



OsloMet - storbyuniversitetet

Petter Dahle

Implementering av Housing First i Norge

Nasjonale målsettinger og lokal gjennomføring

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap,

Oslo 03.12.2018

Forord

Arbeidet med masteroppgaven utgjør siste etappe i masterstudiet Styring og ledelse ved OsloMet. Det har vært interessante og lærerike år med tilegnelse av kunnskap jeg allerede har hatt stort utbytte av å bruke.

Jeg vil rette en stor takk til alle informantene som velvillig stilte opp i en travel arbeidshverdag. Både måten jeg ble tatt i mot meg og kunnskapen jeg ble formidlet ble til en stor berikelse for oppgaven. Deres faglige engasjement og gode refleksjoner ga inspirasjon til mitt eget skrivearbeid, en inspirasjon jeg også tar med meg videre i min arbeidshverdag.

Jeg vil takke min veileder, Asbjørn Johannessen, for tålmodighet og fleksibilitet underveis i arbeidsprosessen. Hans konkrete innspill har vært til stor nytte for struktur og innhold i oppgaven.

Nå venter nye utfordringer i livet!

Trondheim, 2. desember 2018

Petter Dahle

Sammendrag

Jeg har i denne oppgaven undersøkt hvordan Husbanken og tre norske kommuner har bidratt til å implementere Housing First. Housing First er en kunnskapsbasert tjenestemodell for bekjempelse av bostedsløshet.

Bostedsløshet er et stort individuelt problem for de som rammes og et alvorlig samfunnsproblem. Bekjempelse av bostedsløshet har vært et uttalt mål for norske myndigheter siden begynnelsen av 2000-tallet. Undersøkelser viser at personer med rus og/eller psykiske problemer utgjør den største delen av de som er bostedsløse over lang tid. En rekke statlige reformer som har blitt gjennomført de siste 20-årene har hatt som mål å redusere langvarig bostedsløshet og øke livskvaliteten til de som rammes. Housing First omtales som en av de viktigste innovasjonene for bekjempelse av bostedsløshet som har skjedd i løpet av de siste 30 årene og ble første gang tatt i bruk av norske kommuner i 2013.

Housing First bygger sine prinsipper på medbestemmelse, valgfrihet og recovery.

Hensikten med undersøkelsen har vært å finne ut hva som har finnet ut hvordan Husbanken og kommunene har implementert modellen, hvor tro de har vært mot modellens kjerneprinsipper og hvordan deres bidrag har påvirket resultatene av implementeringen. Undersøkelsen bygger på kvalitativ metode med personlige intervjuer. Informasjon fra intervjuene danner grunnlaget for analysen.

Resultatene fra undersøkelsen viser at informantene mente at de hadde lyktes godt med å implementere Housing First og begrunnet dette med at brukerne hadde oppnådd høyere bostabilitet, bedre livskvalitet og helse. Forpliktelse til arbeidet, engasjement for brukerne og troskap til modellen ble trukket fram som viktigste årsaker til at man hadde lyktes.

Ekstern finansiering, riktig utvelgelse av medarbeidere og faglig autonomi i prosjektene trekkes også fram som viktige årsaker. Flere informanter la dessuten vekt på at Housing First må ses i sammenheng med andre statlige satsninger som hadde skjedd på området, og mener Housing First bygget på kjente faglige prinsipper for sosialt arbeid. Modellen framstår som en enkel og konkret måte å løse bostedsløshet på.

Abstract

My aim in this study has been to find out how the National Housing Bank and three Norwegian municipalities have implemented Housing First. Housing First is an evidence-based model to end homelessness.

Homelessness is a severe problem for those inflicted and a huge social problem for the community. To end homelessness has been an aim for the National Government for the last 15 years. The vast majority of those experience long-term homelessness have drug addiction and/or mental health problems. Several National reforms the last 20 years have aimed to reduce long-term homelessness and increase quality of life for those affected. Housing First is regarded as one of the most important social innovations to end homelessness for the last 30 years and has been implemented in Norwegian municipalities since 2012/2013. Fundamental principles of Housing First is consumer choice, self-determination and recovery.

An important aim of this thesis has been to find out how close to the core principles of Housing First the practitioners has implemented the model, and how their contributions have influenced the outcome. The analysis in the study is based on information from the interviews. The results tells that the informants believed that they had succeeded in implementing Housing First and related this to higher housing sustainability, better quality of life and improved health for the participants. Work-commitment, engagement for the participants and fidelity to the model were also mentioned as main reasons for success. External funding, recruitment of employees and autonomy for the projects are also highlighted as important reasons. Several informants also emphasized that Housing First must be seen in relation with other government initiatives that had taken place the last years, and believes Housing First built on well-known academic principles for social work. The model appears to be a simple and effective way to solve long-term homelessness.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	IV
1 Innledning.....	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
2 Bostedsløshet og Housing First.....	4
2.1 Bostedsløshet	4
2.2 Omfang og forklaringer på bostedsløshet.....	4
2.3 Bostedsløse og deres utfordringer	5
2.4 Historisk tilbakeblikk	6
2.5 Innsats mot bostedsløshet i nyere tid	6
2.6 Housing First introduseres for norske kommuner	8
2.7 Hva er Housing First?	9
2.7.1 <i>Prinsipper og faglig grunnlag for Housing First</i>	9
2.7.2 <i>Langvarig booppfølging sikrer varig slutt på bostedsløshet</i>	9
2.7.3 <i>Helse, livskvalitet og sosial integrasjon</i>	10
2.7.4 <i>Et brudd med den tradisjonelle tilnærmingen til bostedsløshet</i>	11
2.7.5 <i>Housing First – en kunnskapsbasert modell</i>	11
2.7.6 <i>Troskaps til modellen og egen fidelity-skala</i>	12
2.8 Housing First som virkemiddel i statens føringer for bedre tjenester	12
2.9 Staten som tilrettelegger og kommunene som utfører	13
3 Implementeringsteori	14
3.1 Fenomenet implementering	14
3.2 Implementering skjer både ovenfra-ned og nedenfra-opp.....	14
3.3 Implementering er vanskelig	15
3.4 Behov for oversetterkompetanse	16

