilitet til å handle når deltakeren selv er klar for det. Den tette oppfølgingen fordrer at hver enkelt tjenesteutøver følger opp og har ansvar for et lite antall beboere.

Andre barrierer for å få til en god nok booppfølging i kommunene ble ved casebesøk i kommunene også identifisert. Blant annet så man en potensiell barriere i det å skulle få booppfølgere til å komme seg ut av kontoret, og bort fra papirarbeid. En annen organisatorisk utfordring er å få alle til å gjøre det man er enige om at bør gjøres. En informant hevdet at man i sin respektive kommune kunne klare seg på et færre antall booppfølgere dersom alle gjorde det man hadde blitt enige om at skulle bli gjort. Mye av utfordringen lå gjerne i at den enkelte medarbeider enten ikke hadde lyst til, eller ikke så vitsen i, å gjennomføre den oppgaven vedkommende var tildelt.

4.4.2 Muligheter

Ved implementering av Housing first i Norge vurderer Rambøll at en særlig innsats på forankring er nødvendig, i alle ledd av den kommunale booppfølgingen og oppover i forvaltningsnivåene. Man må også overkomme fragmentert organisering i det boligsosiale arbeidet i kommunene.

Forankring i nasjonale velferdsdirektorat/ departement

Det boligsosiale arbeid i kommunene går på tvers av kommunale enheter og tjenesteområder. Dette innebærer at kommunenes boligsosiale arbeid er påvirket av styringssignaler fra ulike departementer og direktorater. Særlig personer med bostedsløshet har mer sammensatt problematikk innen rus og/ eller psykiatri. Deres behov er avhengig av kommuner med et samordnet tjenesteapparat som bidrar til stabilisering og recovery.

I NOU 2011:15 *Rom for alle* konkluderes det med at "Bolig må, sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer"⁴⁶. Det fremheves videre et behov for at staten opptre som én enhet i sin dialog og samarbeid med kommunene, og at Husbanken bør gis en rolle som samordner av statlig boligpolitikk overfor kommunene.

For å få til en helhetlig innføring av Housing first, med et bredt nedslagsfelt, må innsatsen begynne i toppen av forvaltningen. Rambøll vurderer at en større grad av enighet om fremgangsmåte og tankesett for forankring i de forskjellige velferdsdepartementene vil sikre en samordning av styringssignalene, noe som igjen vil gjøre utførselen i kommunen mer målrettet.

Rambøll anser at Husbanken kan ha en rolle når det gjelder å informere kommuner, ulike departement og tilhørende direktorat om Housing first. Det ligger i så måte hos Kommunal- og regionaldepartementet å vurdere hvordan disse aktivitetene skal håndteres i form av kontaktpunkter og forankring – da spesielt med andre departement/ direktorat.

Rambøll anser videre at Husbanken også kan ha en mer samordnende rolle når det gjelder å etablere/drive faglig samarbeid på tvers av berørte departement/direktorat. En eventuell initiering av denne typen (mer eller mindre forpliktende) samarbeid kan eksempelvis skje i et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken.

Forankret i alle ledd i kommunene

En implementering av Housing first krever både politisk og administrativ forankring på kommunenivå. I tillegg er det viktig å få med seg alle relevante etater innen boligsosialt arbeid i kommunen. I andre workshop tilknyttet prosjektgjennomføringen ble det påpekt en mulighet til å kunne trekke med alle enheter helt i fra begynnelsen av. For eksempel ved utlysning av et pilotprosjekt om Housing first i Norge, bør man stille krav om en felles forankring i kommunen mellom samtlige boligsosiale enheter for å få delta. Forankringen kan da skje gjennom utforming av politisk vedtak om deltakelse hvor samtlige boligsosiale enheter i kommunen stiller seg bak. Dette for å sikre en deltakelse fra alle enhetene i kommunen i prosjektet helt fra starten av.

Individuell plan (IP)

En mulighet for å sikre koordinering i kommunene, som allerede ligger der, er bruk av Individuell plan (IP). Dersom den blir brukt riktig vil IP gi muligheter til en koordinert booppfølging i kommunene. Riktig bruk av IP fordrer at den vanskeligstilte blir trukket aktivt inn som "eier" av planen⁴⁷. Som nevnt pålegges kommunene å fremskaffe en koordinator samt utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarig og koordinerte tjenester, som følger av en lovendring i *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*.

⁴⁶ NOU 2011:15 *Rom for alle*, s 15

⁴⁷ NOU 2011:15 *Rom for alle*

Rambøll vurderer at Norge, sammenlignet med Danmark, har et fortrinn ved implementering av Housing first, nettopp i den norskutviklede IP-modellen (se egen boks).

ERFARINGER FRA DANMARK

Individuelle handlingsplaner

I Danmark er man lovpliktig å tilby den såkalte *Lov om Social Service* § 141-handleplanen for målgruppen i hjemløsestrategien. Selv om dette er en prioritert del av arbeidet med strategien, viser de foreløpige erfaringene at kommunene har vanskelig med å få systematisert arbeidet med individuelle handleplaner. Det finnes stadig en relativt stor andel av borgere som verken har en handleplan eller er blitt tilbudt en.

Arbeidet med handleplaner er ikke understøttet av IT-verktøy, hvilket forvansker samarbeidet og koordinering. På dette punkt er det sannsynligvis belegg for en hypotese om at norske kommuner har bedre forutsetninger for å sikre en helhetsorientert implementering av Individuell Plan, da flere kommuner har utviklet spesielle IT-verktøy til dette formål.

Motiverende intervju

Flere muligheter innen eksisterende booppfølgingsmetoder kan brukes i Housing first. Bruk av metoder som motiverende intervju (MI) som vektlegger motivasjonsaspektene ved endring har blitt trukket frem av deltakere i workshop'ene. Som i likhet med Housing first-modellen ønsker man med MI å skape rom for refleksjon. I MI handler det ikke først og fremst om *hvordan* endringen skal skje, men om hvorvidt den skal skje – hvorfor eller hvorfor ikke.

Dedikerte personer med dekkende fullmakter i oppfølgingsteamet

For å få til den tette oppfølgingen er det videre viktig med dedikerte personer som kommer seg ut av kontorene sine og er dedikerte til å gjøre den oppfølgingen som det er behov for der og da i boligen. Dette innebærer også at personene i oppfølgingsteamet får de fullmaktene som trengs for å få gjort denne oppfølgingen.

Organisering og forvaltning av tverrfaglig booppfølging

Før en eventuell implementering av Housing first-modellen er det viktig å lande *hvordan* man skal etablere en tverrfaglig booppfølging. Sentrale elementer som diskuteres er hvorvidt booppfølgingen skal utføres av én koordinator eller om man skal ha et tverrfaglig team. Videre hvordan et eventuelt team skal være finansiert og hvorvidt det skal tillegges en annen kommunal tjenesteenhet. Videre bør man finne løsninger som gir alle booppfølgere de fullmakter som må til for å sikre en helhetlig oppfølging.

En modell som kan inspirere i forbindelse med etablering av Housing first i Norge er modellen som ligger til grunn for flyktningtjenesten i Tromsø kommune (se boks nedenfor).

ERFARINGER FRA TROMSØ KOMMUNE

Forvaltning gjennom bestilling

Flyktningtjenesten i Tromsø har ansvaret for å forvalte alt i introduksjonsloven som står skrevet at kommunen skal/bør. Tjenesten følger opp ansvaret gjennom et eget budsjett og har dessuten de nødvendige fullmakter for å utøve arbeidet sitt. For å løse forvaltningsansvaret sitt har tjenesten tatt rollen som bestiller og betale for tjenester i det resterende kommunale systemet.

Flyktningtjenesten i Tromsø kommune har gjennom omorganiseringer flyttet interne oppgaver som egne boligforvaltere i tillegg til ansatte med ansvarsområder innen barnevern, barnehage og helse-tjeneste ut av flyktningtjenesten, og inn i kommunens øvrige tilbud på disse områdene. I dag betaler tjenesten for alt fra et halv til to hele årsverk i de ulike boligosiale enhetene i kommunen. Tjenesten er videre klar på at dersom de andre kommunale enhetene ikke kan levere de tjenestene som flyktningtjenesten bestiller, da har de full rett til å trekke støtten i form av betalte årsverk tilbake.

Denne form for bestillerforvaltning hos Tromsøs flyktningstjeneste kan ses i sammenheng med New Public Management (NPM) som over flere år har vært i fokus som en måte å forvalte kommunale tjenester på⁴⁸. I tillegg til *bestiller-leverandør*-funksjonen, er en sentral grunnidé i NPM at tjenesteproduksjonen reguleres gjennom tilbud og etterspørsel i et marked styrt av brukernes egeninteresser. Det snakkes derimot ikke like sterkt om NPM i kommunal forvaltning i dag, og en hypotese som legges til grunn for det er at denne form for markedsbasert bestillerforvaltning ikke gjør seg like godt i offentlig sektor⁴⁹. Blant annet har kritikerne fremhevet at NPM har medført mer splittede og avgrensede tjenesteområder i kommunene, noe som hindrer samordning på tvers.

NPM-tankesettet er likevel fortsatt aktivt i kommune-Norge, og et sentralt spørsmål er hvordan en Housing first-modell kan realiseres innenfor de rammene kommunene opererer i. Dersom Housing first organiseres og driftes som en egen forvaltningsenhet i kommunen, i likhet med flyktningstjenesten i Tromsø, kan et stort nok budsjett og gode nok fullmakter gjøre det mulig å kjøpe tjenester av kommunen etter deltakeres behov. For eksempel vil behov for midlertidig bolig i ukene før man finner en permanent bolig være en tjeneste enheten må kjøpe. En annen tjeneste kan eksempelvis være tilknyttet behandlingsopplegg. Dersom Housing first-medarbeiderne ikke innehar nødvendig kompetanse for å dekke deltakerens tjenestebehov, må man igjen henvende seg til kommunen (eller andre) og bestille denne tjenesten. Det er i denne sammenheng relevant å påpeke at Housing first-modellen først og fremst er etablert for å gi helhetlige og tilpassede tjenester til målgruppen, og at innsparing og effektivisering er i beste fall kan sies å være underordnede perspektiv. I sum er det viktig at en forvaltningsmodell ikke hindrer fleksibiliteten som ligger i Housing first gjennom mangel på fullmakter, eller samarbeidsproblematikk grunnet ulike budsjettthensyn. En potensiell mulighet blir også identifisert i Samhandlingsreformen, noe som også nevnes i neste avsnitt.

Samhandlingsreformen

Fra 1. januar 2012 overtok kommunene det finansielle ansvaret for utskrivningsklare pasienter fra første dag. Til tross for overføringer fra sykehusene på ca 560 millioner som skal benyttes til å etablere et tilbud til disse pasientene er dette en utfordring som setter nye og store krav til kommunene, og også til spesialisthelsetjenesten. Flere kommuner jobber for eksempel hardt for å etablere flere rehabiliteringsplasser, eller forsøker å styrke oppfølging i hjemmet. Uansett vil det være viktig at det er gode rutiner på plass når det gjelder utskrivningsklare pasienter som kommunen skal ta i mot, og det er også viktig at det kommunale tjenesteapparatet er godt koordinert med tanke på henvisninger til spesialisthelsetjenesten. I forbindelse med Housing first vurderes samlet sett samhandlingsreformen som en mulig styrke. I den kompetansekrevene metodikken som Housing first bygger på bør det samarbeides tett med spesialisthelsetjeneste om for eksempel kompetanseoverføring. Et eventuelt Housing first-prosjekt kan potensielt sett også dra nytte av de samarbeidsarenaer og formelle rutiner som er etablert i samarbeid mellom spesialisthelsetjeneste og kommuner i forbindelse med reformen.

Tverrkommunale team

En problematikk som gjør seg gjeldende er opprettelsen av team i små kommuner med få tilfeller av bostedsløse. Her mener Rambøll mulighetene ligger i å etablere mobile team med ansvar for flere kommuner, såkalte tverrkommunale team. Se for øvrig kapittel 5.5 for en diskusjon om team.

4.4.3 Oppsummering

Sentrale hindringer i organiseringen av booppfølging blir identifisert å være at:

- Institusjonelle barrierer, særlig mellom spesialisthelsetjeneste og kommunene
- Ulike budsjett, internt og utenfor kommunen
- Fragmentert boligsosial organisering i kommunene

Sentrale muligheter blir identifisert i det å:

- Forankre implementeringen i nasjonale velferdsdirektorater og tilhørende departement
- Benytte den lovpålagte Individuelle planen, hvor den vanskeligstilte blir trukket aktivt inn som "eier" av planen

⁴⁸ Se for eksempel: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/16.html?id=390346>

⁴⁹ Dunleavy, Patrick and Margetts, Helen and Bastow, Simon and Tinkler, Jane (2006) "New public management is dead. Long live digital-era governance". *Journal of public administration research and theory*, 16 (3). pp. 467-494

- nytte av de samarbeidsarenaer og formelle rutiner som er etablert i samarbeid mellom spesialisthelsetjeneste og kommuner i forbindelse med samhandlingsreformen

4.5 Hovedelementer som må ivaretas i Housing first ved innføring i Norge

Barrierer og muligheter presentert så langt i kapittelet er vurdert ut i fra et helhetlig bilde av den norske konteksten. Norske kommuner er likevel svært ulike geografisk, befolkningsmessig og organisatorisk. De boligsosiale utfordringene er således også forskjellige. En implementering av Housing first fordrer at disse forskjellene tas hensyn til og at en Housing first-modell tilpasses de forutsetninger, etablerte muligheter samt utfordringer som finnes i den enkelte kommune. Samtidig er det mange elementer i Housing first-modellen som må ivaretas ved en implementering.

I det følgende skisseres en skjematisk modell hvor Rambøll har gjennomgått hvilke elementer i Housing first-modellen som etter vår vurdering må etableres for å få til en helhetlig implementering. Tabellen er utviklet på bakgrunn av tilgjengelig forskning utviklet av Tsemberis i tillegg til en del av elementene som ligger i fidelity-indeksen utviklet i forbindelse med ACT⁵⁰. Vurderingen av hvilke elementer som må ivaretas ved implementering av Housing first i Norge er gjort på bakgrunn av dokumentstudier samt erfaringer gjennom prosjektet.

Elementene er delt under kategoriene "boligvalg og struktur", "atskillelse mellom bolig og tjeneste", "tjenestefilosofi", "tjenestespekter/ tilbud", "programstruktur" og "forpliktelser overfor utleier". Hvert element blir vurdert ut fra hvorvidt det "må etableres" eller om det er "kommunens valg". I tillegg er det markert der hvor "deltakers valg" avgjør hvorvidt dette elementet skal tilbys hvert enkelt tilfelle. For eksempel er et element ved Housing first-modellen at deltakeren skal få umiddelbar tilgang til en egen, permanent bolig, men dersom deltakeren ikke ønsker å bosettes først må disse ønskene gå før kravet om umiddelbar tilgang til bolig.

⁵⁰ Blant annet tilgjengelig på: <http://www.ncebpcenter.org/pdfs/ACTFidelityScale.pdf>

Tabell 4-1 Boligvalg og struktur

	Tema	Definisjon	Må etableres	Kommunens valg	Deltakers valg
1.	Beboers valg	Beboer får velge boligens plassering, hvordan å dekorere, møbler osv	✓		
2.	Umiddelbar tilgang til bolig	Deltaker får flytte raskt inn i en <u>permanent</u> bolig av eget valg	✓		✓
3.	Permanent bolig	I hvilken grad boperioden er permanent uten noen form for tidsbegrensning, andre enn de definert i standard leiekontrakter	✓		
4.	Integrert i ordinære bomiljø	Bruk av boliger hvor ikke mer enn 20% av boenhetene i ett bygg brukes av personer med psykiatriske problemer og/ eller rusproblematikk	✓	?	
5.	Overkommelig husleie	Deltakeren skal maks bruke 30% av inntekten sin på husleie		✓	
6.	Privathet	Beboere skal ikke forventes å måtte dele noen av sine boområder med andre leietakere, men ha eget bad og kjøkken	✓		✓
7.	Bruk av private utleieboliger	Deltakerne skal bosettes i det ordinære utleiemarkedet		✓	
8.	Standard i bolig	Når deltakere flytter inn i en bolig skal boligen oppfylle noen minstekrav i standard – dvs boligen skal oppfylle statlige kvalitetsstandard og brannmessige krav	✓		

Tabell 4-2 Atskillelse mellom bolig og tjeneste

	Tema	Definisjon	Må etableres	Kommunens valg	Deltakers valg
1.	Ingen forberedelse før bosetting	Umiddelbar tilgang til bolig uten krav andre enn at beboer må si ja til å se teamet	✓		✓
2.	Ingen programmeredskap	Beboere beholder en plass i programmet så lenge de møter teamet, men må ikke stille beredt til gitte tider	✓		
3.	Standardiserte leiekontrakter	Utleiekontrakt og enighet skal ikke inneholde spesielle bestemmelser eller program-”regler”	✓		
4.	Forpliktelser til fornyelse av bosetting	Deltakerne skal bosettes på nytt uten krav ved eventuell utkastelse	✓		
5.	Tjenestene fortsetter tross tap av bolig	Programmet følger opp personen tross endringer i boligsituasjon	✓		
6.	Tjenesten er lokalisert utenfor boområdet	Booppfølgingen skal baseres på oppsøkende tjeneste	✓		✓

7.	Mobil tjeneste	Booppfølgingen skjer i nærmiljøet, der deltakeren ønsker	✓		
8.	Tidsubegrensede tjenester/ ferdigbehandlingsrate	Det skal ikke fastsettes tidsperspektiver for deltakere i programmet	✓		

Tabell 4-3 Tjenestefilosofi

	Tema	Definisjon	Må etableres	Kommunens valg	Deltakers valg
1.	Valg i tjeneste	Deltaker skal selv bestemme hvilken og når vedkommende ønsker å motta offentlige/kommunale tjenester	✓		
2.	Ingen krav for deltakelse i behandling (eks psykiatrisk, rehabilitering)	Programdeltakere med psykiatriske problemer skal ikke ha krav om å ta medisiner eller delta i psykiatrisk behandling	✓		
3.	Skadereduksjon som tilnærming	Ingen krav om rusfrihet eller behandling, men skadereduksjon gjennom bevisstgjøring og empowerment	✓		
4.	Sentrert på brukerbestemmelse gjennom motiverende intervju etc	Booppfølgingen gjøres gjennom metoder som sikrer brukermedbestemmelse	✓		
5.	Sterkt engasjement	Booppfølgingen gjøres av personalet med engasjement for deltakerne og deres situasjon	✓		
6.	Fravær av tvang	Booppfølgingen skal gjøres uten noen form for tvang	✓		
7.	Personsentrert planlegging	Planleggingen av deltakernes bolig og tjeneste skal gjøres ut fra deltakerens egne ønsker og behov	✓		

Tabell 4-4 Tjenesteaspekter/ tilbud

Hvilke tjenester teamet tilbyr eller kan tilby gjennom samarbeid

	Tema	Definisjon	Må etableres	Kommunens valg	Deltakers valg
1.	Psykiatrisk tjeneste	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		
2.	Integrert trinnvis behandlingstjeneste	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		
3.	Støtte til sysselsetting	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		
4.	Sykepleiertjeneste	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		
5.	Sosial integrasjon/ nettverk	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		
6.	24-timers anropstjeneste	Vaktberedskap utenfor kontortid	✓	✓	
7.	Involvering i koordinering dersom deltakere trenger å gå til sykehus	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		

8.	Botrening	Tjenesten skal tilbys av teamet eller tilbys gjennom samarbeid	✓		
----	------------------	--	---	--	--

Tabell 4-5 Programstruktur

	Tema	Definisjon	Må etableres	Kommunens valg	Deltakers valg
1.	Treffer programmet de mest sårbare og de i størst nød?	Programdeltakere skal være bostedsløse som over en lengre tid ikke har klart å beholde en egen bolig. Programdeltakerne er med andre ord de mest vanskeligstilte på boligmarkedet*	✓		
2.	Hyppighet av kontakt med deltakere	Booppfølgere og deltaker skal treffes minst én gang i uka	✓		
3.	Lav bemanning per deltaker ratio	Det skal være få deltakere per booppfølger	✓		
4.	Team-tilnærming	Teamet skal fungere multidisiplinært – behandlere kjenner og arbeider med alle programdeltakerne		✓	✓
5.	Hyppig team-møter	Teamet møtes hyppig for å planlegge og revidere tjenestene til hver enkelt bruker		✓	
6.	Deltakerrepresentasjon i programmet	Tidligere deltaker skal ha en rolle i booppfølgingsteamet	✓		
7.	Stabil bemanning	Teamet bemannes av de samme menneskene over lengre tid	✓		
8.	Bemanningskapasitet	Teamet skal ha full bemanningskapasitet, dette knytter seg bl.a. opp mot minimal fravær i stillingene	✓		

* Det er ikke noe krav til at deltakerne av Housing first skal oppfylle en klar diagnose, slik som i ACT. Målgruppen for Housing first vil derfor være større enn for ACT.