3.5	Definisjon av implementering	16
3.6	Implementering skjer i en lokal kontekst	17
3.7	Oversiktsmodell for implementering	17
3.8	Implementering går gjennom faser	19
3.9	Hvordan anvende teoriene i min undersøkelse?	19
4	Kvalitativ metode og åpne intervjuer	21
4.1	Forskningsdesign	21
4.2	Kvalitativ metode	21
4.3	Utvalgsstrategi og valg av informanter	21
4.4	Datainnsamling	23
4.5	Gjennomføring av intervjuer	23
4.6	Dokumenter	24
4.7	Undersøkelsens sterke og svake sider	24
4.7.1	<i>Reliabilitet</i>	24
4.7.2	<i>Validitet</i>	25
4.8	Melding til Norsk senter for forskningsdata	25
5.2	Husbanken	27
5.2.1	<i>Husbanken oppdager Housing First</i>	27
5.2.2	<i>Husbanken vurderer modellen i norsk kontekst</i>	27
5.2.3	<i>Housing First svarte på et uløst problem</i>	28
5.2.4	<i>Husbanken inviterer kommunene inn i arbeidet</i>	28
5.2.5	<i>Finansiering som et sentralt virkemiddel</i>	29
5.2.6	<i>Husbanken var tvetydig på om man skulle satse på Housing First</i>	30
5.3	Kommunene	31
5.3.1	<i>Kommunene beslutter seg for å etablere Housing First</i>	31
5.3.2	<i>Prosjektetablering</i>	31
5.3.3	<i>Rekruttering av medarbeidere og personlig egnethet</i>	32

5.3.4	<i>Innledende implementering</i>	33
5.3.5	<i>Klarhet i modellens visjon og prinsipper</i>	33
5.3.6	<i>Fidelity-krav og kjernekomponenter</i>	34
5.3.7	<i>Full gjennomføring</i>	35
5.3.8	<i>Innovasjon</i>	36
5.3.9	<i>Bærekraftig videreføring</i>	37
5.3.10	<i>Forhold som fremmet implementeringen – forpliktelse og engasjement</i>	38
5.3.11	<i>Forhold som fremmet implementeringen – støtte i stab/etat og gode samarbeidsrelasjoner</i>	39
5.3.12	<i>Forhold som fremmet implementeringen – praksisnær modell</i>	39
5.3.13	<i>Forhold som fremmet implementeringen – veiledning</i>	40
5.3.14	<i>Forhold som fremmet implementeringen – nettverkssamlinger</i>	40
5.3.15	<i>Forhold som fremmet og hemmet implementeringen – boliger</i>	40
5.3.16	<i>Forhold som hemmet implementeringen – holdninger</i>	41
5.3.17	<i>Forhold som hemmet implementeringen – koordinering</i>	42
5.3.18	<i>Forhold som hemmet implementeringen – mangelfull opplæring</i>	42
5.3.19	<i>Forhold som hemmet implementeringen – brukervedvirkning</i>	43
5.4	Rambølls anbefalinger i liten grad fulgt opp	43
5.5	Savnet en tydeligere og mer aktiv stat	43
5.6	Viktig framover med pådrivere for Housing First	44
5.7	Housing First som trend i tida	45
6	Oppsummering og konklusjon	47
7	Litteraturliste	49
	Vedlegg	55
	Vedlegg 1	56
	Vedlegg 2	58
	Vedlegg 3	60

Figurliste

Figur 1: Forholdet mellom Husbanken, kommunene og Housing First.....	13
Figur 2: Fixsen mfl. (2005) Rammeverk for implementering.....	18

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

«Norge kan få slutt på kronisk hjemløshet i løpet av de neste 18 månedene», sa Sam Tsemberis fra USA da han talte på nasjonal boligkonferanse i Norge i 2015¹. Tsemberis er grunnlegger av Housing First, som de siste 20 årene har blitt den mest utbredte tjenestemodellen for å bekjempe bostedsløshet. Tsemberis mente at Norge hadde alle forutsetninger for lyktes fordi vi har kompetanse, ressurser og politikere som ønsker å endre verden². Dersom Tsemberis hadde fått rett i sin påstand, ville det vært første gang man kunne dokumentere at det ikke finnes langvarig bostedsløshet i Norge.

Bostedsløshet er langt fra noe nytt fenomen, verken i Norge eller andre land. Det finnes beretninger om hjemløse mennesker langt tilbake i tid; fra omstreiferne som vandret rundt fra bygd til bygd, til Charles Dickens' historier om den hjemløse fattiggutten Oliver Twist i slummen av London og nyere fortellinger som Petter Uteliggers dokumentarserie om uteliggermiljøet i Oslo. Fenomenet både tiltrekker og skremmer oss. Det er ikke vanskelig å leve seg inn den fortvilelse og desperasjon det må være og ikke ha et trygt sted å sove kommende natt, men det skremmer oss samtidig å vite at dette skjer midt blant oss i et av verdens rikeste velferdssamfunn. Vi spør oss gjerne hva har ført mennesker inn i denne livssituasjonen, og det appellerer til vår medmenneskelighet å hjelpe dem ut av slik en nød.

Bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet var noe av det første de profesjonelle sosialarbeiderne befattet seg med da faget etablerte seg som profesjon (Zahl 2003:17-45). Over 150 år senere arbeider sosialarbeidere med de samme problemene, til og med i velstående land som Norge, med en materiell rikdom og en levestandard høyere enn noen gang i historien. Selv om det har skjedd enorme endringer i samfunnet i løpet av disse årene, rammes fortsatt mennesker av bostedsløshet; en de mest ekstreme former for sosialt utenforskap man kan tenke seg (Ulfrstad 2011).

Bostedsløshet er nært knyttet til fattigdom, arbeidsløshet, sykdom og sosial nød (Daly 1996:18-26, Stephens mfl. 2010:199, Dyb og Johannessen 2013:42, Dyb og Lid 2017:162-169). Definisjoner av hvem som er bostedsløse, hvilke årsakene som ligger til grunn for deres problemer og hvordan disse skal løses er ofte motivert av politiske eller ideologiske

¹ <https://rop.no/aktuelt/slutt-paa-hjemloeshet-innen-2016> (lastet ned 02.12.18)

² <https://www.napha.no/content/13827/-Slutt-pa-hjemloshet-innen-2016> (lastet ned 02.12.18)

oppfatninger (Daly 1996:3). På den ene siden finnes dem som ser på bostedsløshet som et strukturelt problem skapt av samfunnet og som myndighetene må løse. På den andre siden hevdes det at bostedsløshet må knyttes til individuelle valg i livet og derfor er en selvforskyldt situasjon man selv må ta ansvar for (Daly 1996:3). De skarpe skillelinjene disse ståstedene skaper fører oss lett inn i diskusjoner om verdige og uverdige trengende. Man har i dag langt på vei gått bort fra denne måten å tenke rundt problemene og er mer opptatt av å integrere ulike perspektiver i måten man forstår og forholder seg til problemene (Dyb og Johannessen 2013:44).

Undersøkelser viser at personer med rus og/eller psykiske problemer utgjør den største delen av de som er bostedsløse over lang tid (Dyb og Lid 2017:164, Hustvedt mfl. 2018:15). Dette er blant samfunnets mest marginaliserte grupper og målgruppa kommer svært dårlig ved måling av levekår og helsetilstand (Sandlie 2010:149, Dyb og Lid 2017:166, Lie m.fl. 2017:3, Hustvedt mfl. 2018:24). Bostedsløshet omtales som et sosialpolitisk problemområde med stor grad av kompleksitet, og det råder en bred erkjennelse om at problemene ikke lar seg løse uten utstrakt samarbeid på tvers av sektorer og tjenester i offentlig forvaltning (Ulfrstad 2011:150).

Housing First har de senere årene fått stor internasjonal oppmerksomhet og omtales som den viktigste innovasjonen for bekjempelse av bostedsløshet som har skjedd i løpet av de siste 30 årene (Pleace 2016³). Housing First er en kunnskapsbasert tjenestemodell for varig bosetting av bostedsløse med rus- og/eller psykiske problemer (Tsemberis 2010:4, Ulfrstad 2011:202). Modellen kan vise til gode resultater på bostabilitet, bedre livskvalitet og helse der den er prøvd ut (Collins mfl. 2012:1, Pleace and Bretherton 2013:32, Munthe-Kaas m.fl. 2016:6). De positive resultatene i andre land førte til at man også i Norge begynte å interessere seg for modellen og i 2013 startet de første norske Housing First-prosjektene sitt arbeid. Resultatene fra arbeidet viser at man langt på vei oppnår samme gode resultater i Norge som andre land for sentrale målsetninger som økt bostabilitet og bedre tilgang til tjenester (Snertingdal 2016: 67-68, Barvik og Flåto 2018:7).

Bruk av kunnskapsbaserte tjenestemodeller innen helse- og sosialtjeneste har økt i omfang de siste årene og anes som viktige tiltak i myndighetenes strategiarbeid for innovasjon og kvalitetsutvikling (IS 1162, IS 1870, Omsorg 2020). Tilgangen på modeller er ikke lenger

³ <http://housingfirstguide.eu/website/> (lastet ned 02.12.18)

problemet; problemet er å iverksette og gjennomføre disse i en travel og stadig skiftende kommunehverdag (Roland og Westergård 2015:41). I hvilken grad man lykkes med slike satsninger handler imidlertid ikke bare om mål, penger og modeller. Aktørene som skal gjennomføre satsningen er like viktige, fordi deres valg, handlinger og konteksten de arbeider innenfor får stor betydning for arbeidets framdrift og måloppnåelse. Dersom man skal lykkes med å bekjempe bostedsløshet med Housing First, må også kvaliteten på implementeringen være god (Roland og Westergård 2015:55).

Fixsen m.fl. (2005:5) definerer implementering som «spesifikke aktiviteter som er utviklet for å omsette til praksis en aktivitet eller program som består av kjente dimensjoner» (oversatt av Roland og Westergård 2015:20). I følge Fixsen mfl. handler implementering om noe langt mer enn hvilke mål og strategier man jobber etter. Fokuset rettes på konkrete, detaljerte aktiviteter man skal gjennomføre for å oppfylle forventede mål og resultater. Jeg finner det interessant å undersøke hvordan implementeringen av Housing First med utgangspunkt i denne definisjonen, og har formulert følgende problemstilling:

Hvordan har Housing First blitt implementert i Norge med utgangspunkt i forståelsesmodellen til Fixsen mfl.?

Problemstillingen åpner opp for et bredt spekter av forhold som kan virke inn på selve implementeringen. For at omfanget av oppgaven ikke skal bli for stort og uoversiktlig har jeg valgt å knytte min undersøkelse til de ulike fasene i implementeringsprosessen slik Fixsen mfl. (2005:15-17) definerer dem. Jeg har på bakgrunn av dette formulert følgende forskningsspørsmål:

Hvorfor har Housing First blitt innført i Norge?

Hvilke forhold har fremmet og hemmet implementeringen?

Hvor stor betydning har lokale faktorer hatt for utfallet av implementeringen?

2 Bostedsløshet og Housing First

2.1 Bostedsløshet

Bostedsløshet er et begrep som kan forstås på ulike måter og det finnes mange ulike definisjoner på fenomenet. I mange andre land, inkludert Sverige og Danmark, brukes eksempelvis begrepet hjemløs framfor bostedsløs (Socialstyrelsen 2017). Ved å bruke begrepet hjemløs signaliserer man at et eget hjem er noe annet enn tilgang til en fysisk bolig å overnatte i. Man kan i perioder bo hos familie, venner eller institusjoner og således ha tilgang på bolig uten at det kan kalles ens hjem. På den andre siden kan begrepet hjemløs bringe assosiasjoner til beskrivelser som «uteligger» eller «søppelposemennesker» (Wall og Nordvall 2014:11). Denne måten å omtale målgruppa på reflekterer i liten grad den heterogene gruppen man egentlig snakker om. Jeg har til grunn for denne oppgaven brukt NIBRs definisjon av bostedsløse, som også ligger til grunn for registreringene som norske myndigheter har brukt siden de første tellingene i 1996 (Dyb og Lid 2017:33):

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt.