Tabell 4-6 Forpliktelser overfor utleier

	Tema	Definisjon	Må etableres	Kommunens valg	Deltakers valg
1.	Betaling av husleie i tide	Teamet må sikres at husleie blir betalt og raskt kunne steppe inn med midlertidige midler dersom den ikke gjør det	✓		
2.	Hurtig respons ved bekymring hos utleier	Teamet må sikre at bekymringsmeldinger hos utleier følges opp raskt	✓		
3.	Ansvarlig for ødeleggelse i bolig	Programmet må stille garantier utover 3 mnd. dersom det blir ødeleggelse i bolig	✓		

Boligvalg og struktur

Tabell 4-1 illustrerer at de fleste sentrale elementer tilknyttet bolig og struktur må implementeres. I hovedsak er det en bedømmelse rundt husleie (punkt 5.) som vil være kommunens valg. Dette fordi forutsetningene i USA er ulike fra velferdssystemet i Norge. I tillegg bør det være opp til kommunen å vurdere hvorvidt deltakerne skal bosettes i en privat eller i en kommunal bolig, men da i tett dialog med deltakerens egne valg og ønsker. På bakgrunn av dette er det i tabellen ført inn "kommunens valg" med forbehold, illustrert med spørsmålstegn ved punkt 4. Det bør likevel fremheves at kommunen ved å benytte *kommunale* boliger til bosetting vil gjøre det vanskeligere å få til de andre elementene i modellen, særlig punkt 1. og 2. Punkt 2. og 6. er markert med "deltakers valg" fordi tilbudet i hvert enkelt tilfelle er avhengig av hva deltakeren selv ønsker.

Atskillelse mellom bolig og tjeneste

Tabell 4-2 illustrerer at alle sentrale elementer vurderes å måtte implementeres for å få et skille mellom boligen og tjenestene. Punkt 1. og punkt 6. er markert med "deltakers valg" fordi tilbudet i hvert enkelt tilfelle er avhengig av hva deltakeren selv ønsker. Noen deltakere ønsker forberedelse før bosetting, andre ønsker kanskje en bolig i umiddelbar nærhet til booppfølgingsteamets lokalisering/ kontorer.

Tjenestefilosofi

Housing first-elementene angående tjenestefilosofi vurderes som å måtte etableres for å få til en helhetlig innføring. Det er også her mye av suksessen i Housing first ligger.

Tjenesteaspekter/ tilbud

I tabell 4-4 illustreres hvilke tjenester som må inngå i teamet eller som teamet skal kunne tilby gjennom samarbeid. Rambøll vurderer at alle de faglige tjenestetilbudene i tabellen må inngå en booppfølging bygget på Housing first. Videre er punkt 6. om "24-timers anropstjeneste" vurdert å være kommunens valg ut fra en tanke om at det bør være opp til kommunen hvordan å sikre vaktberedskap utenfor kontortid. Rambøll vurderer likevel at dette er en elementær ting for å sikre en helhetlig implementering.

Programstruktur

Tabell 4-5 illustrerer at mange elementer også må etableres i henhold til opprinnelig programstruktur for å sikre en helhetlig implementering. Rambøll har likevel vurdert det dit hen at det bør være opp til kommunen å vurdere hvorvidt alle medarbeidere i teamet skal drive booppfølging eller om booppfølgingsansvaret skal tildeles én koordinator. Derav er punkt 4. og 5. oppført som "kommunens valg".

I Housing first, i likhet med ACT, blir det fremhevet fordelene av å ha en deltakerrepresentant tilgjengelig for booppfølgingsteamet. En deltakerrepresentant er en tidligere deltaker i programmet som bistår både oppfølgingsteamet og deltakerne med egne erfaringer og kunnskap. Ved implementeringen av et nytt program vil det naturligvis være vanskelig å oppfylle dette punktet, noe som gjør at man benytte tidligere bostedsløse/ vanskeligstilte på boligmarkedet. Rambøll mener likevel at det å inkludere en deltakerrepresentant bør etterstrebes i et lengre perspektiv.

Forpliktelser overfor utleier

Til sist har Rambøll vurdert tre elementer tilknyttet forpliktelser overfor utleiere, både dersom det benyttes private eller kommunalt eide utleieboliger. Alle tre elementene er vurdert å måtte etableres. Rambøll identifiserer at nettopp her vil mye av nøkkelen til å få til effektivitet og valgfrihet rundt bosettinger ligge.

4.6 Hva betyr dette for implementering av et pilotprosjekt?

Basert på erfaringene i dette prosjektet anser Rambøll at det vil være gode muligheter for en implementering av Housing first i Norge gjennom et pilotprosjekt. I det følgende vil vi gå nærmere inn på hva som bør tilligge en gjennomføring av et slikt pilotprosjekt. Med utgangspunkt i erfaringer fra Norge og Danmark, samt tabellene presentert over, vil Rambøll her kort skisserer hva vi mener vil være en hensiktsmessig måte å implementere og gjennomføre pilotprosjektet på.

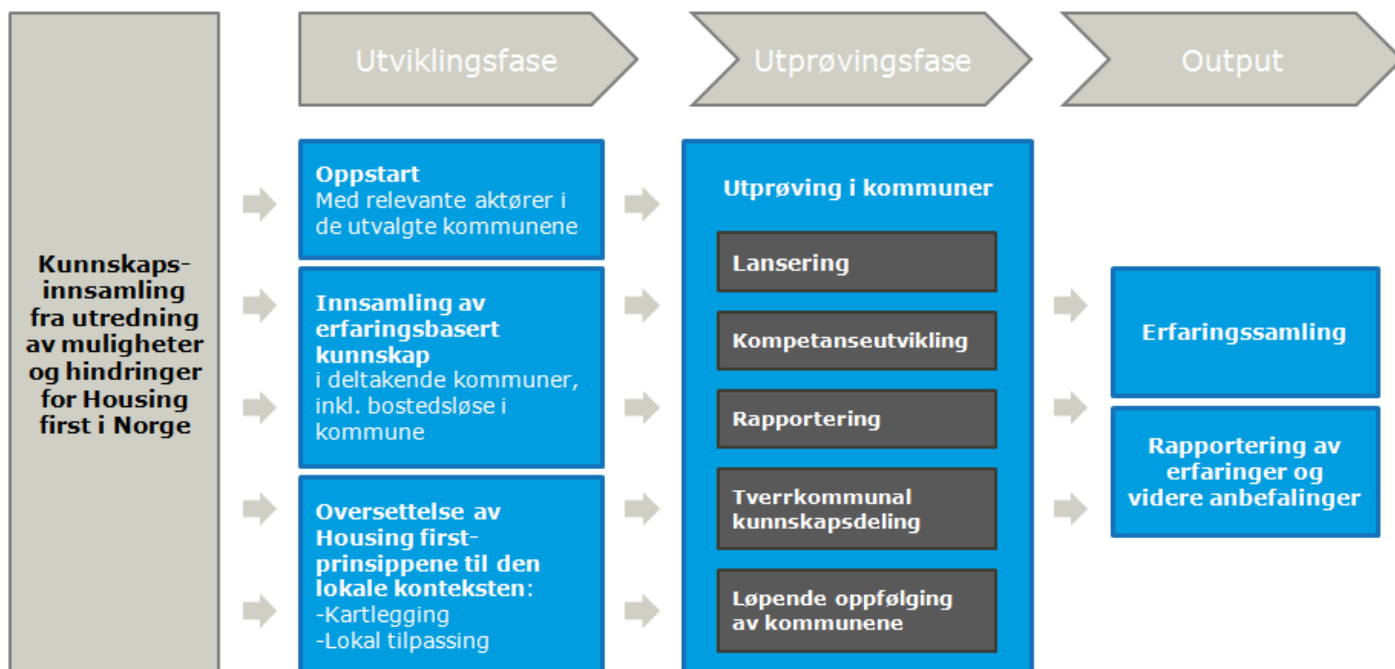
4.6.1 Forslag til hovedelementer i et pilotprosjekt

I det følgende beskrives forslag til hovedelementer i gjennomføring av et pilotprosjekt med utgangspunkt i figuren nedenfor. Sammenlagt forstiller vi oss at pilotprosjektet vil løpe over en tre-årig periode med henholdsvis ett år til utviklingsfasen, og heretter to år til utprøving i utvalgte kommuner. Vi har ikke satt et fast antall kommuner, men vi forestiller oss at det i første omgang er et mindre antall kommuner (3 – 6). Antallet kan også være høyere.

I utvelgelsen av kommuner vil det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i foreliggende prosjekt og dens utredning av muligheter og barrierer for Housing first i Norge. Dette for å identifisere kommuner som har de mest optimale forutsetningene - strukturelle og organisatoriske - for å implementere modellen. For eksempel kan det være avgjørende å legge vekt på parametre som antallet av bostedsløse, og tidligere erfaringer fra arbeidet med målgruppen.

Nedenstående figur illustrerer løpet i pilotprosjektet.

Figur 4-1 Forslag til hovedelementer i et pilotprosjekt



Fase 1: Utvikling

Formålet med utviklingsfasen er å avdekke de utvalgte kommunenes forutsetninger for å implementere Housing first-modellen, samt å skape grunnlaget for en sterk lokal forankring av prosjektet. Det er vår erfaring fra implementeringen av Housing first i danske kommuner, at dette krever en grundig foranalyse av kommunenes situasjon, samt at kommunene involveres på alle nivåer, både politisk, ledelsesmessig og blant de relevante medarbeidergruppene.

Oppstart

Utviklingsfasen bør igangsettes med et oppstartsseminar for politikere, ledere og utvalgte medarbeidere i de utvalgte kommunene, hvor det gis en presentasjon av prosjektet samt den planlagte tilnærming til selve utviklings- og utprøvingsløpet. I tillegg bør det nedsettes en prosjektorganisasjon i hver forsøkskommune med ansvar for å koordinere, drive og forankre Housing first-prosjektet i kommunen.

Innsamling av erfaringsbasert kunnskap

Når den lokale prosjektorganisering er på plass, er det viktig å danne seg et overblikk over de lokale utfordringer på området. Vi anbefaler derfor at det gjennomføres en kartlegging av feltet i den enkelte kommune, som skal bidra til å skape overblikk over problemstillinger, men også over de eksisterende innsatsene og tilbudet til bostedsløse. Formålet med kartleggingen er å danne et overblikk over den lokale situasjon.

Et meget relevant verktøy i så måte er fidelitetsanalyser. Med utgangspunkt i en fidelitetsindeks (jf. tabeller i kapittel 4.5) vil man kunne avdekke hvordan kommunen jobber i dag innenfor områder som er av betydning for Housing first, og derfor også hvilke områder som det må satses ytterligere på for å oppnå troskap til Housing first. Se for øvrig kapittel 5.2.3, 5.3.3 og 5.4.3 for en forenklet fidelitetsanalyse av de tre casekommunen i fra foreliggende prosjekt.

Det er Rambølls erfaring at man, ved å la kommunene selv være svært aktive i kartleggingen, medvirker til å gi et større eierskap til prosjektet, og en større og bedre felles forståelse for de lokale utfordringene og styrker på området. Dette er viktig for å sikre støtten og legitimiteten bak prosjektet senere i løpet.

Det bør også bli gjennomført intervjuer med utvalgte tidligere og nåværende bostedsløse for å sikre at Housing first-tiltaket tar utgangspunkt i bostedsløses egne vurderinger og ønsker. Deltakerne velges ut i samarbeid med de enkelte kommuner. Intervjuene gir mulighet for å høre personenes erfaringer med innsatsene i kommunene. Samtidig gir brukervinkelen en mulighet for å komme tettere på den konkrete praksis og potensielt avdekke vinkler som de profesjonelle ikke er oppmerksomme på.

Øversettelse av Housing first-prinsippene til den lokale kontekst

På bakgrunn av datainnsamlingen og kartleggingen kan arbeidet med å oversette Housing first-prinsippene til lokale beskrivelser av arbeidsprosedyrer og prinsipper gå i gang. Dette arbeidet ivaretas av de lokale arbeidsgrupper, som fasiliteres av for eksempel Husbanken og andre eksterne prosjektytere underveis. Arbeidet vil foregå meget konkret, ved at man på arbeidsmøter tar beslutninger om hvordan man helt konkret f.eks. vil avgrense målgruppen, hvordan man vil organisere booppfølgingen og hvordan fremskaffe boliger til de bostedsløse i innsatsen.

Hovedelementer som må ivaretas i pilotprosjektets utviklingsfase

På bakgrunn av tabellene presentert i kapittel 4.5 må følgende spørsmål ha blitt stilt og gjennomgått i løpet av utviklingsfasen i pilotkommunene:

- Tilgang til bolig: Hvordan fremskaffe en permanent bolig innenfor en kort tidsperiode? Hvordan sikre spredning av disse boligene? Skal kommunen satse på fremskaffelse av boliger privat eller benytte kommunale boliger?
- Atskillelse mellom bolig og tjeneste: Hvordan atskille kommunens tjenester fra boligen? Hvordan sikre at tjenesten fortsetter uavhengig av tap av bolig?
- Tjenestefilosofi: Hvordan gi tilstrekkelig med opplæring og veiledning overfor personalet slik at alle er kjent med og jobber ut fra grunnprinsippene i Housing first? Hvordan sikre at dette gjennomføres i den daglige driften? Hvordan rekruttere de riktige personene til booppfølgingen?
- Tjenesteaspekter og tilbud: Hvilke tjenester skal tilbys av de tilgjengelige booppfølgere og hvilke skal tilbys gjennom samarbeid med andre i kommunen/ spesialisthelsetjenesten? Hvordan sikre vaktberedskap utenfor kontortid?
- Programstruktur: Hvordan skal booppfølgingen organiseres, i team eller med enkelte koordinatore? Hvordan etterstrebe stabil bemanning, en solid bemanningskapasitet og at det er lav bemanning per deltaker? Finnes det tidligere bostedsløse i kommunen som kan bidra som deltakerrepresentant?
- Forpliktelser overfor utleier: Hvordan lage garantiordninger som sikrer både mangel på husleie og eventuelle ødeleggelser i bolig? Hvordan sikre hurtig respons i booppfølging ved bekymringsmeldinger av naboer eller utleier?

Fase 2: Utprøving

For å sikre en vellykket utprøving er det av vår erfaring avgjørende at det foretas en egentlig lansering av Housing first-modellen som tar høyde for følgende forhold:

- At det skapes mulighet for en samlet presentasjon på tvers av kommuner, slik at den felles rammen lanseres for alle, og hvor det også vil være mulig å drøfte potensial og utfordringer på tvers av kommuner.
- At det samtidig – som ledd i den innledende lansering – gjennomføres kompetanseutvikling knyttet til modellen i hver av de valgte kommuner, hvor faggrupper og aktører i hver av kommunene undervises sammen (internt i kommunen).

Lansering

Lansering, som starten på den utprøvende fasen, avholdes først når hver enkelte kommune har fått tatt de første skritt mot å konkretisere arbeidet med Housing first-prinsippene. Det vesentligste formålet med lanseringen er å presentere den utviklede modellen i kommunen, samt å skape en felles referanseramme for det samlede prosjekt (i forhold til tidsramme, utviklingspotensial og læring). Det er viktig at alle relevante parter i kommunen trekkes med inn i lanseringen.

Kompetanseutvikling med fokus på implementering av Housing first

Arbeidet med Housing first-prinsippene vil i noen tilfeller og for noen medarbeidere være et oppgjør og en endring av mange års inngrodd rutiner og måter å gjøre tingene på. Erfaringene fra bl.a. Danmark viser at det er behov for å arbeide integrert med utviklingen og endringen av medarbeidernes tankemåte omkring målgruppens situasjon, behov, ønsker og hvordan hjelpen og støtten best mulig tilrettelegges, hvordan apparatet legger til grunn "empowerment" og brukers eget frie valg.

Kompetanseutviklingen tilrettelegges og gjennomføres separat for hver av kommunene, men på tvers av faggrupper. Vi vurderer at prioriteringen av felles kompetanseutvikling på tvers av de relevante faggrupper kan gi en vesentlig stimulans for utprøvingsløpet. Utover dette forventes kompetanseløpet å kunne bidra til å:

- Styrke kjennskapet til hverandre (faglig og personlig)
- Styrke det tverrfaglige samarbeidet
- Arbeide med opplevde barrierer for det tverrfaglige samarbeidet
- Gi de forskjellige aktørene i samarbeidsgruppen innsikt i hverandres praksis, posisjoner og forventninger til hverandre
- Oppbyggingen av et felles språk

I hver av de valgte kommunene tilrettelegges et kompetanse- og forankringskurs, som i temaer vil ligne hverandre og som i praksis vinkles slik at det avspeiler de utfordringene og barrierene som er avdekket i den forutgående avdekning av muligheter og barrierer for Housing first i Norge og i deres kommune.