Denne definisjonen tar høyde for å regne med personer som bor hos familie, venner eller oppholder seg i institusjon. I noen land regnes ikke disse personene med blant bostedsløse.

2.2 Omfang og forklaringer på bostedsløshet

Synet på bostedsløse har endret seg med ny kunnskap, nye faglige tilnærminger og med utviklingen av det moderne velferdssamfunnet. Det samme kan sies om virkemidlene myndighetene har tatt i bruk ovenfor målgruppa. Flere forskere peker på at det er en tydelig sammenheng mellom nivået på bostedsløshet og type velferdsstat (Stephens m.fl. 2010:14, Dyb og Lid 2017:25). De nordiske velferdsstatene, med sterke sosiale sikkerhetsnett, har over lengre tid hatt lavere antall bostedsløse enn i land med lite utbygde offentlige velferdsordninger (Dyb og Johannessen 2013:40). Det ser dessuten ut til å være en sammenheng mellom politikken som anvendes innenfor velferdssystemet (Stephens m.fl.2010:). Sverige, som har en lang tradisjon for bruk av trappetrinnmodellen, hadde ved

siste telling i 2017 registrert over 32 000 personer uten bolig (Socialstyrelsen 2017:16). Blant disse anses nesten 6000 personer å være i en akutt situasjon. Antallet langt høyere enn de øvrige nordiske land. I resten av Europa registreres en stadig økning i antall bostedsløse i mange land, særlig blant de som sover på gata, såkalte «rough sleepers» (Abbé Pierre Foundation – Feantsa 2018:11).

2.3 Bostedsløse og deres utfordringer

Kartlegginger av langtids bostedsløse viser at dette ofte er en enslig mann i førtiårene med rusproblemer, ofte i kombinasjon med psykisk helseutfordringer. Han har lav utdanning, er arbeidsløs og avhengig av økonomisk sosialhjelp eller ytelser fra NAV. Mange sliter med betydelige somatiske plager og/eller fysisk funksjonshemming og befinner seg i en tilstand i livet der de venter på bolig og/eller behandlingsopphold i institusjon ((Dyb m.fl. 2013:76-77). Andre studier viser at bostedsløse har liten eller ingen kontakt med familie og at det lille sosiale nettverket man har, er ofte knyttet til etablerte rusmiljø (Dyb og Lid 2017:158). Bildet av den «typiske» bostedsløse viser med tydelighet at problemene er sammensatte og komplisert (Benjaminsen og Lauritzen 2013, Dyb og Johannessen 2013). Dyb og Johannessen 2013:49) skriver at det i de nordiske velferdsstatene er lite fruktbart å snakke om enten-eller forklaringer knyttet til struktur eller individ.

En oversikt over situasjonen for bostedsløse i Europa som ble publisert i 2018 viser hver gjennomsnittlig bostedsløshet varer i over 10 år og den forventede levealder er 30 år kortere enn gjennomsnittet i befolkningen (Abbé Pierre Foundation – Feantsa 2018:12).

Perspektivet vi anvender får nødvendigvis betydning for hvordan vi ser på forklaringer på bostedsløshet og hvilke tiltak som bør anvendes for å bekjempe problemet. Et individuelt perspektiv kan fort forsterkes av moraliserende holdninger knyttet til at folk må ta ansvar for de handlinger de gjør i sine liv og konsekvensene av disse. Et slikt syn på bostedsløse kan likne på den inndeling som går langt tilbake i historien knyttet til verdige og uverdige fattige, der noen fortjener vår hjelp mens andre har seg selv å takke. Selv om måten samfunnet håndterer bostedsløse i dag er annerledes enn tidligere tider, preges fortsatt den offentlige debatten og de faglige diskusjonene om at det ligger individuelle eller strukturelle årsaker bak den enkeltes problem (Dyb m.fl. 2013: 31).

2.4 Historisk tilbakeblikk

I tidligere tider brukte man begreper som løsgjengere, omstreifere, fanter og uteliggere om mennesker som av ulike grunner hadde ”falt utenfor” samfunnet og var uten bolig. Deres atferd ble sett på som et stort samfunnsproblem og en plage for den øvrige befolkningen. For å begrense problemene vedtok Stortinget i 1900 å innføre en egen lov rettet mot det man kalte løsgjengere, beltere (tiggere) og drukkenskap (personer som ruser seg) og på første side i proposisjonen til loven (Ot.prp.nr. 2, 1998-99) står følgende:

Allerede forlængst har det været erkjendt, at Omstreifervæsenet og navnlig da det saakaldte Fantefolks Omstreiferi ikke alene er en Plage for mange Landdistrikter, hvis spredte Befolkning ofte formelig tyranniseres af de regelmæssig i større Følge optrædende Omstreifere, men ogsaa i sig selv indebærer en Fare for Retssikkerheden i Samfundet.

Løsgjengeri var forbudt fram til 1970, selv om det i perioder var prekær boligmangel i Norge og mange uten bolig. Dette henger sammen med at løsgjengeren primært ble sett på som en person (vanligvis mann) med et alkoholproblem som drev rundt uten arbeid eller inntekt (Dyb 2003:35). Løsgjengere ble vanligvis dømt til arbeidsleir for alkoholister. Løsgjengerloven ble gradvis endret og erstattet av annen lovgiving, men den ble først endelig opphevet i 2006. Løsgjengerloven, og måten bostedsløse har blitt behandlet på opp gjennom årene, viser med tydelighet at dette er en gruppe mennesker som har vært uønsket i sitt lokalsamfunn og av den norske stat. Reaksjonene fra fellesskapet må ha vært smertefulle erfaringer for den enkelte. Det knytter seg utvilsomt fortsatt stort stigma og mange fordommer til bostedsløse, og brukernes opplevelse av utenforskap er ikke nødvendigvis mindre selv om lovgivningen er endret og hjelpetilbudet har blitt mer humant.

2.5 Innsats mot bostedsløshet i nyere tid

Det rådet stor bostedsløshet i Norge etter krigen og myndighetene satte i gang en storstilt boligbygging som varte fram til 1970-årene. Boligbyggingen skjedde parallelt med oppbyggingen av velferdsstaten, som hadde som mål å sikre innbyggerne trygdeordninger og tjenester ved alderdom, helsesvikt eller sosial nød. Utsatte grupper i samfunnet fikk gjennom disse ordningene en langt tryggere tilværelse enn tidligere, men undersøkelser viste at gruppen med bostedsløse ikke oppnådde velstandsutviklingen andre fikk (Skog Hanssen mfl 2007:7). Selv om man ikke hadde nasjonale tellinger over antall bostedsløse før 1996 (Ulfrstad 1996), antok man at problemet var relativt lite. Den utstrakte bruken av

institusjonsopphold innen psykisk helsevern, rusomsorg og barnevern som eksisterte fram til 1980-tallet, kamuflerte noe av problemomfanget og det reelle antallet bostedsløse.

På slutten av 60-tallet kom mange nye illegale rusmidler til Norge og det etablerte seg nye, tyngre rusmiljøer med en langt mer sammensatt problematikk enn tidligere. Blandingsbruk av rusmidler ble vanlig og den «gamle» alkoholisten forsvant gradvis ut av bildet. De nye rusmidlene hadde annen type virkning på den enkeltes helse, med psykiske og nevrologiske skadevirkninger hjelpeapparatet tidligere var ukjent med. Rusavhengiges atferd og handlingsmønster endret seg med de nye rusmidlene og hjelpeapparatet stod ovenfor nye utfordringer knyttet til bolig, behandling og sosial integrasjon.

I 1996 startet man opp med de første nasjonale tellingene av bostedsløse i Norge og det ble anslått omkring 6200 personer var uten bolig (Byggforsk 1996:8). Til tross for boligutbygging, velferdsstat, løsgjengerlov og utstrakt bruk av institusjonsopphold, befant det seg flere tusen mennesker uten bolig i et så rikt velferdssamfunn som det norske. Arbeidet med å avskaffe bostedsløshet ble på nytt aktualisert og som et resultat av statens målsetting om å bekjempe fattigdom på begynnelsen av 2000-tallet igangsatte Husbanken Prosjekt bostedsløs (2001-2004) i de største norske kommunene. Dette prosjektet markerer overgangen til en såkalt boligledet tilnærming i den norske innsatsen mot bostedsløshet og det man kaller «normaliseringsmodellen». Et grunnleggende prinsipp i dette arbeidet er at alle kan opprettholde et stabilt boforhold, så lenge de tilbys tjenester de har behov for (Dyb m.fl. 2005:9). Prinsippet brøt med den tradisjonelle trappetrinnmodellen og dennes krav til boevne, endring av livsstil og/eller behandling før tildeling av bolig. Mens man i 1971 regnet med at alle bostedsløse i Oslo hadde bruk for en eller annen form for behandling, mente man i 1996 at de først og fremst hadde bruk for en egen bolig (Utjamningsmeldinga). Dette illustrerer et tydelig perspektivskifte i måten man tilnærmet seg problemene.

Prosjekt bostedsløs representerte også en tettere kopling mellom bolig- og sosialpolitikken. Boligpolitikken hadde fram til dette tidspunktet konsentrert sin innsats om boligforsyning som en følge av mangel på boliger, mens sosialpolitikken rettet oppmerksomhet på individers rus- og sosiale problemer. Det hadde vært lite kontakt mellom feltene tidligere, men med Prosjekt bostedsløs etablerte man en forståelse om at bostedsløshet handler både om bolig- og sosialpolitikk og at feltene følgelig må samhandle. Litt senere på 2000-tallet kom nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet; På vei til egen bolig (2006). Strategien

hadde som mål å avskaffe bostedsløshet, men de nasjonale tellingene viste ingen reduksjon i antall bostedsløse i de påfølgende år (Dyb m.fl. 2008:14).

I 2009 bestemte Husbanken seg for å prioritere kommunene med de største boligsosiale utfordringene (Grønningsæter m.fl. 2014:6). Gjennom forpliktende samarbeidsavtaler med de regionale Husbankkontorene forpliktet deltakerkommunene seg til å forsterke sin boligsosiale innsats og prioritere de mest utsatte målgruppene. Kommunene som deltok ble kalt programkommuner. Innholdet i samarbeidet fokuserte på læring, helhetlig tilnærming og langsiktighet. Alle programmene hadde målsettinger knyttet til forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet ved å øke den boligsosiale aktiviteten og kompetansen i kommunene (Grønningsæter m.fl. 2014:28). Evalueringen av kommuneprogrammet konkluderer med at satsingen var vellykket ved at kommunenes kompetanse ble styrket og at kommunene arbeidet mer målrettet og helhetlig enn tidligere. Evalueringen viser at Husbankens regionskontor gjennomfører satsingen på ulike måter, noe som både kan være et problem og en mulighet med for lokal tilpasning (Grønningsæter m.fl. 2014:7).

2.6 Housing First introduseres for norske kommuner

Som del av den nasjonale satsningen for å bekjempe bostedsløshet ba Husbanken i 2011 konsultantselskapet Rambøll om å utrede mulighetene for å implementere Housing First i Norge. Arbeidet ble oppsummert i en sluttrapport som konkluderte med at det er gode muligheter for å implementere Housing First i norske kommuner (Rambøll 2012:67). Rambøll peker på at tjenestefilosofien i Housing First likner den norske boligpolitikken og at det er stor interesse blant kommuner for å prøve ut modellen (Rambøll 2012:67). Rambøll identifiserer tre sentrale områder for at man skal oppnå en vellykket implementering i Norge:

- fremskaffelse av bolig (egnede boliger og realisering av valgfrihet)
- møte med bruker (brukermedvirkning betyr holdningsendring hos hjelper)
- organisering av booppfølging (samhandling og teambasert oppfølging)

I følge Rambøll er det helt avgjørende at man bruker tid på å sette seg inn i modellen og finner løsninger på disse områdene dersom man skal starte opp et Housing First-prosjekt (Rambøll 2012:16). Rambøll viser i den sammenhengen til erfaringene fra Danmark som startet opp med Housing First noen år tidligere enn i Norge.