Intern rapportering

Implementering gjennom bruk av fidelitetsindeksen vil rapportering og dokumentasjon være en viktig del i utprøvingsfasen. Ved å måle kommunens tilbud overfor den bostedsløse, samt booppfølgingen, vil en analyse av fideliteten i kommunen gi en pekepinn på arbeidets utvikling og forbedringsområder. Gjennom jevnlig intern rapportering i kommunen avdekkes områder som blir godt nok fulgt opp og ikke av kommunen, og hvorvidt tjenesteutøvelsen er i tråd med Housing first-prinsippene.

Dette arbeidet bør følges opp med kompetanseutvikling internt i kommunen. For eksempel gjennom kommunale nettverksmøter med fokus på felles refleksjon, læring og bedre koordinering på bakgrunn av felles diskusjonene om hvordan det går med arbeidet lokalt.

Løpende oppfølging og tverrkommunal kunnskapsdeling

Som et ytterligere element i støtten av kommunenes arbeid med å implementere Housing first-prinsippene gis løpende oppfølging av kommunene fra statlig hold. Tverrkommunal kunnskapsdeling vil også være et element for å sikre at kommunene kan gi tips og opplyse hverandre om fallgruver. Dette kan gjennomføres i form av seminarer.

Hovedelementer som må ivaretas i pilotprosjektets utprøvningsfase

I tillegg til at elementene i fra utviklingsfasen ivaretas også i utprøvningsfasen, må følgende elementer også sikres i denne fasen av prosjektet:

- Boligvalg og struktur: Beboere får valgfrihet i bolig og beboere som ønsker det har privathet i bolig. Alle boligene som brukes i prosjektet er av god standard.
- Atskillelse mellom bolig og tjeneste: Deltakerne har ikke krav om forberedelse før bosetting eller krav om rusfrihet. Alle boligene leies med standardiserte utleiekontrakter. Tjenestene leveres der hvor deltakerne ønsker det og det er ikke fastsatt noen tidsbegrensning i deltakerens booppfølging.
- Tjenestefilosofi: Deltakeren får valgfrihet i tjenester og har ingen krav om behandling. Booppfølgere benytter skadereduksjon som tilnærming og utøver personbasert planlegging ut fra deltakernes egne ønsker og behov. Til grunn for booppfølgingen ligger varme og respekt overfor prosjektdeltakere. Det utøves heller ingen form for tvang.
- Tjenesteaspekter og tilbud: Deltakerne i prosjektet har tilbud om alle de tjenesteaspektene som tilligger Housing first-modellen (se tabell 4-4).
- Programstruktur: Prosjektets deltakere er dem i størst nød, men det ligger ikke krav om noen definerte eller bestemte diagnoser. Booppfølgingen skjer minst én gang i uken.
- Forpliktelser overfor utleier: De ansvarlige følger opp garantiene overfor utleier i henhold til eventuell manglende betaling eller ødeleggelser i bolig.

Output av pilotprosjektene

Erfaringsinnsamling og avrapportering

Ved avslutningen av forsøksperioden er det viktig at det skjer en innsamling av erfaringer fra utprøvingen. Rambøll foreslår at det gjennomføres intervjuer med nøkkelaktører, herunder også med utvalgte bostedsløse, i alle forsøkskommuner samt en felles erfaringsinnsamlingsworkshop. Det utarbeides en avrapportering, som sammenfatter de mest vesentlige konklusjoner fra hele løpet og inneholder anbefalinger til videre løp og prosess for ytterligere implementering og forankring.

5. VURDERING AV KOMMUNENES MULIGHETER TIL Å TA I BRUK HOUSING FIRST

I dette kapittelet skal vi se nærmere på kommunenes mulighet for implementering av Housing first. De presenterte erfaringene er gjort på bakgrunn av casebesøk i de tre casekommunene Bergen, Moss og Oslo ved bydel Sagene.

I tillegg til en gjennomgang av barrierer og muligheter i kommunene vil Rambøll presentere en forenklet fidelitetsanalyse med utgangspunkt i kategoriene presentert i tabell 4-1 til 4-6 (kapittel 4.5). Fidelitet, eller troskap, til en modell er et godt hjelpemiddel når man følger en allerede etablert modell. Fidelitetsanalyser kan videre brukes på to ulike måter. Den ene for å score et prosjekts troskap til en opprinnelig modell, en annen som et implementeringsredskap som sikrer implementering av hele modellen⁵¹. Fidelitetsanalysen gjøres med utgangspunkt i en indeks bestående av operasjonaliserte indikatorer innenfor modellens sentrale temaer og kriterier.

Ved rapportlevering finnes det ingen ferdigutviklet fidelitetsanalyse for Housing first. Rambøll har i dette prosjektet derfor utformet en egen slik analyse med utgangspunkt i forskningslitteratur fra Tsemberis, i tillegg til inspirasjon hentet fra fidelitets-indeksen utviklet for ACT⁵². Fidelitetsanalysen brukes i kapittelet for grovt å skissere kommunenes nåværende praksis, og *illustrer på en forenklet måte* hvilke elementer som kommunene må forbedre for å utøve troskap til en Housing first-modell⁵³.

Innledningsvis fremheves noen fellestrekk som ble identifisert som barrierer i de tre casekommunene.

5.1 Datainnsamling i tre utvalgte kommuner

Overordnet sett avhenger utfordringen ved en implementering av Housing first primært av de utfordringene som preger i kommunens boligsosiale arbeid allerede. Det kan for eksempel være i forbindelse med mangel på boliger, eller det å ha nok ressurser tilgjengelig til oppfølging. Et element som virkelig har potensial til å kunne utfordre Housing first er den fragmenterte organiseringen som preger det boligsosiale arbeidet i mange kommuner.

En annen barriere er at Housing first-modellen kan oppleves og fortolkes som ganske enkel. Dette kom eksempelvis tydelig frem gjennom informanter som hevdet at deres kommune allerede har praktisert "Housing first" i mange år, likevel avslørte datainnsamlingen at viktige deler av Tsemberis' Housing first-modell mangler. Grunnen til dette kan være at begrepet "Housing first" er blitt brukt i andre sammenhenger tidligere og gjerne forbindes med normaliseringsmodellens sammenlignbare syn på bolig som helt sentralt. Av den grunn kan Housing first bety forskjellige ting i ulike miljø og kommuner. Dersom man velger å ta utgangspunkt i Tsemberis' Housing first-modell er en presisering av hva som ligger i begrepet et viktig element for å få til en implementering.

Videre er det informanter som oppgir at de kjenner "Pathways to housing"-modellen godt, men som samtidig innrømmer at det er områder de ikke har tenkt godt nok igjennom tidligere. Dette illustrerer at modellen er mer komplisert og sammensatt enn den i første omgang kan oppleves. Det er mange elementer som må tas med i betraktningen, noe som må bevisstgjøres ved en eventuell implementering.

⁵¹ Mowbray, C.T. M.C. Holter, G. B. Teague and D. Bybee. 2003. Fidelity Criteria: Development, Measurement and Validation. American journal of evaluation, 24 (3), 2003. Pp. 315-340.

⁵² Blant annet tilgjengelig på: <http://www.ncebpcenter.org/pdfs/ACTFidelityScale.pdf>

⁵³ Analysene av de tre kommunene er i hovedsak ment som en illustrasjon, avvik kan derfor forekomme

5.2 Bergen kommune

Blant Bergen kommunes over 250.000 innbyggere ble det i 2008 kartlagt 669 bostedsløse⁵⁴. Booppfølgingen i Bergen er delt mellom ulike bydeler, noe som medfører noe ulikhet i praksiser innad i kommunen. I tillegg har Bergen kommune bostedsløse som følges opp av regionalt ACT-team. Kommunen kan i stor grad vise til å ha verdiene som sikrer brukermedbestemmelse i booppfølgingen og tjensteutøverne jobber med skadereduksjon som metode, fremfor krav om rusfrihet eller behandling.

I Bergen kommune er boligfremskaffelse, drift og vedlikehold Bergen Bolig og Byfornyelse KF sitt ansvar, mens et eget boligkontor ivaretar tildelingen av de kommunale boligene. Kommunen kan likevel vise til store utfordringer med tanke på tilgang til boliger.

Barrierer og muligheter for implementering av en Housing first-modell i Bergen kommune utypes videre i det følgende.

5.2.1 Barrierer i Bergen kommune

I Bergen kommune oppleves et stort behov for flere kommunale boliger, og kommunen har i mange år hatt lang ventetid på kommunale boliger. For ti år siden ble utvalgte bydeler i Bergen kommune med i "Prosjekt bostedsløse". I forbindelse med prosjektet endret tilgangen til boliger seg gjennom utvidelse av den kommunale boligmassen overfor bostedsløse. Dette medførte en positiv endring i kommunen hvor tjensteyterne opplevde at det var enklere å fremskaffe bolig til de bostedsløse.

I etterkant av "Prosjekt bostedsløse" har kommunens boligfremskaffelse likevel ikke klart å følge etterspørselen på boliger blant kommunens innbyggere. Derfor utfordres kommunen i dag igjen med lang ventetid for bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Fra kommunens boligkontor vises det til at alle som venter på kommunal bolig har et like stort behov for bistand på boligmarkedet. Press i det private boligmarkedet er også en medvirkende faktor til utfordringen som ligger i å fremskaffe boliger i kommunen.

I tillegg til at kommunen ikke disponerer en stor nok kommunal boligmasse til målgruppen tolker Rambøll det dit hen at kommunen ikke har en godt nok differensiert boligmasse. Dette kan henge sammen med at fremskaffelse av boliger ikke gjøres i samsvar med forventet behov i kommunen innenfor ulike grupper vanskeligstilte. Av den grunn blir mange av de mest vanskeligstilte i kommunen boende i midlertidige botilbud.

Flere representanter i det kommunale tjenesteapparatet viste til at flere av kommunens vanskeligstilte får bedre oppfølging og er blitt flinkere til å beholde boligene sine. Selv om dette er en god utvikling skaper det ytterligere press på eksisterende kommunal boligmasse, og man har heller ikke her klart å følge opp takten på fremskaffelse av boliger. I intervjuer ble det fremhevet at det i kommunen nå er politisk vilje til å fremskaffe 3-500 nye boliger for vanskeligstilte. Tross dette ble det vist til et knapt budsjett som i beste fall kunne bidra til å skaffe til veie 3-4 nye boliger for inneværende år.

Grunnet lange boligkøer er akutte boligløsninger som hospits mye benyttet i kommunen, noe som oppleves uheldig da dette er dyre tilbud - samtidig som de fleste beboere ønsker seg noe eget. For eksempel viste ACT-teamet i Bergen til 5-6 pasienter som kunne disponert egen bolig, men som hadde stått 1-2 år i boligkø i kommunen.

I enkelte tilfeller opplevde booppfølgingstjenesten å drive med brannslukking med tanke på husleierestanser fordi sosialtjenesten ikke tilbød forvaltningskonto. Rambøll vurderer at kommuner i noen tilfeller ikke benyttet seg av forvaltningskonto i den grad det kan vært ønskelig. Dette kan henge sammen med en vurdering opp mot ressursbehovet som ligger i det å drive forvaltningskontoer. Faremomentet er at kommunen glemmer å se dette opp mot gevinsten i et lengre perspektiv. For eksempel er det mer samfunnsøkonomisk at beboer betaler sin husleie i tide og beholder boligen, enn at beboeren må flytte ut samt bli plassert i et midlertidig tilbud. Kanskje ligger en del av barrieren her i forhold til ulike budsjetter og ansvarsområder. Med tanke på valgfrihet i bolig ligger det også en utfordring i at hver bydel har ansvar for sine innbyggere. Innenfor målgruppen opplever man ofte at personer som sliter med rus eller alkoholproblematikk ønsker å komme seg bort fra sitt tidligere bomiljø, gjerne ved å flytte til en annen bydel. Ved en Housing first-modell og booppfølgingsteam på bydelsnivå vil fleksibiliteten til

⁵⁴ Dyb, E. og K. Johannessen. 2009. Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17, Oslo.

å kunne bosette den bostedsløse i en annen bydel mangle. Dersom en bydel oppretter kontakt med en bostedsløs, tilbyr en plass i Housing first og etablerer et forhold seg i mellom, må dette forholdet bygges opp på nytt med et nytt oppfølgingsteam dersom den bostedsløse ønsker å bosette seg i en annen bydel.

Selv om hovedfokus for Housing first ligger i å skulle stabilisere den bostedsløses livssituasjon, kan man ikke se bort i fra at utkastelser vil forekomme. For eksempel vil et tenkt scenario by på utfordringer dersom booppfølgingen er tilknyttet bydelene:

En Housing first-deltaker med rusproblematikk har stadig besøk hos seg av venner som bor i nabolaget. Etter gjentatte naboklager i blokka forsøker oppfølgingsteamet å vise overfor deltakeren at han, ved å ta inn vennene sine på fest, risikerer å bli kastet ut av leiligheten sin. Deltakeren klarer likevel ikke å unngå festing og til slutt blir han kastet ut. Booppfølgingsteamet og deltakeren blir enige om at for å unngå gjentatte fester også i en ny bolig, må deltakeren forsøkes å bosettes i en annen del av byen. På den måten kan deltakeren unngå de faste plassene han pleide å vanke i, og komme bort fra sitt vante miljø.

Rambøll mener at hvorvidt teamene bør tilhøre bydelene eller byen er en diskusjon som må tas. Fordelen med et bybasert team er fleksibiliteten som gis til oppfølging og boligtildeling i ulike bydeler. Fordelen med å beholde oppfølging på bydelsnivå er nærhet til beboer og områder. Likevel viser ACT-modellen, som i Norge er implementert regionalt, til gode resultater overfor brukerne. Erfaringer og muligheter kan derfor hentes blant annet herfra ved implementering av Housing first og tilhørende oppfølgingsmetoder.

5.2.2 Muligheter for implementering i Bergen kommune

Rambøll vurderer at Bergen kommune har gode muligheter for en implementering av Housing first i kommunen. Først og fremst bør det tas et større grep om boligutviklingen i kommunen. I tillegg til at det kreves en reell politisk satsing på boligfremskaffelse til kommunens vanskeligstilte bør kommunen også i større grad sikre boligutviklingen gjennom areal- og planreguleringer med sikte på billige og enkle boliger.

Et annet mulighetsområde er kunnskapsøkning. I et presset boligmarked så informantene fra Bergen det som viktig å bidra til kunnskapsøkning i lokalområder om det kommunale tjenesteapparatet og de personene som de følger opp. Dette vil kunne bidra til lettere å integrere beboere i ordinære bomiljø. I tilfeller hvor kommunene hadde vært aktivt ute med informasjon i forkant av innflytelse kunne de vise til færre klager og en bedre forståelse for beboeres eventuelle diagnoser og oppførsel. Det ble fremhevet at kommunen kan spille en sentral rolle i å ta de første stegene slik at usikkerheten blir noe mindre. Videre ble tilgjengelighet trukket frem som et viktig element. I de tilfeller hvor bydelen hadde klart å få til gode forhold med utleiere kunne man vise til bedre resultater med tanke på å unngå utkastelser.

Kunnskapsøkning ble også ansett å være viktig for personer som beboere ellers har kontakt med. Fastleger ble blant annet trukket frem, og det ble påstått å være stor variasjon i forståelse og oppfølgingssevne blant fastlegene.

Informantene i Bergen kommune gav uttrykk for at holdningene og verdiene er på plass, sammen med kompetanse og faglighet, i den oppfølgingen de praktiserer i dag. Det ble vist til at de jobber med målgruppen ut fra de behovene de selv gir uttrykk for. En informant fremhevet at behovene til den enkelte bostedsløse strekker seg fra økonomi, helse, tannlegebesøk, sosialt nettverk, familie, skole og arbeid. Dette krever at tjenesteapparatet legger opp tjenesten slik den vanskeligstilte har behov for, og at tjenesteyterne etterstreber stabilisering i livssituasjonen. Dette innebærer en *her og nå*-mentalitet da ting skjer hele tiden og man ikke kan planlegge alt. Videre fortalte informanten at de på bydelsnivå etterstreber å ha en egen mer langsiktig plan for den enkelte vanskeligstilte.

ACT-teamet som gir oppfølging i Bergen kan vise til at kommunen tilbyr gode tjenester til sine beboere. De så samtidig en tendens mot at de små kommunene trenger relativt mer av deres tjenester enn de større byene. Dette mente de lå i at tjenestene har blitt bedre i byene, mens oppfølgingsressurser og kompetanse er mindre i små kommuner. Ser man på landsbasis er det

en økning i bostedsløse i små kommuner selv om det i den enkelte kommunen kun kan dreie seg om en enkelt periodevis⁵⁵.

En annen utvikling man ser er en økning i andelen bostedsløse blant unge. Denne problematikken har man tatt tak i gjennom et eget prosjekt i Bergen kommune og videre vil det vises til noen sentrale erfaringer ved prosjektet som kan bidra til å vise hvor viktig det er med en godt tilpasset oppfølging for å få til stabile bosituasjoner.

Der ungdom er (DUE)

I Bergen er det opprettet et oppsøkende prosjekt for ungdom mellom 16 og 25 år. Prosjektet kalles for DUE, *Der ungdom er*, og henvender seg til ungdom med differensiert problematikk, som har vokst opp i barnevern eller med rusproblematikk. Tilbudet brukes også forebyggende. De fleste mangler bolig før de kommer til DUE, og/eller aktivitet i hverdagen. Prosjektet er plassert under barneverntjenesten i kommunene, men får i dag også søknader i fra NAV-kontorene i Bergen.

På bakgrunn av søknad om deltakelse inviterer prosjektet til en kartleggingssamtale. Her er man svært klar på at prosjektet er valgfritt og at ungdommen selv velger om de vil delta eller ikke. I kartleggingssamtalen avklares deretter hjelpebehovet til den enkelte. Videre føres det samtaler rundt eventuelle ønsker for en koordinator. DUE bruker mye tid på å finne en god koordinator til hver enkelt ungdom. Koordinatoren er som regel en fra hjelpeapparatet som ungdommen tidligere har vært i kontakt med og syns godt om, men det kan også være andre. Dersom ungdommen ikke kjenner til noen kan de komme med mer generelle preferanser som kjønn, alder etc.

I DUE er det koordinatoren som styrer mye av booppfølgingen til den enkelte ungdommen. I denne relasjonen bygges det opp noe prosjektet har valgt å kalle for en arbeidsallianse. Parallelt ser DUE at det er viktig å spille på lag med ordinære oppfølgingstjenesten i bydelene og inkludere dem der det er behov for det.

En av hovedoppgavene til koordinatoren er å bistå ungdommen i å finne en bolig. Dette gjøres i all hovedsak på det private markedet og prosjektets erfaring tilsier at det ikke er en enkel oppgave. Mange visninger og forsøk på å finne en privat utleiebolig viser seg å være tilstede i de fleste tilfeller. En utilsiktet konsekvens av dette iherdige arbeidet er at når boligen endelig er på plass, så blir den mer verdsatt av ungdommen. Deltakerne ser at det er vanskelig å komme seg inn på boligmarkedet, og behandler derfor sjansen deretter.

Beliggenhet viser seg å være veldig viktig for den enkelte ungdom. Dette handler om nærhet til familie og det å kunne bo i et område ungdommen kjenner og har et etablert forhold til. Videre kan opplæring med tanke på det å bo være ganske elementær. Det kan handle mye om fasade som gardiner, blomster etc., og det å skulle oppføre seg overfor naboer.

Et element man i DUE har sett er viktig er tilgjengelighet. I utgangspunktet var koordinatorene tilgjengelige 24/7, men etter at DUE ble et fast tiltak strider denne tilgjengeligheten med arbeidsmiljøloven. Derfor har man erstattet koordinatorenes tilgjengelighet natt og helg med en beredskapsordning i DUE. Koordinatoren er tilgjengelig mellom kl 8 om morgenen og kl 8 om kvelden. Selv om en informant fra DUE mente det var best med tilgjengelighet hele døgnet, så har det vist seg å funke med det 12 timer lange tidsrommet. Videre er tilgjengeligheten noe som koordinatoren og ungdommen blir enige seg i mellom ved behov for det.

Beredskapen er tenkt som et lavterskeltilbud i akutte situasjoner for ungdommene tilknyttet DUE. Man har også brukt tid på å sette et ansikt på tjenesteyterne i beredskapen slik at terskelen for å ta kontakt med dem skal bli lav når situasjonene oppstår.

⁵⁵ Dyb, E. og K. Johannessen. 2009. Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17, Oslo.

DUE har i tillegg beredskap overfor utleiende dersom koordinator og ungdom blir enige om det. DUE-prosjektet kan vise til gode relasjonen til utleiende, noe som har gjort at de har kunne leie ut til nye ungdom når den som bodde der først har flyttet ut. Videre er det en klar fordel som ligger i at DUE-deltakerne leier privat. Det er at ungdommen kan fortsette å bo i boligen også etter at de er uteksaminert fra DUE, noe som ikke er like aktuelt i en kommunal bolig.

I Bergen kommune kan man vise til flere nyttige erfaringer i forbindelse med "Prosjekt bostedsløse". Videre fremheves noen av dem i forbindelse med en studie av hva som er et hjem.

Studien, "Ble det et hjem?", baserer seg på deltakere av "Prosjekt bostedsløse" sine egne perspektiv og ble gjennomført i 2005⁵⁶. "Ble det et hjem?" avslører at de fleste leietakerne var opptatt av boligens innredning og tilstand ved at de snakket uoppfordret om dette. Personene bak studien mener dette synliggjør viktigheten av at leietakerne får mulighet til å skape sine hjem gjennom innredning. Det vektlegges videre at man ikke kan *få* et hjem, men at det må *skapes*. Den muligheten som ligger i å *få* innrede sin egen bolig, og gjennom det utføre et identitetsarbeid, blir i studien sett på som sentral for om boligene blir omformet til hjem.

Et annet element som blir tydeliggjort i studien "Ble det et hjem?" var det at å skape sitt eget hjem blir for noen eksplisitt sett i kontrast til det å bo på institusjon. Interiør og oppussing av beboeren var ofte et uttrykk for personliggjøring. For eksempel var det rusmiddelavhengige som fant ting ute på gaten eller i parker til innredning av egen leilighet, og som pekte på at dette var et uttrykk for kreativitet. Forfatterne bak studien drar videre refleksjoner i mot at disse tingene var et uttrykk for brobygging mellom to domener, boligen og livet på gaten.

Internt i prosjekt bostedsløse i Bergen har det vært viktig å gravlegge begrepet "boevne", ikke bare fordi det henviser til en antagelse om at noen mennesker ikke evner å bo, men også på grunn av den underliggende antagelsen om at leietakere skal tilpasse seg normalsamfunnets normer og standarder for å ha rett til å bo. Nettopp i dette ligger et viktig budskap bak rapporten i at gjennom innredningen brytes det gjerne med normer for det "normale" og konvensjoner, men at dette også er en bevisst form for handling og å uttrykke seg på. I dette ligger et uttrykk for et personlig hjem, i motsetning til en kommunal bolig innredet av oppfølgingstjenesten.

5.2.3 En forenklet fidelitetsanalyse for Bergen kommune

En oppsummering av Bergen kommunes muligheter og innsatsområder for å kunne ta i bruk Housing first som metode overfor byens bostedsløse illustreres i det følgende med utgangspunkt i en fidelitetsanalyse. Innenfor kategoriene "boligvalg og struktur", "atskillelse mellom bolig og tjeneste" og "tjenestefilosofi" blir kommunens nåværende praksis vurdert etter tilhørende elementer. Fidelitetsanalysen brukes her for grovt å skissere kommunens nåværende praksis, og avdekker på en forenklet måte hvilke elementer som kommunen må forbedre for å utøve troskap til en Housing first-modell.

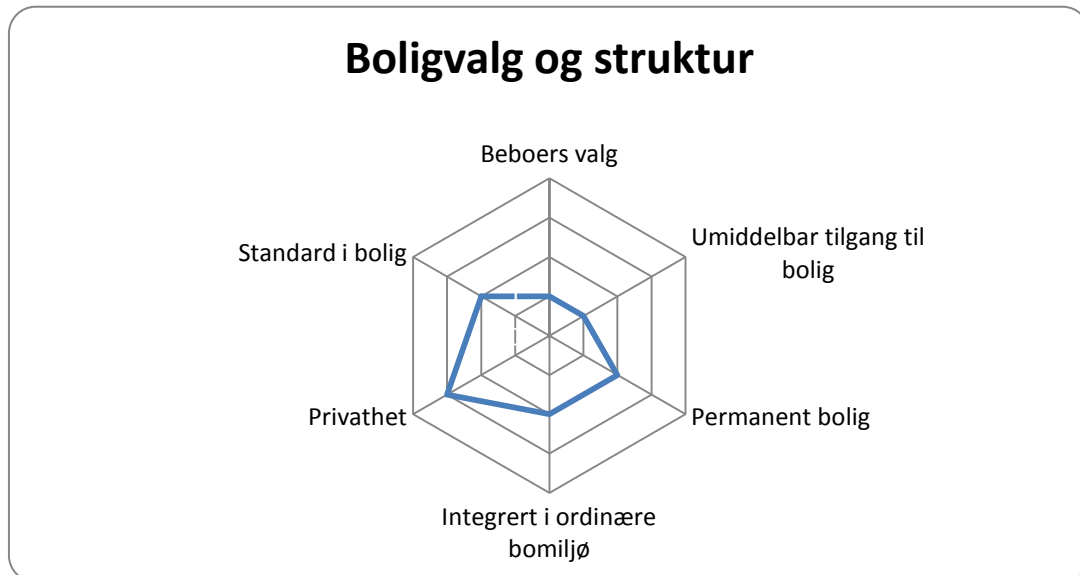
Vi presiseres at det finnes variert praksis innenfor de ulike bydelene i kommunen samt mellom boligsosiale enheter innenfor oppfølging. Figurene vil derfor kunne avvike fra bydel til bydel. Videre er figurene i hovedsak tenkt til å illustrere. Metoden for å avdekke verdiene tilknyttet de ulike elementene er således utviklet på bakgrunn av kvalitative intervjuer og dokumentstudier, noe som ikke sikrer dataens validitet.

Fidelitetsanalysen bygger på kvalitative data og subjektive vurderinger. Dette gir høy usikkerhet for de presenterte resultatene, og disse er ment å illustrere sentrale poenger. For å oppnå sikkerhet i fidelitetsanalysene må man benytte kvantitativ data basert på operasjonaliserte elementer.



⁵⁶ Guribye, E., R. Agdal og H. Ihlebæk. 2005. Ble det et hjem? Prosjekt bostedsløse i Bergen: En evaluering fra brukernes perspektiv. Antro Kulturkompetanse.

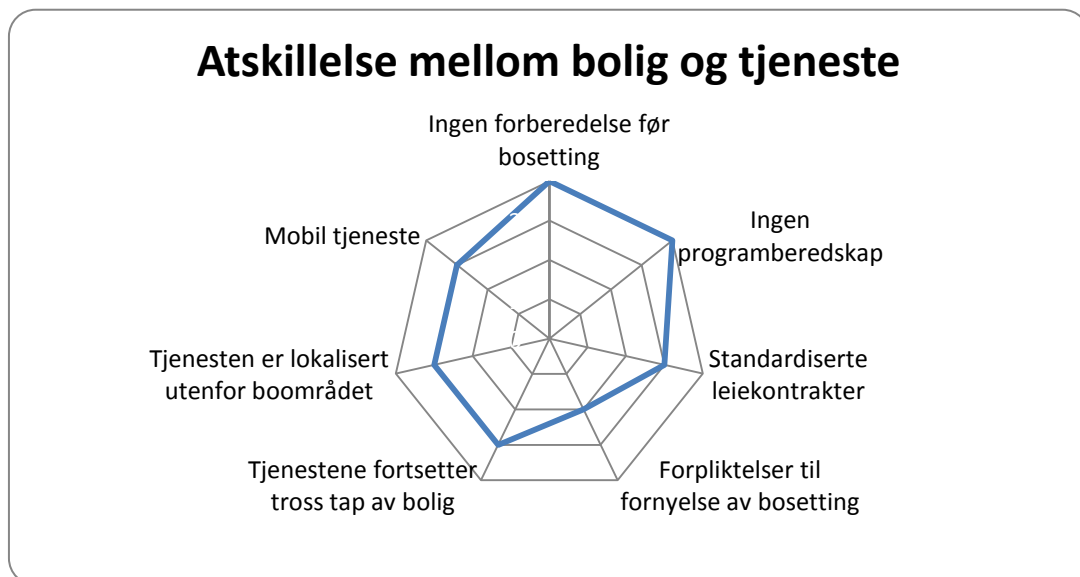
Figur 5-1 Boligvalg og struktur i Bergen kommune



* Der hvor den blå linjen er nærmest sentrum av spindelsvevet scorer kommunen dårlig. Der hvor den strekker seg ut mot kanten scorer kommunen bra. Full fidelitet er oppnådd dersom den blå streken går langs den ytterste kanten på spindelsvevet.

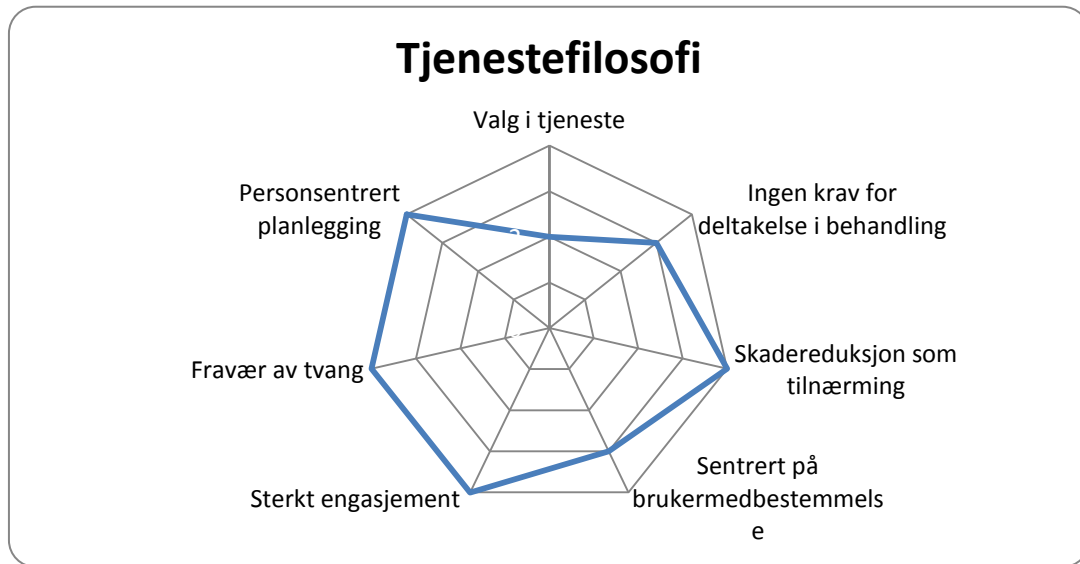
Fra figur 5-1 illustreres det at Bergen kommune har en lang vei å gå innenfor kategorien boligvalg og struktur. Kommunen er preget av lange ventetider på boliger og scorer derfor lavt på elementer som "umiddelbar tilgang til bolig" og "beboers valg" av bolig. Det er dessuten vanskelig å komme inn på det private boligmarkedet. Noe bedre score er det på elementer som "privathet", men kommunen benytter fremdeles hospitser overfor målgruppen og det er varierende standard i boligene kommunen tilbyr sine innbyggere.

Figur 5-2 Atskilleelse mellom bolig og tjeneste i Bergen kommune



I Bergen kommune er man langt på vei for å sikre den nødvendige atskillelsen mellom bolig og tjeneste, illustrert i figur 5-2. Kommunen oppnår derfor bedre fidelitets-score her enn på forrige kategori. Basert på intervjuer med NAV-tjenesten i kommunen samt ACT-teamet er det ingen krav i form av "forberedelse før bosetting" eller "programmeredskap" ved besøk av booppfølgere i kommunen, men dette kan variere fra bydel til bydel samt hvilken tjeneste som har hovedansvaret for booppfølgingen i kommunen.

Figur 5-3 Tjenestefilosofi i Bergen kommune



I henhold til tjenestefilosofi scorer også Bergen kommune høyt i fidelitetsanalysen, blant annet i form av å benytte seg av "skadereduksjon som tilnærming" og "personsentrert planlegging". Samtidig er det en lavere score med tanke på valg i tjeneste. Dette fordi booppfølgingen fra de ulike enhetene i kommunen varierer og bostedsløse kan ikke alltid velge hvilke tjenester de vil og ikke vil motta.

Ut fra figurene er det innenfor kategorien "boligvalg og struktur" det kreves en betydelig innsats for å få til en helhetlig implementering av Housing first i Bergen kommune. Figurene illustrerer videre at kommunen i større grad innehar og utfører en tjenestefilosofi som går overens med Housing first-modellen. Innsatsområdet her er i hovedsak å implementere tankesettet i alle kommunens enheter tilknyttet boligsosialt arbeid.

5.3 Moss kommune

Som den første regionen i Norge til å teste ACT-modellen kan Mossregionen og Moss kommune vise til viktige erfaringer som kan være nyttige å se til ved en implementering av Housing first. Moss kommune har videre deltatt i prosjektet "kontra utkastelse" hvor grep i kommunen har bidratt til å få ned utkastelsesstatistikken.

I forbindelse med ACT-prosjektet har kommunen foretatt kartlegginger av kommunens innbyggere med behov for oppfølging. Disse kartleggingene viste at av over 300 potensielle deltakere for ACT i kommune. Blant disse var det omtrent 150 stykker som hadde et boligproblem. I og med at det er rundt 30 personer fra Moss kommune som deltar i ACT i dag vitner dette om at det kan være behov/muligheter for å jobbe etter en Housing first-modell i kommunen. Et annet element som støtter opp om dette er også kommunens, til tider, utstrakte bruk av midlertidige boopphold. Kommunens ansatte oppfatter at flere av innbyggerne i Moss kan vært potensielle kandidater for et Housing first-opplegg. Grunnen til at det regionale ACT-prosjektet ikke har inkludert flere deltakere kommer av ACT-modellens diagnosekriterier.

5.3.1 Barrierer i Moss kommune

Flere informanter fra Moss kommune opplever at alt ikke er helt på plass når det kommer til oppfølging av de vanskeligstilte på boligmarkedet og det å samordne tjenestene i kommunen. På enkelte områder er det ingen klar ansvarsfordeling, noe som gjør at enkelte innbyggere blir henvist fra enhet til enhet. Rambøll tolker det som at mangel på en tydelig ansvarsfordeling i booppfølgingen gjør at enkelte innbyggere faller mellom to stoler. I tillegg ga noen av informantene uttrykk for et ønske om å være mer føre var, og kjapt på, når situasjoner krever det. Dette er en handlekraft de identifiserte at ikke er god nok per i dag.

Naboproblematikk er noe kommunen er kjent med, og man opplevde det også som utfordrende å få tak i private utleieboliger. NAV Moss stiller i utgangspunktet tre måneders depositumsgaranti. Dersom det skjer skadeverk i boligen utover dette beløpet har NAV-kontoret som praksis ikke å utbetale mer enn depositumsummen. Noe av grunnen til dette lå i å unngå utleiende som prøver å utnytte ordningen, gjerne gjennom å legge frem krav utover det som har skjedd innenfor utleieforholdet. I NAV Moss hadde man opplevd utleiende som hadde kommet med krav om utbedring av bolig etter endt leieforhold, krav som NAV opplevde at ikke var berettiget. Derfor har man i kommunen i enkelte tilfeller med helt nye leiligheter benyttet seg av en takstmann som undersøker leiligheten og skriver en vurdering før innflytting finner sted. Dette er en ordning en av informantene mente fungerte. Samtidig er dette en ordning som krever tid og ressurser og man benyttet seg heller ikke derfor av muligheten i alle utleietilfeller.

Denne problematikken illustrerer at man ikke uten videre kan åpne opp for full oppgradering dersom skaden skjer ved en implementering av en Housing first-modell. Man må også unngå at utleiende "utnytter" systemet. Rambøll mener likevel at Moss' garanti praksis er uheldig gjennom at det private utleiemarkedet i kommunen raskt begrenses. Dersom utleiende i kommunen gjentatte ganger taper på risikoen det kan innebære å bosette vanskeligstilte med psykiatrisk eller rusproblematikk i boligen, vil de etter hvert nekte kommunal fremleie og garanti.

Et område som kan utfordre implementeringen av Housing first i kommunene er hvordan byråkratiet er lagt opp hevdet enkelte informanter. Det må fattes vedtak på det meste av tjenester for å få gjort noe for beboerne. En informant mente dette medfører at kommunen tilbyr mer kompliserte tjenester enn det som egentlig er nødvendig. Som eksempel ble det trukket frem at hjemmehjelpen ikke har stor nok fleksibilitet til å dekke det foreliggende behov – man kan hjelpe eldre med å vaske i huset, men å følge dem på butikken for å handle inn varer er det ikke anledning til. For å kunne lykkes med en Housing first-modell ble det derfor vektlagt at de tjenesteyterne som skal følge dem opp må få større frihet i utførsel.

Mulighetene for heldøgns tilgjengelig personell ble også trukket frem som en utfordring. Kommunen har per i dag en vakttelefon for de kommunale boligene gjennom eiendomsselskapet, men dette gjelder i hovedsak behov ved boligene. Deres rolle er å videreformidle dersom det er noe akutt. Utfordringen oppstår når man skal ha et fast team som følger opp den enkelte beboer og at disse teammedlemmene skal være tilgjengelig hele døgnet. Dette er noe som blant annet forhindres av arbeidsmiljøloven.

Et annet viktig poeng som ble trukket frem er at de vanskeligstilte også er vanskeligstilte selv om de får en bolig gjennom Housing first. En problematikk som gjør seg gjeldende er hvordan man skal unngå at det første rusmisbrukere gjør er å selge unna hvitevarene i boligen. Ikke minst,

hvordan kan en Housing first-modell komme seg forbi realiteten som ligger i at beboerne i kommunen vet at kommunen har ansvar for å skaffe bolig til bostedsløse, og derfor lett kan misbruke sjansene sine.