De første norske Housing First-prosjektene startet sitt arbeid i 2012/2013 og fram til i dag har 19 kommuner igangsatt prosjekter (Barvik og Flåto 2018:5).

2.7 Hva er Housing First?

Housing First ble utviklet i New York på begynnelsen av 1990-tallet. Sentralt i dette arbeidet var psykologen Sam Tsemberis og hans hjelpeorganisasjon Pathways to Housing. Målgruppen for deres arbeid var personer som levde «på gata» uten tilgang til bolig eller annen form for husly. Hjelpen de fikk kom fra oppsøkende helse- og sosialarbeidere. Fellestrekkene blant brukerne var at de hadde alvorlige psykiske problemer og/eller rusmiddelavhengighet, ofte i kombinasjon med dårlig somatisk helse, fattigdom og manglende sosial støtte fra familie og nettverk (Tsemberis 2010). Mange var såkalte «svingdørspasienter» med hyppige inn- og utskrivninger fra psykiatriske sykehus og fengsler (Pleace 2016). Basert på erfaringene teamet gjorde seg med de bostedsløse, utviklet Tsemberis Housing First modellen slik vi kjenner den i dag (Tsemberis 2010). Pathways to Housing skriver følgende på sin nettside om sitt arbeid⁴: “We start by housing people directly from the streets, without precondition. Then we address their underlying issues around mental health, addiction, medical care, income, and education to help integrate and welcome them back into our community”.

2.7.1 Prinsipper og faglig grunnlag for Housing First

Bolig som grunnleggende menneskerett står sentralt i Housing First og umiddelbar tilgang til ordinær bolig og tjenester skal være målet for arbeidet, uavhengig den enkeltes hjelpebehov. Prinsippet om at boligen kommer først, betyr ikke at dette skal overstyre andre tjenester deltakeren har behov for. Målet er tvert om å skape helhetlige tjenester rundt den enkelte deltaker, og de individuelle hjelpetiltakene er ofte en forutsetning for at brukeren mestrer livet i egen bolig. Housing First legger sterk vekt på brukerstyring og valgfrihet i den forstand at deltakerne selv skal bestemme hvilken bolig de ønsker og omfanget av oppfølgingstjenester. Det eneste kravet deltakeren må godta er å motta minst et hjembesøk i uka. Modellen kopler bolig, helse- og sosialtjenester tett sammen for å sikre tjenestekoordinerings og samarbeid rundt den enkelte deltaker (Tsemberis 2010). Det overordnede målet for arbeidet er å tilrettelegge for recovery og sosial integrasjon (Tsemberis 2010:11).

2.7.2 Langvarig booppfølging sikrer varig slutt på bostedsløshet

Første skritt i Housing First er å finne bolig. Dette er et avgjørende mål og utgangspunkt for all hjelp og oppfølging. Boligen er derfor det første – og ikke det siste - tiltaket i hjelpeforløpet. Med boligen på plass kan øvrige hjelpetiltak starte. Disse tiltakene er like

⁴ <https://www.pathwayshousingfirst.org/> (lastet ned 02.12.18)

viktige som selve boligen og varierer etter individuelle behov og ønsker. Et sentralt element i den direkte brukeropfølgingen handler om regelmessig kontakt og hjembesøk. Alle brukere av Housing First inngår en forpliktende avtale med teamet om å treffes minst en gang i uka den første tiden etter innflytting (Tsemberis 2010:57). Hensikten er å etablere relasjonen mellom bruker og oppfølgingspersoner, sikre overgangen til egen bolig og sørge for at problemer håndteres løpende. Når stabilisering oppnås, kan besøkene gjøres sjeldnere. Å se til boligen og brukers hjemsituasjon er langvarige oppfølgingstiltak. Det handler om å identifisere hjelpebehov eller potensielle problemer knyttet til selve boligen, leieforholdet, naboer, økonomi, helse, hushold og egenomsorg. I prinsippet skal alle typer hjelp kunne gis av teamet dersom behovet er til stede (Tsemberis 2010:77-89). De som arbeider i Housing First teamet må derfor innstille seg på å være åpne ovenfor brukers behov, fleksible i sin tilnærming og ikke-dømmende ovenfor brukers valg og livsførsel. Å kunne opprettholde boforholdet over tid – også i perioder man er dårlig – gir en viktig mestringsfølelse og danner grunnlag for et liv i tettere integrasjon med omgivelsene. Innsatsen til teamet skal være basert på anerkjente, kunnskapsbaserte metoder som f.eks. motiverende intervju og traumebevisst omsorg. Housing First kan organiseres på to ulike måter, enten ved å etablere et fullverdig ACT-team (Assertive Community Treatment) eller et ICM-team (Intensiv Case Management/koordinering av psykososialt arbeid). Begge organisasjonsformene er tverrfaglige og arbeider for å ivareta helheten i brukers hjelpebehov. Forskjellen på dem er at ACT-team selv yter alle typer tjenester bruker har behov for, mens ICM-team kopler på andre tjenester på innsatsområder de selv ikke kan bidra (Tsemberis 2010).

2.7.3 Helse, livskvalitet og sosial integrasjon

Økt livskvalitet, bedre helse og sosial integrasjon er sammen med bostabilitet helt sentrale mål for Housing First. For mange brukere som har levd i årevis uten bolig vil det trolig ta lang tid å endre liv og atferd. Målene handler ikke nødvendigvis om å oppnå store vendepunkt i livet som helbredelse av psykiske lidelser eller fullstendig rusfrihet. Det er snarere snakk om små skritt mot en bedre tilværelse som en tryggere bolig, bedre dager, orden på økonomi, mindre rusing og færre nedturer er gode mål i seg selv (Nasjonal retningslinje for psykoselidelser 2013:139). For å lykkes på disse områdene er det viktig å sikre at bruker får hjelp så lenge behovet er til stede.