Som vist til i kapittel 4.3, under *Hva skal skje når deltakeren ikke vil?*, tolker Rambøll det dit hen at det å bosette de bostedsløse med ordinære husleiekontrakter i ordinære bomiljø oppleves som en fremmed og skremmende tanke for mange tjenesteytere. Problemstillingene overfor er derfor viktig å ta tak i ved implementering av Housing first, både for bevisstgjøring av potensielle problemstillinger, men også for å finne mulige løsninger til den nevnte problematikken.

5.3.2 Muligheter for implementering

I Moss kommune er det eiendomsselskapet som eier og forvalter de kommunale boligene. Hvis en vanskeligstilt ødelegger, stiller selskapet krav om at NAV dekker opp hele beløp før de bosetter samme vanskeligstilt igjen. Dette er krav som NAV Moss følger opp, til forskjell fra i det private markedet. Videre er det også eiendomsselskapet som tar hånd om ting når noe skjer i boligene. Man har ikke egen vaktmestertjeneste, men bestiller hjelp eksternt dersom det trengs.

Informantene i Moss kommune er opptatt av at det parallelt med en eventuell implementering av Housing First må fremmes muligheter som ligger i satsingen på "fra leie til eie". Dersom kommunen tør å ta større risiko med startlån vil man potensielt kunne frigjøre boliger i den kommunale boligmassen. Videre ble det fremhevet at man også på sikt burde vurdere samme tankesettet også overfor potensielle Housing first-deltakere eventuelt gjennom kjøp av den kommunale boligen de blir bosatt i.

Relevante erfaringer fra ACT-prosjektet

Med erfaring fra ACT-prosjektet kan kommunen vise til noen suksesskriterier som er relevante for en eventuell implementering av Housing first i Norge.

For å skape engasjerte og fremoverlente medarbeidere i en prosjektperiode kan et nyttig utgangspunkt være å håndplukke medarbeiderne til et eget team. For å lykkes i arbeidet er det videre viktig at tjenesteyterne får tid til å etablere de relasjonene som må til helt i fra starten av, for å spille på lag med beboeren og etter hvert få på plass et godt samarbeid. I relasjonsetableringen bør man gi rom for utradisjonelle metoder som det å kunne gå på fotballkamp sammen. I ACT-prosjektet har man blant annet aktivert pasientene via et eget golf-lag.

Kommunen og tilhørende spesialisthelsetjeneste har opplevd noen utfordringer ved implementeringen av ACT-prosjektet. For eksempel har man i løpet av utvidelsen av ACT i Østfold opplevd kommuner som trekker seg ut av prosjektet før det har kommet i gang. En informant opplevde dette som at kommunene ser ACT som en trussel, kanskje særlig gjennom fare for tap av arbeidsplasser. Videre ser man at den holdningsendringen som må til kan være krevende. En utfordring kan være det å få den høyskoleutdannede til å bidra der hvor krisen er aller størst for beboeren akkurat da. For eksempel vil det være vanskelig å gjennomføre motivasjonssamtaler dersom den er tett og beboeren er mer opptatt av å få løst dette problemet. I slike tilfeller må man ha personell som er bevisst verdien som ligger i å kunne hjelpe med disse hverdagslige utfordringene.

Som vist til opplever man at i kommunen mangler det en god nok oppfølging til å sikre en helhetlig oppfølging ved implementering av Housing first. En mulighet som ble trukket fram for å løse dette er å samle oppfølgingen i større grad. For at en Housing first-modell skal fungere ble det vist til at det å opprette et dedikert team er en mulig løsning. Teamet må ha mandat og frihet til å utføre tjenesten sin, og ha gode samarbeidskanaler mot resten av tjenesteapparatet. Det ble videre fremhevet at en god oppfølging av de vanskeligstilte krever god kommunikasjon mellom de som tildeler bolig, de som eier boligene og de som driver med oppfølging. Dette for i større grad enn i dag å sikre seg at det er riktig spredning og sammensetning i de ulike bomiljøene.

Organisatoriske grep i kommunen for å muliggjøre en implementering

Flerparten av informantene trodde ikke at en innføring av Housing first uten videre kunne føres inn i organisasjonen slik den var i dag. En generell oppfatning i kommunen var at, uten ekstra midler til drift og det å ansette flere medarbeidere, ville man være avhengig av omorganisering, samtidig kreativitet for å få det til. Denne oppfatningen kom på bakgrunn av at man i kommunen allerede har begrenset med midler og at men ved å innføre Housing first måtte ha satset på en utstrakt utøvelse av booppfølging.

Rambøll mener at informantenes opplevde behov for omorganisering for å få til en implementering av Housing first i kommunens eksisterende budsjett illustrerer hvilken utfordring som kan oppstå i forbindelse med implementering av Housing first dersom kommunene må stå for budsjettansvaret alene. Medarbeidere opplever allerede en presset kommuneøkonomi og ressursutfordringer. Det å skulle implementere en ny modell vil lett kunne oppleves overveldende, særlig hvis den skal inngå i ordinær drift og tjeneste.

I Moss kommune mente man at en forenklet modell for innføring av Housing first ville kunne skje gjennom etablering av et prosjekt, med tilføring av midler øremerket prosjektet. Ved å opprette et eget prosjekt vil ikke kommunens budsjett bli rørt i like stor grad. Man vil også kunne velge ut dedikerte personer som kan engasjeres direkte på prosjektet.

RAMBØLLS VURDERING

Hvordan unngå at private utleierye skor seg på kommunale garantier?

En problematikk identifisert i Moss kommune er utleierye som, etter at den vanskeligstilte flytter ut, reiser krav om utbedringer i bolig som av de kommunalt ansatte anses større enn hva boligstandarden ved innflytting skulle tilsi. Problematikken illustrerer at det ikke bare er rett frem å åpne opp for full oppgradering dersom skaden skjer ved en implementering av en Housing first-modell.

Mulighetene for å imøtekomme denne risikoen ligger i å få på plass gode registreringsordninger for *alle* boligene som benyttes av Housing first-deltakere. Ved å benytte seg av fotodokumentasjon med alle parter tilstede ved kontraktskriving, vil dette være med på å skape økt trygghet, både for beboer, kommunen og utleierye. Rambøll vil også fremheve viktigheten av at boligene er i en *god standard* ved innflytting.

5.3.3 En forenklet fidelitetsanalyse for Moss kommune

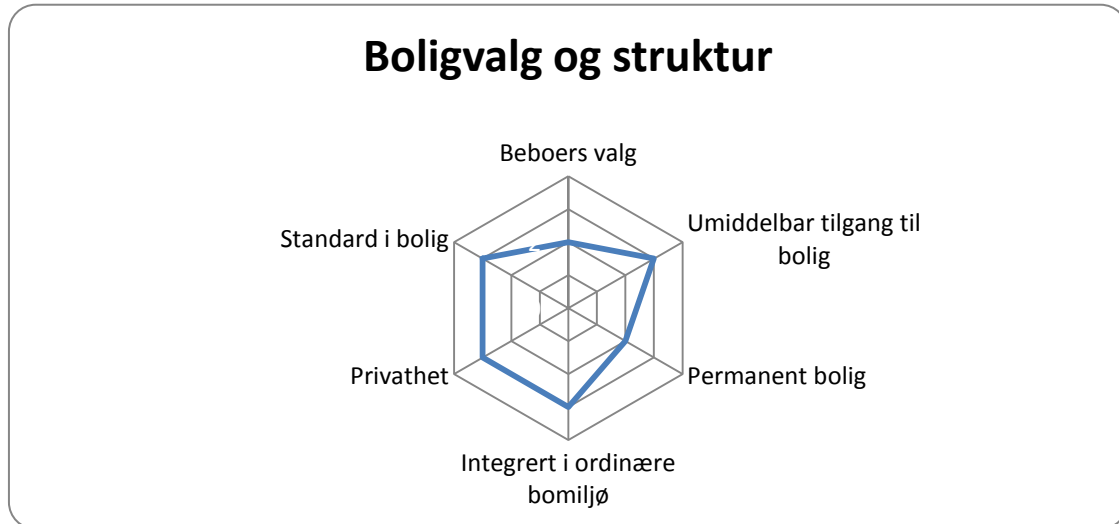
En oppsummering av Moss kommunes muligheter og innsatsområder presenteres videre, med utgangspunkt i en fidelitetsanalyse. I likhet med analysen gjennomført ut fra Bergens muligheter og innsatsområder, presenteres også disse i Moss sitt tilfelle innenfor kategoriene "boligvalg og struktur", "atskillelse mellom bolig og tjeneste" og "tjenestefilosofi". Fidelitetsanalysen brukes her for grovt å skissere kommunens nåværende praksis, og avdekker på en forenklet måte hvilke elementer som kommunen må forbedre for å utøve troskap til en Housing first-modell.

Vi presiseres at figurene i hovedsak tenkt til å illustrere. Metoden for å avdekke verdiene tilknyttet de ulike elementene er således utviklet på bakgrunn av kvalitative intervjuer og dokumentstudier, noe som ikke sikrer dataens validitet.

Fidelitetsanalysen bygger på kvalitative data og subjektive vurderinger. Dette gir høy usikkerhet til de presenterte resultatene, og disse er ment å illustrere sentrale poenger. For å oppnå sikkerhet i fidelitetsanalysene må man benytte kvantitativ data basert på operasjonaliserte elementer.



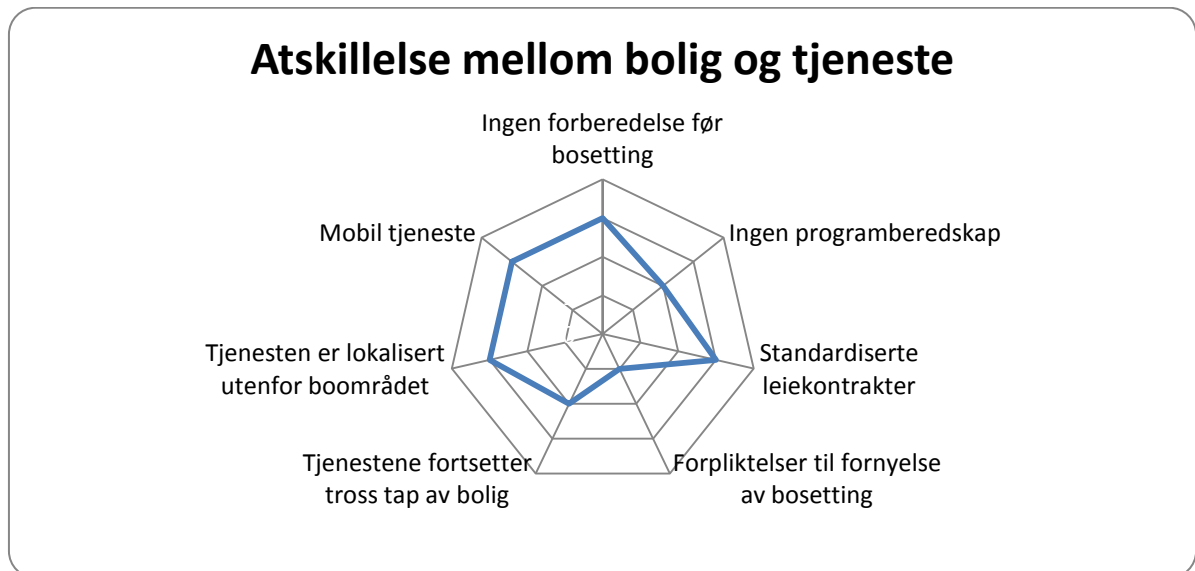
Figur 5-4 Boligvalg og struktur i Moss kommune



* Der hvor den blå linjen er nærme sentrum av spindelsvevet scorer kommunen dårlig. Der hvor den strekker seg ut mot kanten scorer kommunen bra. Full fidelitet er oppnådd dersom den blå streken går langs den ytterste kanten på spindelsvevet.

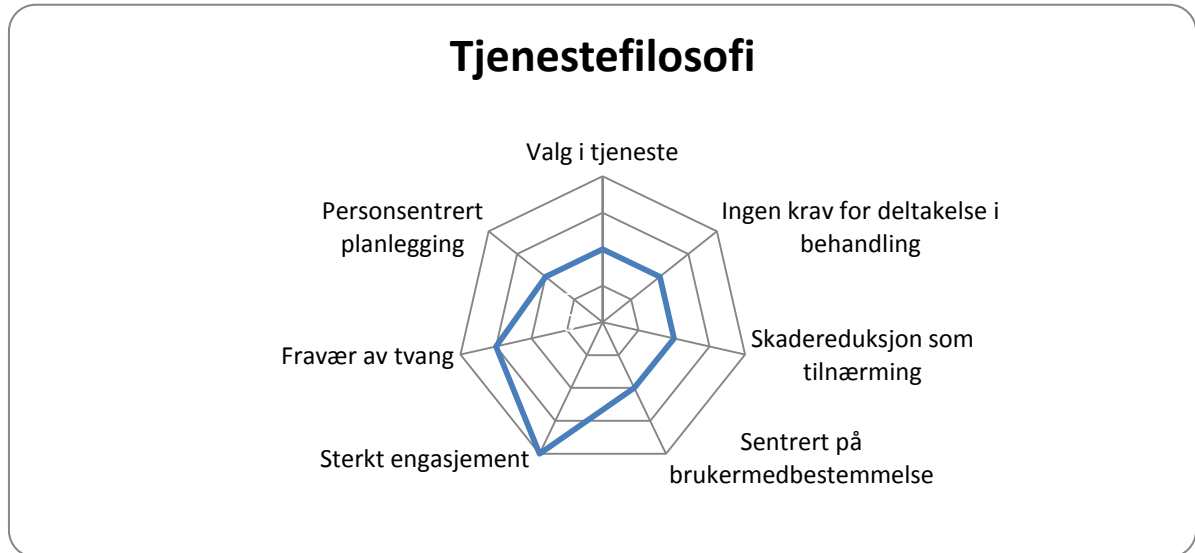
Boligvalg og struktur i Moss kommune illustreres å være på plass i noen grad i Figur 5-4. Kommunen har ikke store utfordringer tilknyttet boligstandard og det å kunne fremskaffe tilgang til bolig innenfor en rimelig tid. Videre ble det vist til at boligstrukturen i kommunen gjør at "integrering i ordinære bomiljø" i stor grad skjer av seg selv. Kommunen har samtidig samlokaliserte boliger. "Beboers valg" i fremskaffelse av bolig var derimot noe kommunen ikke helt kunne etterkomme, grunnet press på kommunale og private utleieboliger. Kommunen etterstrebet heller ikke å fremskaffe permanente boliger til målgruppen, men brukte først og fremst kommunale boliger med leiekontrakter som må fornyes med jevne mellomrom. I tillegg har kommunen opplevd å måtte bruke en del midlertidige botilbud overfor brukergruppen.

Figur 5-5 Atskilleelse mellom bolig og tjeneste i Moss kommune



Figur 5-5 avdekker noen forbedringsområder når det gjelder atskilleelse mellom bolig og tjeneste i Moss kommune. På bakgrunn av at kommunen er del av ACT scores det relativt høyt på noen områder. Internt i kommunen er det likevel viktig å øke innsatsen i booppfølgingen der innbyggere mister boligen sin, samt sikre at de som mister boligen sin kommer raskere inn i et nytt, varig boligtilbud.

Figur 5-6 Tjenestefilosofi i Moss kommune



En vurdering av tjenestefilosofien i Moss kommune viser at kommunen, utover det å vise engasjement, har mange elementer som bør styrkes for å etterstrebe et helhetlig Housing first-tankesett. Viktige innsatsområder identifiseres innen valgfrihet og det å gi bostedsløse en større grad av brukermedbestemmelse. Kommunen har således en stor mulighet i det å hente inspirasjon og arbeidsteknikker fra ACT.

Sett under ett scorer Moss kommune relativt gjennomsnittlig på alle tre kategoriene. Dette innebærer at en satsing på Housing first i kommunen vil innebære innsats innenfor alle av programmets elementer. Som vist til tidligere er det særlig "mindshift" som vil kunne være en utfordring ved implementering. Både figur 5-5 og 5-6 illustrerer at en særlig satsing på "mindshift" vil være nødvendig i Moss kommune for å lykkes med å implementere hele Housing first-modellen.

5.4 Sagene bydel, Oslo kommune

I Oslo kommune ble det i 2008 kartlagt 1.526 bostedsløse⁵⁷. Oslo kommune er delt inn i 15 bydeler, og bydelen Sagene oppgis å ha mange kommunale boliger sammenlignet med andre bydeler i Oslo. Bydelen opplever flere bostedsløse som ønsker seg selvstendige boliger, men tross mange kommunale boliger er det ikke alltid bydelen har ledige boliger til å tilfredsstille dette ønsket.

Tildeling av boliger og tjenester er videre preget av mangel på valgfrihet. Etter at en innbygger er tildelt bolig og oppfølgingstjeneste er veien videre ganske fastlagt og brukermedbestemmelsen forsvinner. Det er likevel stor variasjon innenfor de ulike oppfølgingsenhetene i bydelen, noe som innebærer at Housing first-tankesettet ligger tettere opp mot verdier og utøvd praksis i enkelte deler av bydelens oppfølgingstilbud.

5.4.1 Barrierer ved Sagene bydel

Som en del av Oslo sentrum kjenner Sagene bydel på problematikken som ligger i at byen vokser fort og tiltrekker seg mange utenfra. Tjenesteapparatet syns det er særlig utfordrende å følge opp vanskeligstilte og bostedsløse som ikke har bodd i Oslo, men har bygd seg opp en dårlig boligkarriere i en annen kommune. Når de flytter inn til Oslo må bydelen bruke mye krefter på å følge opp personer de ikke kjenner til fra før av.

En utvikling hjemmetjenesten i bydelen kjenner på er at det er en dreining fra booppfølging til mer sykdomsoppfølging blant innbyggerne. Dette stiller flere krav til medisinsk oppfølging, og krever et tettere samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Den økte avhengigheten til andre tjenester utfordrer hjemmetjenesten ytterligere i de situasjonene hvor de ikke har mandat til å gå inn å gjøre oppgavene selv, for eksempel tilknyttet bistand i innbyggerens privatøkonomi. Hjemmetjenesten må da tilkalle sosionom. Det tar ofte tid før hjelpen utenfra er på plass, noe som ikke alltid er like heldig i mer akutte tilfeller. Den samme problematikken oppleves i tilknytning til å få tak i folk i psykiatrien eller rustjenesten etter kl 15.30. Det finnes akutteam, men da skal det være veldig akutt.

I Oslo kommune fattes det vedtak om booppfølging i boligtildelingsprosessen, noe som også vil utfordre en Housing first-modell. Dersom den vanskeligstilte havner på gaten faller etter hvert enkelte tjenester bort.

En annen utfordring som identifiseres som et problem i kommunen er at mange av de kommunale boligene er etablert i bygårder. Særlig i Sagene bydel oppleves det å være tett mellom de kommunale boligene. Hvorvidt dette er et problem for de som bor der og bomiljøet mener tjenesteyterne er ulike fra person til person. Men det faktum at det finnes flere oppsamlinger av personer med rus- eller alkoholproblematikk i enkelte bydeler gjør det vanskelig for den enkelte innbygger å komme ut av miljøet og problematikken dersom motivasjonen er til stede. Med tanke på en spredning, slik Housing first-modellen forutsetter, er det også betenkeligheter rundt enkelte vanskeligstilte og det å utsette ordinære bomiljøer for brannfaren. Informantene mente at det er vanskeligstilte som aldri vil være kapable til å bo i selvstendige boliger i ordinære bomiljø.

En utvikling som bekymrer boligforvalterne, Boligbygg Oslo, er at flere vanskeligstilte i dag takker nei til boliger. Grunnen til at de takker nei er noe ulike, men det er ikke slik at de automatisk mister retten til å kunne få tildelt en ny bolig. Tjenesteytere opplevde også situasjonen som frustrerende da det legges ned mye tid i å forsøke å finne nye løsninger til den enkelte vanskeligstilte.

Hva angår tjenesteapparatet i bydelen identifiserte Rambøll et stort sprik i henhold til beboermedbestemmelse både i teori og praksis. Blant annet ser man at det ikke er nok ressurser til å kunne følge opp beboere med fleksibilitet innenfor eks hjemmetjenesten, mens det er større frihet under psykiatritjenesten og rustjenesten.

Erfaringer fra etablering av ROP-team

Ved Sagene bydel er man i etableringen av et ROP-team (rus og psykiatri-team) i samarbeid med DPS. ROP-teamet henter inspirasjon fra ACT-modellen, men lager sin

⁵⁷ Dyb, E. og K. Johannessen. 2009. Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17, Oslo.

egen variant gjennom samarbeid mellom bydelen og spesialisthelsetjenesten. Man identifiserer flere utfordringer i denne prosessen. For eksempel er det en utfordring å finne ut hvem teamet skal følge opp. På den ene siden vil DPS følge ACT-kriteriene for å velge hvem som skal følges opp. På den andre siden sitter kommunen og har langt flere vanskeligstilte med behov for en tettere oppfølging, men som ikke har fått dokumentert diagnosene som brukes som kriterier for oppfølging av ACT.

En annen utfordring har knyttet seg til rekruttering av fagpersoner. For ROP-teamet har det vært vanskelig å finne en lege. Man fant etter flere måneders jobbutlysninger en lege som var villig til å jobbe i teamet. Men da legen fant ut at det skulle være sosionomer, og ikke sykepleiere, som gjorde oppfølgingen i boligene sa legen opp. Legen opplevde at bruk av sosionomer var feil innfallsvinkel med tanke på medisinerings. For kommunen var derimot dette en utfordring som ble sett på som minimal og kunne motvirkes med å kurse tjenesteyterne i å medisinere.

Erfaringene overfor illustrerer noe av utfordringene som ligger i å skulle bli enige på tvers av kommunal og statlig oppfølgingstjeneste, andre og førstelinje. I bunnen ligger ulike faglige og teoretiske utgangspunkter, man har i mange tilfeller ulike målsettinger og visjoner for det arbeidet som skal utføres, noe som kan utfordre implementeringen av en Housing first-modell.

5.4.2 Muligheter for implementering i bydelen

Som en del av Oslo kommune har bydel Sagene disposisjonsrett til kommunale boliger via boligforvalterne Boligbygg Oslo. Boligbygg oppleves av ansatte som dedikerte og profesjonelle boligforvaltere som tenker på beboerne. For eksempel har boligforvalteren sett nytte av å leie inn renhold til trappevask. Både med tanke på økonomi, men også bomiljø. Den økonomiske grunnen til at det lønner seg er at det blir mindre grus i oppgangen, noe som gir mindre slitasje på dører. Boligforvalterne er med andre ord flinke til å se de vanskeligstiltes situasjon og nettopp det at ikke alle har muligheter til å følge opp slike plikter.

Housing first er en tverrfaglig modell og krever derfor samarbeid mellom flere fagpersoner. I bydelen har man allerede tverrfaglige møter annenhver uke. Dette gjør at alle involverte enheter kjenner til hverandre og samarbeider om de vanskeligste sakene.

Bydelen jobber i dag med utfordringen som ligger i at noen utvalgte vanskeligstilte ikke selv erkjenner at de har behov for hjelp og oppfølging. I denne prosessen er det viktig å oppmuntre og bruke tid til å opprette en relasjon. Erfaringene deres tilsier også at det ikke må være for enkelt å velge bort den kommunale hjelpen. I tillegg er tjenesteutøvere i kommunen flinke til å følge opp brukere som ikke åpner døren eller ikke er hjemme ved hjemmebesøk. Dette pågangsmotet er en viktig ingrediens i Housing first og det oppsøkende arbeidet som ligger til grunn for modellen.

Flere episoder i bydelens kommunale boliger og bygårder har vist at enkelte beboere tiltrekker seg kriminalitet og bråk. I noen tilfeller er det også bebodde kommunale boliger som blir okkupert av andre gjennom trusler og vold. På bakgrunn av disse erfaringene har bydel Sagene inngått et samarbeid med bydelspolitiet om raskere inngripen når slike situasjoner oppstår.

Som vist til opplever man likevel i bydelen at flere, også blant de mest vanskeligstilte, takker nei til bolig når det blir tildelt, tross boliger med tilfredsstillende standard. Rambøll vil her stille spørsmålstegn ved om hvorvidt disse problemstillingene henger sammen med en mangel på valgfrihet og brukarmedbestemmelse i enkelte deler av tildeling og oppfølgingsprosessen i bydelen.

Organisatoriske utfordringer

Når det gjelder utfordringer internt i bydelen og kommunens organisering identifiserte flere informanter at bydelene i Oslo har mye makt og at det i enkelte saker kan oppleves svært tette skott i organisasjonen. Rambøll opplever gjennom intervjuene et variert engasjement for en eventuell Housing first-modell, noe som viser at det sannsynligvis vil ta ekstra med tid og innsats å implementere en ny modell nettopp i Oslo.

Igjen er diskusjonen om et eventuelt Housing first-team skal tilhøre bydelene eller kommunen som helhet. Dersom man velger å innføre en modell for hele Oslo vil det være en utfordring å få med alle bydelene, i tillegg til de utfordringene som vil være internt i bydelene.

5.4.3 En forenklet fidelitetsanalyse for Sagene bydel

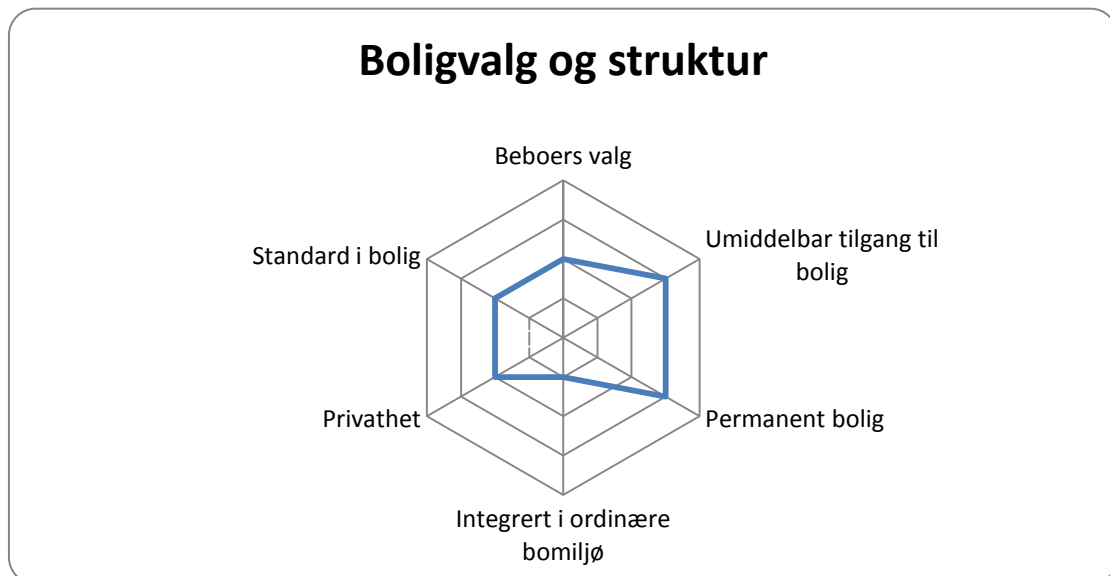
En oppsummering av Sagene bydels muligheter og innsatsområder presenteres videre, med utgangspunkt i en fidelitetsanalyse. I likhet med analysen gjennomført ut fra Bergen og Moss sine muligheter og innsatsområder, presenteres også disse innenfor kategoriene "boligvalg og struktur", "atskillelse mellom bolig og tjeneste" og "tjenestefilosofi". Fidelitetsanalysen brukes her for grovt å skissere bydelens nåværende praksis, og avdekker på en forenklet måte hvilke elementer som bydelen må forbedre for å utøve troskap til en Housing first-modell.

Vi presiseres at figurene i hovedsak tenkt til å illustrere. Metoden for å avdekke verdiene tilknyttet de ulike elementene er således utviklet på bakgrunn av kvalitative intervjuer og dokumentstudier, noe som ikke sikrer dataens validitet.

Fidelitetsanalysen bygger på kvalitative data og subjektive vurderinger. Dette gir høy usikkerhet til de presenterte resultatene, og disse er ment å illustrere sentrale poenger. For å oppnå sikkerhet i fidelitetsanalysene må man benytte kvantitativ data basert på operasjonaliserte elementer.



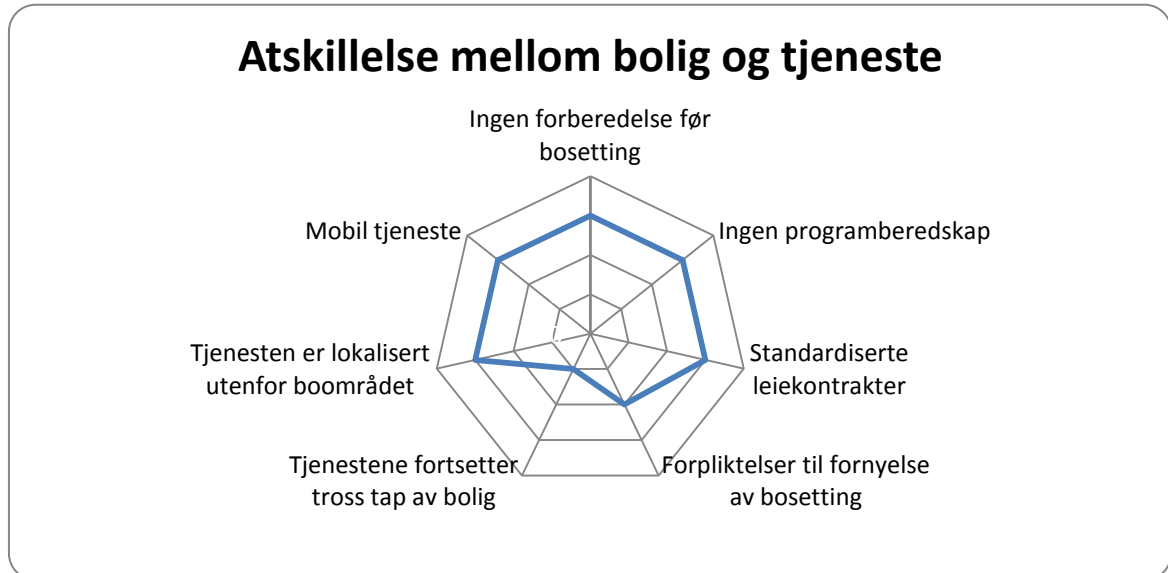
Figur 5-7 Boligvalg og struktur ved Sagene bydel



* Der hvor den blå linjen er nærmest sentrum av spindelsvevet scorer bydelen dårlig. Der hvor den strekker seg ut mot kanten scorer bydelen bra. Full fidelitet er oppnådd dersom den blå streken går langs den ytterste kanten på spindelsvevet.

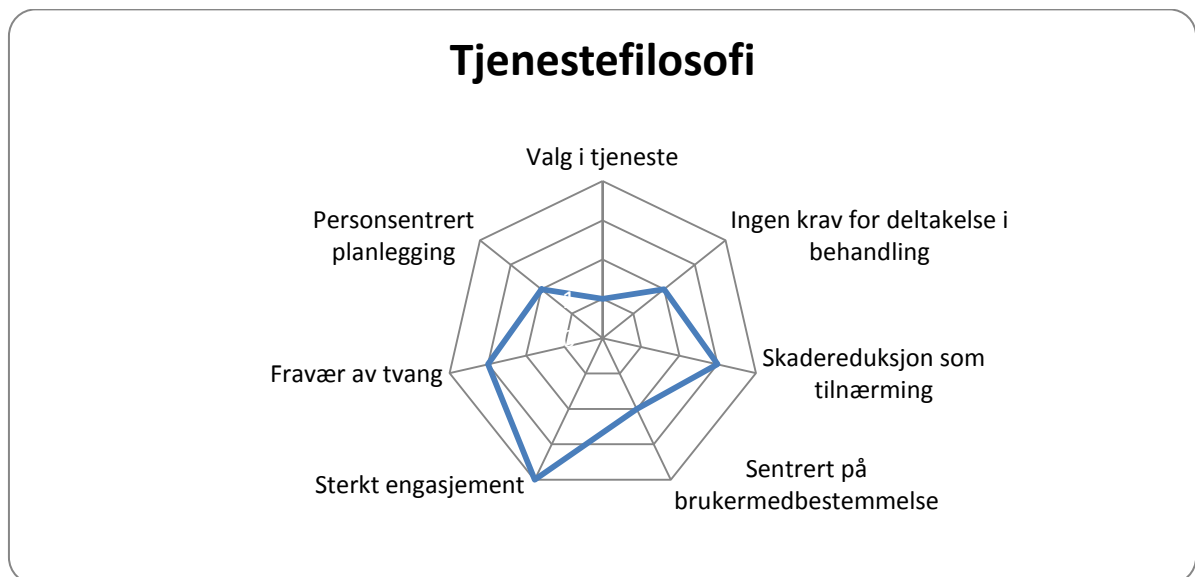
Ved bydel Sagene har man en relativt god tilgang på kommunale boliger. Dette medfører at kommunen scorer høyere på umiddelbar tilgang til bolig. Mange av bydelens kommunale boliger er derimot samlokalisert, noe som forhindrer en integrering i ordinære bomiljøer. Det er videre begrensninger rundt valg av boliger, selv om det i enkelte tilfeller lykkes å etterkomme innbyggerens eget ønske til bosituasjon.

Figur 5-8 Atskillelse mellom bolig og tjeneste ved Sagene bydel



Adskillelsen mellom bolig og tjeneste er ikke like etablert i tankesettet som praktiseres i tjenesten og booppfølgingen ved bydel Sagene. Dersom en innbygger med booppfølging blir bostedsløs forsvinner etter hvert en del av oppfølgingstjenestene vedkommende har hatt i boligen. Bydelen opererer ikke med former for programmeredskap, noe som stemmer overens med Housing first, men mange ulike booppfølgere overfor hver bruker gjør det vanskeligere å følge opp *her og nå*, når den vanskeligstilte er beredt.

Figur 5-9 Tjenestefilosofi ved Sagene bydel



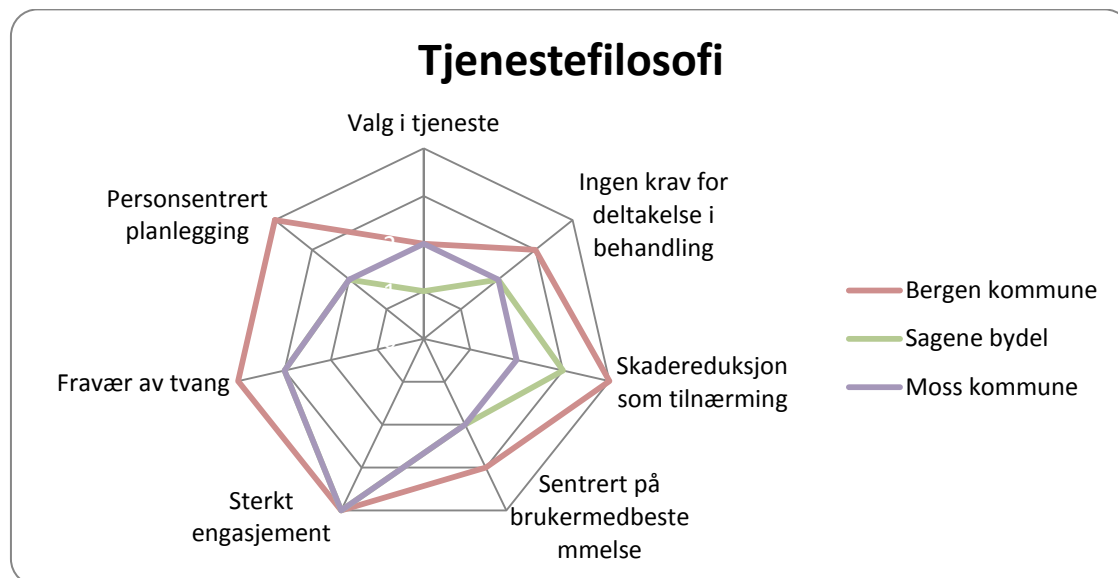
Tjenestefilosofien ved bydel Sagene er svært ulik blant de ulike tjenestene som følger opp bostedsløse, dette gjør at figuren vil variere ut fra hvilken tjeneste som studeres. Figur 5-9 illustrerer likevel et innsatsområde ved Sagene bydel hva gjelder valg i tjeneste. Flere områder av bydelens booppfølging er preget av mangel på brukermedbestemmelse og den vanskeligstiltes valgfrihet. Dette preger i stor grad figuren. Rambøll avdekket likevel, i likhet med i de andre casekommunene, et sterkt engasjement hos booppfølgerne.

Sett under ett er det i hovedsak brukermedbestemmelse og valgfrihet, både i bolig og tjeneste, som er viktig å etablere i kommunens ulike tjenesteenheter ved en eventuell implementering av Housing first ved bydel Sagene.

5.4.4 Sammenligning av kommunene

I tillegg til å fungere godt alene, synliggjør fidelitetsanalysen også forskjellene mellom kommunene. Ved å slå sammen modellen "tjenestefilosofi" for alle casekommuner oppnår man for eksempel følgende figur:

Figur 5-10 Tjenestefilosofi sammenlignet i de tre casekommunene



For eksempel kan man ut fra figur 5-10 identifisere at Bergen kommune scorer bedre på flere punkter innen tjenestefilosofi, enn casekommunene det sammenlignes med. Som vist til kan dette variere mellom bydelene og oppfølgingstjenestene i Bergen kommune. Videre kan man lese at samtlige casekommuner scorer lavt på "valg i tjeneste" som indikerer at kommunenes vanskeligstilte i mindre grad selv bestemmer hvilke offentlige/kommunale tjenester vedkommende ønsker å motta, samt når disse tjenestene skal ytes.