2.7.4 *Et brudd med den tradisjonelle tilnærmingen til bostedsløshet*

Housing First-modellen representerte et brudd med den tradisjonelle tilnærmingen til bostedsløshet som hadde utviklet seg i mange land, som gikk ut på at langtids bostedsløse må gjennomføre botrening, rehabilitering og/eller behandling før det i det hele tatt er aktuelt med egen bolig. Kravene ble begrunnet med at mange bostedsløse ikke har tilstrekkelig boevne til å kunne fungere i selvstendig bolig (Ridgway and Zippel 1990:11-31). For å kunne komme i betraktning for bolig måtte man få kontroll på sine rus- og psykiske problemer og dokumentere at man er i stand til å mestre liv i egen bolig. Logikken bak denne tenkningen er at man gjennom klinisk behandling og systematisk trening kan endre atferd og opparbeide seg et funksjonsnivå som kvalifiserer for bolig. Utviklingen skjer gjerne gjennom ulike faser eller «trappetrinn» som modellen også kalles (Pleace 2016). Tilnærmingen til bostedsløse i Vest-Europa følger langt på vei utviklingen i USA, selv om boligmarkedet og boligpolitikken fungerer annerledes i mange land (Pleace 2016). Norge og de nordiske landene skiller seg riktig nok en del fra andre land gjennom sine sterkt utbygde velferdstjenester, men også her har tilbud til bostedsløse vært preget av tenkningen som ligger til grunn for «trappetrinnmodellen» (Dyb mfl. 2013:36, Pleace 2018:5).

2.7.5 *Housing First – en kunnskapsbasert modell*

Man har vært opptatt av å ha et godt kunnskapsgrunnlag for Housing First og det har derfor vært forsket på modellen helt siden oppstarten. I flere land er det gjennomført randomiserte kontrollerte studier (RCT) for å påvise effekten av modellen (Barvik og Flåto 2018:15), og det kan vises til gode resultater flere steder der dette er gjort. Studier viser at Housing First bidrar til å gjøre slutt på bostedsløshet for minst 8 av 10 deltakere (Pleace and Bretherton 2013:32). Funnene fra et omfattende RCT-studie gjennomført i fem kanadiske byer i perioden 2009-2013 med mer enn 2000 deltakere, viser at Housing First med hell kan implementeres i ulike lokale kontekster uten å miste sin egenart og modelltrofasthet (Goering mfl. 2014:5). Deltakerne i Housing First rapporterte betydelig bedre bostabilitet, livskvalitet og sosial integrasjon enn deltakerne som mottok vanlige, tradisjonelle tjenester.

Det trekkes ofte fram at modellen er mindre kostnadskrevene enn de tradisjonelle løsningene, fordi høyere bostabilitet og økt mestringsevne sparer samfunnet for betydelige kostnader knyttet til bruk av akutt-tjenester, sykehusinnleggelse, fengselsopphold og andre institusjonsplasser (Pleace og Bretherton 2013, Pleace 2015:1-4). Dokumentasjon av modellens resultater gjennom forskning har vært sentral i utviklingen av Housing First, og

sikret at modellen har tiltrukket seg oppmerksomhet og finansiering. Det er rapportert om gode evalueringresultater i ulike europeiske land som Danmark, Finland, Storbritannia, Frankrike, Nederland, Portugal, og Spain (Busch-Geertsema mfl. 2013, Pleace and Bretherton 2013). Danmark, Finland og Frankrike har vedtatt at Housing First skal være den foretrukne modellen i nasjonal strategi for bekjempelse av bostedsløshet (Barvik og Flåto 2018:17).

2.7.6 Troskaps til modellen og egen fidelity-skala

Det er utviklet en egen modelltroskapsskala til Housing First, med egne skåringsindikatorer knyttet til modellens prinsipper og kjernekomponenter (Stefancic m.fl. 2013). Fidelity-skalaen brukes både av de som forsker på modellen og praktikerne som skal implementere modellen. Formålet med trofasthetsskalaen er bl.a. å gjøre det mulig og dokumentere variasjoner i filosofi, brukerorientering og tjenesteyting i ulike Housing First-tiltak. Forskning viser at det er en nær sammenheng mellom troskap til modellen og resultatene man oppnår, og jo mer tro man er mot modellens prinsipper og metoder dess bedre resultater kan man forvente å oppnå (Stefancic mfl. 2013). Fidelity-skalaen ble utviklet som et samarbeidsprosjekt der både eksperter på modellen, praktikere, brukere og forskere deltok (Stefancic mfl. 2013). Trofasthetsskalaen er inndelt i følgende fem kjerneområder (med 38 underliggende komponenter):

- Valg av bolig og boform
- Separasjon av bolig og tjenester
- Tjenestefilosofi
- Tjenestematrise
- Programstruktur

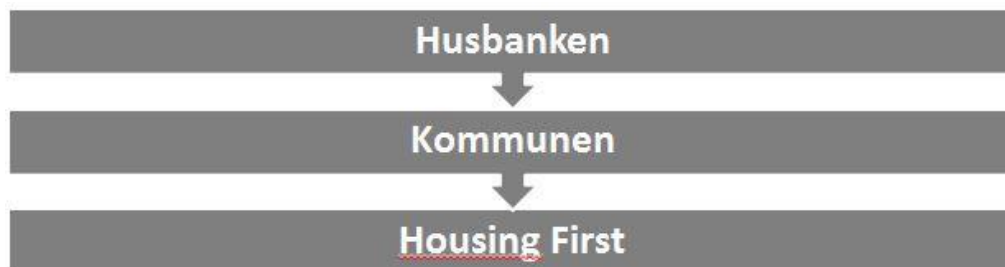
2.8 Housing First som virkemiddel i statens føringer for bedre tjenester