De ulike scorene mellom kommunene illustrerer at det ikke vil være hensiktsmessig å utforme en nasjonal fidelitets-figur, verken å basere implementeringen på eller for å avdekke troskap. Rambøll vurderer likevel at gjennom en mer reliabel datainnsamling og fidelitetsanalyse av kommuners muligheter og innsatsområder vil det kunne avdekkes områder som skiller seg ut også på et mer nasjonalt nivå med tanke på muligheter og barrierer ved implementering. En analyse av nasjonale trender kan avdekke hvorvidt noen av områdene utfordres implisitt gjennom utøvende praksis, politikk, organisering eller lovgivning. For eksempel kan figur 5-10 antyde at det i kommunene kan være utfordrende å gi innbyggerne "valg i tjenester", noe som kan komme av at det i kommuners organisering ofte er gitt hvem som skal følge opp hvilken brukergruppe.

Fidelitetsanalysen bygger på kvalitative data og subjektive vurderinger. Dette gir høy usikkerhet til de presenterte resultatene, og disse er ment å illustrere sentrale poenger. For å oppnå sikkerhet i fidelitetsanalysene må man benytte kvantitativ data basert på operasjonaliserte elementer.



5.5 Viktige diskusjoner ved implementering av Housing first-modellen

Rambøll anser at flere viktige diskusjoner gjenstår for å få til en helhetlig og god implementering av Housing first. Noen av diskusjonene er noe som bør tas for hver enkelt kommune, mens andre bør gjennomgås og konkluderes på et nasjonalt nivå, før selve implementeringsprosessen starter.

Rambøll vurderer at følgende diskusjoner som må tilpasses kommunene:

- Skal programmet bruke kommunale eller private boliger?
- Størrelsen på booppfølgingsteamet?

Videre er følgende diskusjoner nødvendig å forhåndsavklare før implementering:

- Hvordan etablere de riktige verdier og tankesett blant tjenesteytere og andre medarbeidere i kommunen?
- Hvilke kriterier skal ligge til grunn for utvelgelse av potensielle deltakere?
- Hvordan og i hvor stor grad skal ulike interessenter bidra?

Diskusjonene utdypes kort.

Skal programmet bruke kommunale eller private boliger?

En viktig diskusjon går på hvorvidt man skal etterstrebe det å få bostedsløse inn i private boliger, eller om de kommunale boligene er et reelt alternativ. Rambøll vurderer at i noen kommuner vil det å benytte kommunale boliger gi en raskere bosetting enn ved å skulle lete i det private markedet. På den andre siden er faremomentet at deltakerne får mindre valgfrihet og programmet mindre fleksibilitet.

Dersom en kommune velger å bosette 15 bostedsløse, og derfor fremskaffer 15 boliger til dette formålet, vil det kunne gå ut over valgfriheten til deltakerne i hvor og hvordan de ønsker å bo. Med tanke på hvordan denne valgfriheten vil kunne påvirke det å etablere et godt forhold videre i oppfølgingsarbeidet, er det viktig å klargjøre potensielle konsekvenser dersom valgfriheten av boliger innskrenkes. Den største trusselen er at deltakerens første møte med en "ny modell" er at vedkommende blir forespeilt de samme mulighetene som tidligere og derfor blir fiendtlig innstilt overfor teamet og vanskeligere å opprette et samarbeid med.

På den andre siden bør man tenke i de baner som "consumer choice"-tankesettet presenterer. Med de rette Housing first-verdiene på plass bør kommunen vise overfor deltakeren at man forsøker å realisere ønskene etter beste evne. Her er det viktig at kommunen ikke glemmer å forespeile de alternative boformene for den vanskeligstilte. Dersom deltakeren av Housing first ønsker å bo i en bolig med bemanning, eller ønsker behandling før bolig, er dette ønsker som kommunen skal forsøke etter beste evne å innfri. Det å inkludere deltakeren både gjennom å informere om de ulike boformene, men også informere underveis om hvilke alternativer man klarer å fremskaffe, vil være viktig. Tanken bak "consumer choice"-tankesettet er at ved å behandle vedkommende som kapabel til å gjøre egne valg, samtidig som man informerer godt om hvorfor ting ikke lar seg ordne dersom det ikke gjør det.

Størrelsen på booppfølgingsteamet?

Avhengig av kommunens størrelse og eksisterende tilbud vil et sentralt spørsmål i opprettelse av booppfølging i en Housing first-modell dreie seg om hvor mange som skal inngå i et team samt hvilke fagområder som skal dekkes direkte i teamet. I Housing first-modellen ligger det til grunn en rekke fagfelt som skal dekkes, enten direkte i teamet, eller gjennom at teamet har samarbeidskanaler mot noen som tilbyr disse faglige tjenestene.

I små kommuner vil det ikke være stor nok målgruppe til at det er behov eller mulighet for å opprette et Housing first-team. Selv om det er bostedsløse også i små kommuner kan det for eksempel i snitt dreie seg om 1-2 innbyggere annethvert år.

To alternativer kan her diskuteres. Et alternativ er å benytte seg av koordinatorene som alene har ansvaret for oppfølgingen. I og med at booppfølgingsansvaret sannsynligvis ikke vil være heltidsbasert, men utøvd etter behov, vil dette koordineringsansvaret kombineres med andre arbeidsoppgaver. Dette vil potensielt gjøre det vanskelig å utøve et helhetlig og fleksibelt arbeid, noe avhengig av mulighetene innenfor andre arbeidsoppgaver det kombineres med. I tillegg vil det å skulle basere booppfølgingsarbeidet til en person være sårbart i tilknytning sykdom eller oppsigelse.

Et annet alternativ er regionale og ambulante team som reiser til kommuner etter behov. Dette vil gi økonomiske besparelser ved at samme tilbudet kan dekke flere kommuner, man vil også unngå behovet for å involvere booppfølgere i andre arbeidsoppgaver når kommunen står uten bostedsløse. Det vil således være noen utfordringer tilknyttet hvordan kommuner, med ressurser og økonomi, skal inkluderes i et slikt team. Andre potensielle utfordringer er geografien som i enkelte landsdeler utfordrer reisemulighetene, for eksempel øysamfunn.

RAMBØLLS VURDERINGER

Teamstørrelse tilpasset kommunestørrelse

Rambøll vurderer at store kommuner bør implementere kommunebaserte team på 5 mann eller flere. Ved dannelsen av ACT-team regner man at man må ha et befolkningsgrunnlag på 60.000 eller mer for å nyttiggjøre en implementering. I og med at Housing first potensielt treffer en større gruppe vanskeligstilte enn ACT, vurderer Rambøll at befolkningsgrunnlaget kan være noe mindre for å regne kommunen som stor nok til implementering av et eget team.

Videre vurderer Rambøll at mellomstore kommuner bør søke å utnytte de erfaringer som ligger i for eksempel ambulerende rehabiliteringsteam. Her vil erfaringene fra etablering av regionale ACT-team i Norge særlig kunne nyttiggjøres.

Små kommuner bør i større grad se hva som er mulig å få ut av interkommunale samarbeid. Det er mange eksempler på ulike prosjekter som det kan hentes inspirasjon, blant annet i Rogaland. Ved Jæren DPS og i samarbeid med kommunene Klepp, Hå, Time og Gjesdal, viser for eksempel prosjektet *"Enkelt og greit i lag"* hvordan kommunehelsetjenesten kan samarbeide med psykisk helsevern på bred front. I samhandlingen trekkes brukermedvirkning, kulturelle og arbeidsmessige arbeidstiltak og behandlingsmessige tiltak og oppfølging inn i en samlet tjeneste for mennesker med alvorlig psykisk lidelse.

Et alternativ til det å bruke team er å bruke koordinatorene i form av Case Management. Rambøll vurderer at dette er en enklere måte å få til organisatoriske utfordringer i mindre kommuner. På den andre siden er det knyttet sårbarhet til det å benytte en individuell koordinator, fremfor et helt team, dersom koordinatoren slutter i sin jobb eller blir sykemeldt. Med det riktige tankesettet i bunn er likevel dette en modell som bør vurderes.

Hvordan etablere de riktige verdier og tankesett blant tjenesteytere og andre medarbeidere i kommunen?

Med erfaringer fra Danmark og datainnsamling i Norge anser Rambøll at en særs utfordring vil være å endre den norske tjenestekulturen. Ikke bare strider behovet for økt tilgjengelighet med arbeidsmiljøloven, den oppleves også å gå på tvers av mange av de holdninger og innstillinger som eksisterer innen boligsosialt arbeid i dag. På mange områder vurderes Housing first-modellen "Pathways to housing" å grense mot frivillighet. Spørsmålet blir hvordan man håndterer de juridiske og kulturelle utfordringene som sikrer en tettere og mer fleksibel booppfølging fra alle enhetene som følger opp målgruppen bostedsløse. Helt sentralt for implementering av Housing first vil det å få kommunen til å se at det er en annen faglig tilnærming i Housing first enn den som er benyttet tidligere. En omstillingsprosess vil være krevende og potensielt ta lang tid.

Hvilke kriterier skal ligge til grunn for utvelgelse av potensielle deltakere?

Før man setter i gang med implementeringen av Housing first bør man gjøre en operasjonalisering av målgruppen og en fastsettelse av hvem som skal få mulighet til å delta i en slik modell. Begrepet bostedløs benyttes bredt i Norge, mens Housing first-modellen i hovedsak retter seg mot personer som bor på gaten.

Rambøll erfarer at noen kriterier bør fastsettes for å velge ut programdeltakere, slik at implementeringen treffer de mest sårbare og i størst nød. Videre vurderer vi at operasjonaliseringen ikke bør gjøres av kommunene alene. Dette på bakgrunn av at det i

intervjuene med ansatte i kommunene fremkom en forhåndsdom på at enkelte av deres innbyggere aldri ville passe inn i en slik modell. Det er nettopp denne forhåndsdommen som må bort for å få en troskap til tjenestefilosofien som ligger i Housing first.

Hvordan og i hvor stor grad skal ulike interessenter bidra?

Housing first vil kreve en solid økonomisk satsing, både med tanke på boliger, personalressurser til en mer skreddersydd oppfølging og garantiordninger. Disse økonomiske ressursene er det viktig at er på plass ved implementeringen av prosjektet. En sentral diskusjon som må tas her er hvor stor andel kommunene skal bidra med, hvor mye som skal være støttet av statlige direktorater og hvorvidt spesialisthelsetjenesten skal bidra med økonomiske midler.

Et element som er viktig å trekke frem er at en satsing på å jobbe med bostedsløshetsproblematikk i kommunene gjør at andre velferdsområder eller brukergrupper i kommunen kanskje må nedprioriteres. Med stor sannsynlighet vil en prioritering av bostedsløse og de mest vanskeligstilte gjøre at andre (mindre) vanskeligstilte på boligmarkedet havner lengre bak i rekkene og må vente lengre på bolig.

6. KONKLUSJONER

På bakgrunn av erfaringene gjort i forbindelse med prosjektet vurderer Rambøll at det er gode muligheter for å implementere Housing first i Norge. Rambøll erfarer at det er en stor interesse i flere kommuner for å gjøre noe med bostedsløseproblematikken i Norge. Tross politisk fokus på nasjonalt nivå, har man ikke klart å komme frem til en god løsning i tilknytning bostedsløshet, og problemet har de siste årene vedvart. I forbindelse med Boligsosialt utviklingsprosjekt i regi av Husbanken identifiserer Rambøll en allerede etablert interesse for Housing first hos flere programkommuner, og noen kommuner har eller er i ferd med å utvikle boligsosiale mål i tråd med en Housing first-modell. Den registrerte interessen, både for bostedsløse og Housing first-modellen, illustrerer et viktig mulighetsmoment for å få til en implementering i norske kommuner.

Som en forenkling for leser gjennomgås kort de overordnede erfaringene tilknyttet prosjektets tre erfaringsbaserte antakelser om utfordringer:

- fremskaffelse av bolig
- møte med bruker
- organisering av booppfølging

Avslutningsvis drøftes det hvorvidt Housing first som metode også kan overføres andre grupper vanskeligstilte.

6.1 Fremskaffelse av boliger

Et viktig element i Housing first er å ha tilgang på boliger som deltakerne kan bosettes i. Slik det er i dag opplever de fleste kommunene et press på kommunale og private utleieboliger. Generelt erfares det at vanskeligstilte på boligmarkedet raskt havner bak i rekken når det kommer til private utleieboliger, og det er særlig de med tyngst problematikk som har vanskelig for å komme seg inn på det pressede boligmarkedet.

I Housing first-modellen er det private boliger som skal brukes til å bosette de bostedsløse, i rapporten er det likevel tatt høyde for at norske kommuner kan bruke både kommunale og private utleieboliger. Det presiseres samtidig at bruk av kommunale boliger potensielt reduserer valgfriheten til deltakerne og fleksibiliteten til programmet.

Rambøll mener kommunene har muligheter, både til fremskaffelse av kommunale boliger, men også å få bedre tilgang til boliger i det private markedet. Fremskaffelse av kommunale boliger kan blant annet gjøres gjennom økt bruk av 10 prosentregelen, hvor kommunen har rett til å eie 10 prosent av boligene i borettslag og sameier. Dette sikrer integrering i ordinære bomiljøer.

Rambøll oppfordrer i tillegg kommunen til å bedre sitt renommé blant kommunens private utleiende. Gjennom et bedre forhold mellom kommune og utleier, samt gode garantiordninger, kan på sikt gjøre kommune og de vanskeligstilte til en lukrativ leietaker i det private markedet.

Overordnet sett har mange norske kommuner en vei å gå når det kommer til fremskaffelse av boliger. I tillegg er mange av de mest vanskeligstilte på boligmarkedet ikke ønskede som naboer av øvrig innbyggere. Rambøll vurderer at prosessen mot å fremskaffe boliger tidnok, innen 60 dager, og integrert i ordinære bomiljøer likevel er mulig. Den krever innsats både i fremskaffelse, men også i å vise at kommunen følger opp også etter bosetting. For å etablere et godt renommé må det vises at de som bosettes får nødvendig med booppfølging i boligen og ikke blir overlatt til seg selv. I tillegg fremheves også behovet for et fornyet, statlig fokus på det norske utleiemarkedet. Sentralt ligger behovet for å legge til rette for fremskaffelse av små, rimelige og enkle utleieboliger.

6.2 Møte med beboer

Brukermedbestemmelse er et tankesett som står sterkt i Housing first. I forbindelse med Hjemløsestrategien har man i Danmark opplevd at denne endringen i tankesettet er en utfordring å implementere. Rambøll opplever at brukermedbestemmelsen er et tankesett som mange av de norske informantene kan relatere seg til. Det gjør at metodikken innenfor enkelte felt og tjenester allerede er etablert, særlig rustjeneste og psykiatritjeneste.

Rambøll vurderer at en potensiell trussel er booppfølgeres begrensinger i tid og fleksibilitet, noe som kan hindre en *her-og-nå*-tilnærming til de bostedsløse og deres livssituasjon. En klar

barriere er i tillegg mangel på fullmakter og det at mange av elementene som ligger i oppfølgingstjenestene som tilbys i kommunene er basert på vedtak med hjemmel i lov. Særlig hos hjemmetjenesten kan mangel på fullmakter vanskeliggjøre en helhetlig oppfølging av bruker.

I tillegg til en satsing i kroner og øre vil en helhetlig booppfølging overfor brukergruppen kreve dedikerte medarbeidere. De må kjenne Housing first-modellen og dens verdier og metode. I tillegg er det viktig med dyktige fagpersoner, da mange bostedsløse har komplisert problematikk innen rus og psykiatri.

En utfordring man møter på i Norge, som kanskje ikke er like utbredt i andre land, er rekruttering av fagpersoner til denne typen arbeidsoppgaver. Erfaringer i kommuner viser at det å få tak i personell, særlig i helsesektoren, kan være en utfordring overfor de mest vanskeligstilte gruppene.

I Housing first-tankesettet tydeliggjøres at man ikke på forhånd kan vite hvem som vil klare å beholde boligen og ikke. Det er likevel en viss skepsis til dette blant informanter i Norge. Intervjuene viser at det å bosette de bostedsløse med ordinære husleiekontrakter i ordinære bomiljø oppleves som en fremmed og skremmende tanke for mange tjenesteytere.

En implementering krever de gode eksemplene og resultatene, også i fra Norge. Sentralt for prosjektet er det en tanke om at implementering i første omgang bør skje gjennom et pilotprosjekt i noen valgte kommuner for noen utvalgte bostedsløse. Ved en helhetlig implementering gjennom ett/noen pilotprosjekt vil man kunne avdekke hvorvidt modellen har noe for seg også i en norsk kontekst. Ved gode resultater i Norge vil andre kommuner og tjenesteytere lettere la seg overbevise og engasjere.

6.3 Organisering av booppfølging

Et annet sentralt tema i henhold til implementering av Housing first er den kommunale organiseringen. Mange ulike enheter er tilknyttet kommunenes boligsosiale arbeid, og i de fleste kommuner er det også mange ulike fagområder fra ulike enheter som er inne i booppfølgingsarbeidet. Det har tidlig i prosjektet kommet frem at det å skulle trekke på ressurser fra flere enheter i kommunen vil være en svært utfordrende og kanskje umulig som Housing first-modell. Dette på bakgrunn av en antakelse om at når personene ikke er ansatt direkte i teamet, men hentes inn fra ulike kommunale enheter "etter behov", vil det lett kunne bli drakamper om budsjett og tid. Av den grunn ses det å ansette et visst antall personer på fast basis, i ett team under samme budsjett, som den beste løsningen.

Flere studier avdekker fragmentert boligsosial organisering i norske kommuner, noe som utfordrer samarbeid og koordinering i oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet. En mulighet for å ta fatt på koordineringsutfordringen er å benytte IP. Med riktig utforming og bruk av planen vil den kunne brukes som et personsentrert planleggingsverktøy som sikrer den bostedsløses egne ønsker og visjoner med booppfølgingen.

6.4 Kan metoden overføres til andre grupper vanskeligstilte?

Housing first er som nevnt en modell som i utgangspunktet er etablert for å hjelpe bostedsløse til bolig. I mange norske kommuner består ikke denne gruppen mennesker av mange individer, og i enkelte kommuner kan den være fraværende. Det er et interessant spørsmål om norske kommuner kan benytte tilnærmingen på en måte som også tilfører merverdi til flere av de 150 000 personene som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Fra gjennomgangen av metodikken i Housing first har det blant annet blitt lagt vekt på at det er nødvendig med tett oppfølging av den enkelte beboer i programmet, og at det er viktig at for eksempel en case manager har et lavt antall beboere/brukere som sitt ansvar. Dette er suksesskriterier som er gjeldende også når det er fokus på å yte bistand til andre utsatte grupper enn bostedsløse, og slik sett bør Housing first sin tilnærming til brukere være overførbar.

Det er også et poeng at som gruppe er "bostedsløse" en svært heterogen gruppe som i utgangspunktet kun defineres med utgangspunkt i vedkommendes boligsituasjon. NIBRs kartlegging av bostedsløse fra 2008 viser riktignok at så mange som ca 60 prosent bostedsløse oppgis å være avhengige av rusmidler, og at ca 40 prosent av vurderes å ha en psykisk sykdom⁵⁸. Kartleggingen viser også at nesten ¼ oppgis å ha både en psykisk sykdom og

⁵⁸ Dyb, E. og K. Johannessen. 2009. Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17, Oslo.

rusmiddelavhengighet (dobbeltdiagnose). Likevel er det slik at det er mange bostedsløse som faller utenfor disse kategoriene. Kategoriene består dessuten av individer som gestaltes av en rekke andre trekk som kjennetegner deres livssituasjon. Poenget er uansett at en metodikk som beviselig kan komme en såpass heterogen gruppe mennesker til gode også bør kunne gi resultater ovenfor mennesker som selv om de ikke står i en like prekær boligsituasjon likevel trenger et løft for å stabilisere egen bo- og livssituasjon.

Et viktig utgangspunkt for å lykkes er at de tjenester og den hjelp som ytes må være koordinert og anpasset den enkelte. Fra den norske konteksten trekkes arbeidet som over tid er gjort i tilknytning individuell plan i Norge fram som interessant i så måte. I mange kommuner er dette et arbeid som kan sies å være profesjonalisert, og som i enkelte tilfeller også benytter aktuell velferdsteknologi for å koordinere tjenestetilbudet til eieren av den individuelle planen. De kommunene som har lyktes i sitt arbeid med individuell plan har utvilsomt viktige erfaringer som kan være et godt utgangspunkt for en konstruktiv utvidelse av målgruppen for Housing first, og som også i stor grad kan sies å ha vært fraværende forut for utprøvingen av modellen i Danmark.

I hvilken grad man ønsker å benytte modellen ovenfor andre vanskeligstilte på boligmarkedet er et av de elementene som kanskje aller helst bør bestemmes lokalt ved en eventuell utprøving eller innføring av modellen. I NOU 2011:15 *Rom for alle* vises det til at kommunene bør gis handlingsrom i det boligsosiale arbeidet, og det å beslutte hvilke målgrupper som skal prioriteres vil være en naturlig del av dette.

7. VEDLEGG: LITTERATUR OM HOUSING FIRST

Nedenfor vil det være fokus på litteraturgjennomgangen som er gjennomført som en del av prosjektet og resultatene av denne. Først vil kriteriene for den utvalgte litteraturen bli gjennomgått, deretter oppsummeres de relevante artiklenes poeng i forhold til de forskjellige temaene som nevnes under.

I undersøkelsens første fase ble det gjennomført en litteraturgjennomgang av internasjonale artikler og enkelte rapporter som beskriver Housing First-modellen, samt dens anvendelses- og implementeringsmuligheter. På bakgrunn av kjennskap til området var det i Rambølls tilbud til oppdraget presentert fem forslag til relevante artikler. Denne listen er, etter et større litteratursøk, utvidet med flere artikler. Utvelgelsen og avgrensingen av artiklene er basert på følgende utvelgelseskriterier:

- Artiklene inneholder beskrivelser av Housing First-modellen
- Artiklene behandler implementeringen av Housing First-modellen

Hvis artiklene levde opp til de to ovenstående kriteriene, ble det etterfølgende fokusert på hvilke av nedenstående temaer den enkelte artikkel behandler:

- a. Lovgivning
- b. Boligstruktur
- c. Organisering
- d. Faglighet
- e. Økonomi

Det er foretatt en nærmere gjennomgang av 14 artikler, tre rapporter og to slideshows. For en oversikt over disse se skjemaet nederst i vedlegget.

7.1 Artikler og temaer

Det gjelder generelt for artiklene at de primært har fokus på det metodiske innholdet i Housing First-tilnærmingen. Det er således kun et begrenset fokus på implementering og herunder hvilke forutsetninger som skal være tilstede for implementering av metoden. Dette må forutsettes å henge sammen med modellens forholdsvis unge alder og at den primært er anvendt i USA.

Selv om implementering ikke behandles systematisk i artiklene er det likevel flere artikler som forholder seg til et eller flere av de opplistede temaene vedrørende implementering (jf. nedenstående oversikt). Fire artikler har i forskjellig grad behandlet boligstrukturens betydning for mulighetene for å implementere Housing First; tre artikler belyser betydningen av organiseringen av det boligsosiale arbeidet; fire artikler understreker hvilke faglige forutsetninger som skal være tilstede; og enkelte analyserer de økonomiske effektene av metoden, herunder potensialet for offentlige besparelser ved implementering av Housing First.

I det følgende redegjøres mer utførlig for hvordan de gjennomgåtte artiklene forholder seg til de oppstilte analysetemaene.

7.1.1 Lovgivning

Som det fremgår av oversikten er de lovgivningsmessige forutsetningene for bruk av Housing First-modellen kun i begrenset omfang berørt i den analyserede litteraturen. I denne litteraturgjennomgangen berøres dette temaet kun i en artikkel, "Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness" av Atherton & McNaughton Nicholls fra 2008. Det diskuteres her om Housing First vil kunne brukes i en europeisk kontekst på grunn at de store forskjellene i velferdssystemenes innretning. Eksempelvis understrekes det at England og USA har helt forskjellige velferdssystemer og at folk som er hjemløse i England, mulig har andre og mer komplekse problemer enn de gruppene av hjemløse som det arbeides med i USA (Atherton & McNaughton Nicholls 2008). Det påpekes likevel senere i samme tekst at Housing First har klart å hjelpe de hardest rammede hjemløse i USA og at det dermed ikke er noen umiddelbar grunn til å tro at det ikke vil fungere i en europeisk kontekst.

7.1.2 Boligstruktur

Boligstrukturen er en avgjørende parameter for implementering av Housing First. Mangel på boliger er en vesentlig barriere, og dette temaet behandles i fire av de analyserte artiklene. Disse artiklene fremhever alle en rekke punkter som bør vies oppmerksomhet.

For det første fremstilles kravet om spredning av Housing First-deltakere (maks 15 prosent av beboerne i en boligblokk må være tilknyttet Housing First) som en viktig komponent i veien til denne suksessen. Blant annet fordi det medfører at kontakten til andre misbrukere minskes (Atherton & McNaughton Nicholls 2008).

Typen av leie har også betydning. Ved bruken av det private boligmarkedet unngås samlokaliseringen, noe som reduserer stigmatiseringen og følelsen av å være annerledes. En følelse som kan oppstå når en høy konsentrasjon av utsatte og ekskluderte personer er bosatt samme sted. I tillegg har en undersøkelse fra Toronto vist at beboere som bor alene i deres leilighet oppfattet seg selv som gladere for deres boligsituasjon, noe som anses som et viktig aspekt i forbindelse med motiveringen av de bostedsløse (Atherton & McNaughton Nicholls 2008).

Å finne skikkelige og billige boliger kan likevel være en konstant utfordring særlig i noen områder. Ved opprettelsen av Housing First i rurale strøk eller forsteder kan det oppstå forskjellige utfordringer som krever modifikasjon av modellen. I noen situasjoner/områder kan beboerne være nødt til å bo i et leid rom i en bolig, å bo med andre brukere eller vente til en annen ledig bolig dukker opp (Stefancic & Tsemberis 2007). I rurale strøk og forsteder kan antallet boliger til overkommelige priser gi problemer, hvilket kan medføre begrensninger i forhold til brukerens frie valg, og det å finne den rette bolig i slike områder kan derfor kreve flere penger og mer tid. Stefancic og Tsemberis påpeker ytterligere at det i noen områder kan være vanskelig å opprettholde/danne fulle støtte-/hjelpesgrupper (ACT-team) og at det derfor kan bli nødvendig å samarbeide med flere forskjellige organisasjoner og lokale institusjoner. Det kan likeledes, på grunn av store avstander, være nødvendig å ansette mer personale og det kan oppstå problemer i forhold til personale med spesifikk faglige kompetanse, hvilket kan kreve større økonomiske ressurser. Rurale strøk og forsteder sikrer heller ikke i samme grad den enkelte brukers anonymitet (Stefancic & Tsemberis 2007).

Lars Benjaminsen og Evelyn Dyb understreker at mangel på boliger er definert som den største barriere i oppnåelsen av målene i den norske konteksten. I Norge er cirka 80 prosent av boligene privateide og offentlig eide boliger utgjør kun 4 prosent av boligmarkedet. Forebyggingen av bostedsløshet skal med andre ord finne sted i et system av eide boliger. Dette medfører hard konkurranse om kommunale boliger, særlig i tett befolkede områder, byområder, hvor konsentrasjonen av hjemløse er høy (Benjaminsen & Dyb 2008). En annen viktig faktor og barriere, som utgjør et nødvendig supplement til de offentlige/kommunalt eide boligene i deknningen av de bostedsløses behov, er det ustabile og begrensede private norske utleiemarked (Benjaminsen & Dyb 2008). Det er således viktig med et økt engasjement i både boligsektoren og hjemløsesektoren for til fulle å leve opp til de kravene som er nødvendige ved implementeringen av Housing First (Atherton & McNaughton Nicholls 2008).

7.1.3 Organisering

Det påpekes at effektiv tjenestekoordinering er et viktig ledd i Housing First og en utfordring i implementeringen av programmet. Koordineringen av booppfølgingstjenester kan mulig bli en av de største utfordringene i en europeisk kontekst, da tilbudet ofte er spredt på flere forskjellige instanser, hvilket kan medføre at det skal kjempes med samarbeidet og organiseringen mellom forskjellige organisasjoner (Atherton & McNaughton Nicholls 2008). Atherton & McNaughton Nicholls forteller at man i Norge har sett aspekter av Housing First i det fireårige prosjektet "Prosjekt bostedsløse". Modellen er dermed ikke helt fremmed og vil ikke kreve en total omveltning, men primært en endring av fokus. Ytterligere understrekes det i artiklene at det er viktig at medarbeiderne holder sammen og ikke skaper en individuell tilnærming, blant annet siden det er et samarbeid som krever at man ofte møtes og diskuterer den enkelte brukers behov (Salyers & Tsemberis 2007, Sam Tsemberis 2010).

Noen instanser/institusjoner vil være dårlig forberedt på forandringer i overgangen til Housing First, som blant annet reduserer behovet for tradisjonelle boformer for hjemløse. Dette kan

skape problemer i forhold til opprettholdelsen av arbeidsplasser og skape angst for å miste viktige "husly-kontakter" blant forvalterne av disse (Stefancic & Tsemberis 2007).

7.1.4 Faglighet

Sam Tsemberis påpeker i "Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Cost", at det i overgangen til Housing First bør legges en plan som blant annet inneholder en redefinering av medarbeidernes roller, eksempelvis av de medarbeiderne som på nåværende tidspunkt er ansatt i det oppsøkende arbeidet, på herberger eller varmestuer. Det er likeledes viktig at alle informeres om og læres opp i prinsippene bak Housing First, særlig brukerperspektivet; brukerens frie valg, og fokuset på skadereduksjon (Sam Tsemberis 2010).

Treningen av medarbeiderne anses av Tsemberis som nødvendig, eksempelvis i forhold til motivasjonsteknikk, skadereduksjon samt anerkjennelse og oppdagelse av stadier av forandring hos den enkelte hjemløse. Trening som samtidig skal hjelpe fagpersonalet med å akseptere brukerens frie valg og selvbestemmelse i behandlingsløpet (Sam Tsemberis 2010). Housing First utfordrer det tradisjonelle forholdet mellom klient og fagpersonale, blant annet ved å kreve at fagpersonalet og andre tjenestemedarbeidere har den enkelte brukers mål og behov i fokus, og herunder i noen situasjoner må gi slipp på egen autoritet og vilje og fokuserer på samarbeidet med brukeren. Det gjør seg særlig gjeldende for oppbygging av ACT-team (Stefancic & Tsemberis 2007).

Ytterligere nevnes det, at det ved overgangen til modellen oppstår et skifte fra helsehensyn og misbruksbehov til et økt fokus på brukerens boligforhold (Stefancic & Tsemberis 2007, Salyers & Tsemberis 2007). Medarbeiderne som introduseres til Housing First-modellen skal derfor være særlig oppmerksomme på å skille deres klinisk/faglige tilnærming fra boligperspektivet. De skal dekke begge aspekter av brukerens behov og ha fokus på å bygge et likeverdig samarbeid med brukeren (Stefancic & Tsemberis 2007, Salyers & Tsemberis 2007). Det nevnes derfor som viktig, at det blant nye medarbeidere forekommer en holdningsendring (mindshift), dvs. et skift i tilnærmingen til de bostedsløse. De skal blant annet være oppmerksomme på og gi opp fordommen om at folk med flere problemer og behov, herunder psykiske sykdommer eller stoffmisbruk, ikke evner å opprettholde egen bolig (Stefancic & Tsemberis 2007, Nicholls & Atherton). Det er således viktig at "støttegruppene" klarer å arbeide med forskjellige problemstillinger samtidig og har en helhetlig og integrerende tilnærming (Atherton & McNaughton Nicholls 2008).

7.1.5 Økonomi

Implementeringen av Housing First vil ifølge Sam Tsemberis innebære økte utgifter blant annet til boliger. På lengre sikt vil modellen likevel medføre besparelser, da klientene som er en del av Housing First ikke på langt nær i så høy grad benytter offentlige servicetjenester og institusjoner, herunder innleggelse på sykehus, psykiatriske behandlinger, samt andre former for behandling. De andre artiklene, som forholder seg til det økonomiske aspektet, understreker også at det vil være en økonomisk gevinst ved implementering av modellen. Særlig Perlman og Parvenskys beskriver artikkelen "Denver housing first collaborative cost benefit analysis and program outcomes report" de besparelsene som er oppnådd ved innføring av modellen i Denver. Artikkelen er en *cost benefit*-analyse, hvor fokus er på å undersøke helse- og akuttmedisinske besparelser, slik som sykehusinnleggelser, over en 24 måneders lang periode. Resultatene dokumenterer en overordnet reduksjon i helse- og akutte medisinske utgifter for testgruppen, på 72,95 prosent, hvilket tilsvarer 600'000 \$, eller 31'545 \$ per deltager (Perlman & Parvensky 2006). Denne reduksjon er målt ved å sammenligne de 24 månedene hvor testgruppen fulgte programmet med de 24 månedene før deltagerne startet i programmet. Blant annet ble det observert et kraftig fall i testgruppens bruk av medisinske innleggelser, psykiatrisk behandling, fengsling, akutt husly og benyttelse av skadestuer, kun ambulante helsemessige utgifter steg, da deltagerne ble tildelt mer hensiktsmessige og omkostningseffektive tjenester av programmet (Perlman & Parvensky 2006).

Tabell 7-1 Oversikt over analyserte artikler

Henvisning (Forfatter, år, mv)	Fokus på implementering av Housing First og forutsetninger (Ja/nei)	Hvis ja,				
		Lovgivning	Bolig- struktur	Organisering	Faglighet	Økonomi
Iain Atherton & Carol McNaughton Nicholls (2008): Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness. <i>European Journal of Homelessness</i> Volume 2, December 2008.	+	(+)	+	+	(+)	+
Robert Rosenheck, Wesley Kaspro, Linda Frisman & Wen Liu-Mares (2003): Cost-effectiveness of Supported Housing for Homeless Persons With Mental Illness. <i>Archives of General Psychiatry</i> , 60, 940–951.	÷					
Sam Tsemberis (1999): From streets to homes: an innovative approach to support housing for homeless adults with psychiatric disabilities	÷					
Lars Benjaminsen (2009): Hjemløshet i Danmark 2009 – en nasjonal kortlægning. SFI	÷					
Nicholas Pleace (2011): Exploring the potential of the 'Housing First' model. I N. Houard (ed) <i>Sosial Housing Across Europe</i> Paris: Inter-ministerial delegation for accommodation and access to housing for homeless or inadequately housed people (in French and English), pp. 177-186. Centre for Housing Policy. University of York	÷					
Sarah Johnsen & Ligia Teixeira (2010): Staircases, Elevators and Cycles of Change - 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs	÷					
Sam Tsemberis (2010): Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Cost. I <i>How to House the Homeless</i> . Ed. Ingrid Gould Ellen, Brendan O'Flaherty. New York: Russel Sage Foundation, 2010	(+)			(+)	(+)	(+)
Ana Stefancic & Sam Tsemberis (2007): Housing First for Long-Term Shelter Dwellers with Psychiatric Disabilities in a Suburban County: A Four- Year Study of Housing Access and Retention. <i>The Journal of Primary Prevention</i> , 28, 3, 265-279.	+		+	+	+	(+)
Michelle P. Salyers & Sam Tsemberis (2007): ACT and Recovery: Integrating Evidence-Based Practice and Recovery Orientation on Assertive Community Treatment Teams, <i>Community Mental Health Journal</i> , 43, 6, 619-641.	(+)			(+)	+	
Lars Benjaminsen & Evelyn Dyb (2008): The effectiveness of homeless policies – variations among the Scandinavian countries. <i>European Journal of Homelessness</i>	+		+			
Padgett, D.K., Gulcur, L. and Tsemberis, S., (2006) Housing first services for people who are homeless with co-occurring serious mental illness and substance	÷					

abuse, <i>Research on Sosial Work Practice</i> , 16, 1, 74-83.						
Sam Tsemberis & Ronda F. Eisenberg (2000): Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities. <i>Psychiatric Services</i> , 51, 487-493.	÷					
Jennifer Perlman & John Parvensky (2006): <i>Denver housing first collaborative cost benefit analysis and program outcomes report</i> , Denver, Colorado Coalition for the Homeless.	(+)					+
Ingrid Sahlin (2005): The Staircase of Transition: Survival through Failure, i <i>Innovation – the European Journal of Sosial Science Research</i> , Vol. 18, 2.	÷					
Carol McNaughton Nicholls & Iain Atherton (2008) ' <i>Housing First</i> ' – A Review of Experiences	+		(+)		(+)	
Craig M. Coldwell & William S. Bender (2007) The Effectiveness of Assertive Community Treatment for Homeless Populations With Severe Mental Illness: A Meta-Analysis. (<i>Am J Psychiatry</i> 2007; 164:393–399)	÷					
Geoffrey Nelson & Tim Aubry (2007): A review of the Literature on the Effectiveness of Housing and Support, Assertive Community Treatment, and Intensive Case Management Interventions for Persons With Mental Illness Who have been Homeless. I <i>American Journal of Orthopsychiatry</i> . Vol 77. No. 3., 350-361.	÷					
Dennis P. Culhane (slides): Housing First. An Evidence- based Sosial Innovation to Tackle Homelessness	Kort om HF					
Dennis P. Culhane (slides): Housing First. Perspektives from the US	Kort om HF					

+: Ja, artikkelen behandler emnet

÷: nei, artikkelen behandler ikke emnet

(+): ja, delvis