Kvalitetsforbedringsarbeid og tjenesteutvikling i kommunene som har fått stor oppmerksomhet de siste 20 årene, og staten stiller stadig større krav om at kommunene skal yte kunnskapsbaserte tjenester i tråd med nasjonale og internasjonale faglige veiledere og retningslinjer (IS-1870, IS-2734:3). Som ledd i dette arbeidet oppfordres kommunene til å ta i bruk ny kunnskap eller selv drive innovasjonsarbeid for å yte bedre og mer effektive tjenester (Omsorg2020). Statlige tilskuddsmidler har i lang tid vært et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, og det legges stadig sterkere føringer om at kommunene skal ta i bruk anerkjente metoder og modeller i sitt innovasjonsarbeid. I føringene for tildelingen av midler for

oppfølging av mennesker med langvarige og sammensatte tjenestebehov, formuleres dette i 2018 på følgende måte⁵: «midlene skal bidra til økt etablering og implementering av allerede utprøvde og kunnskapsbaserte tjenestemodeller gjennom omstilling av eksisterende lokalbaserte psykisk helse- og rustjenester i kommuner og helseforetak». Tjenestemodellene ACT, FACT og Housing First nevnes som konkrete som eksempler på dette.

2.9 Staten som tilrettelegger og kommunene som utfører

Husbanken er regjeringens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikken og skal gjennom bruk av ulike virkemidler som tilskudd, kompetansebygging og kunnskapsutvikling støtte kommunene faglig og økonomisk i deres arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet⁶. Kommunens oppgave er å realisere statens mål og yte velferdstjenester som sikrer at alle innbyggere får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre⁷. Husbanken og kommunene er gjensidig avhengig av hverandre dersom man skal oppnå ønskede resultater ved prioriterte satsninger som Housing First, og kvaliteten på samhandlingen mellom aktørene blir av stor betydning for implementeringen. Forholdet mellom aktørenes er vist i figuren nedenfor:



Figur 1: Forholdet mellom Husbanken, kommunene og Housing First.

⁵ <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/tilbud-til-mennesker-med-langvarige-ogeller-sammensatte-tjenestebehov#tildelingskriterier->

⁶ <https://www.husbanken.no/om-husbanken/> (lastet ned 02.12.18)

⁷ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30#KAPITTEL_1 (lastet ned 02.12.18)

3 Implementeringsteori

Den teoretiske rammen for oppgaven tar utgangspunkt i implementeringsteori og retter oppmerksomhet på hvordan Housing First modellen er tatt inn og realisert av de offentlige aktørene i det norske velferdssystemet. Implementering betyr å iverksette eller gjennomføre (Roland og Westergård 2015:11) og teorier om implementering er nært beslektet med teorier om offentlig styring, endring, evaluering og iverksettelsespolitikk (Peters og Pierre 2012:256). Temaet implementering er omfattende og preget av kompleksitet (Fullan 2007). Det er gjort flere forsøk på å lage helhetlige, integrerte modeller som forklarer sentrale elementer ved implementering (Peters og Pierre 2012:258, Roland og Westergård 2015:14-21). Jeg har i denne oppgaven valgt å ta utgangspunktet i forståelsen for implementering som Fixen mfl. (2005) har utarbeidet og kombinerer denne med sentrale perspektiver innen implementering som berører mine forskningsspørsmål.

3.1 Fenomenet implementering

Fenomenet implementering var gjenstand for studier lenge før selve begrepet ble tatt i bruk, og det legges ulike kulturelle og institusjonelle verdier i begrepsforståelsen (Hill and Hupe 2009:1-2). Det akademiske begrepet implementering ble for alvor satt på dagsordenen da Pressman og Wildavsky publiserte sin bok «Implementation» i 1973 der drøftet hvorfor nasjonale reformer i liten grad lyktes lokalt. Pressman og Wildavsky (1973) mener at begrepet implementering først og fremst hører hjemme i en politisk kontekst, og retter oppmerksomhet på det som skjer fra politiske beslutninger er tatt til resultater måles. Den økte oppmerksomheten implementering har fått de siste årene må ses i sammenheng med kravet om at offentlige virksomheter skal levere tjenester som er treffsikre og kostnadseffektive (Hood 1991:4, Hermansen og Stigen 2013:155), men det henger også sammen med at evidensbaserte programmer som egen vitenskap har økt kraftig de siste 40 årene (Roland og Westergård 2015:42).

3.2 Implementering skjer både ovenfra-ned og nedenfra-opp

Den tradisjonelle implementeringsteorien utviklet seg etter hvert i to hovedretninger. Den ene måten er å se implementering som en linjebasert prosess ovenfra-ned («top-down») der problemet og målet er klart definert. Implementeringen som iverksettes forklares ut fra en mål-middel rasjonalitet. Dette er en hierarkisk styreform, med klare resultatmål og tydelig oppgavefordeling på ulike nivå i forvaltningen (Aberbach og Christensen 2014:4). Ovenfra-

ned perspektivet legger vekt på at aktørene handler ut fra en logikk der alle forstår eller aksepterer det som skal skje, og oppmerksomheten rettes på tjenestene som skal produseres. Politiske beslutninger styrer det som skjer lenger nede i tjenestehierarkiet (Christensen mfl. 2015). Mye av den offentlige politikken har tradisjonelt blitt utformet og iverksatt innenfor en mål-middel-rasjonalitet (Pollit og Bouckaert 2011).

Den andre hovedtilnærmingen innen implementeringsteori har et nedenfra-opp perspektiv («bottom-up»). Denne tilnærmingen retter oppmerksomhet på at politikk realiseres gjennom organisasjoner som består av mennesker med høyst ulike individuelle og kulturelle forutsetninger. Dette kan skape utfordringer fordi aktørens organisasjonstilhørighet og konteksten de handler innenfor vil påvirke deres valg og handlinger når det kommer til den praktiske gjennomføringen. Utfallet av politiske beslutningene er derfor ikke gitt på forhånd, men har tvert om tendens til å bli ulike som følge av at organisasjoner håndterer dem forskjellig. Nedenfra-opp perspektivet legger vekt på at det er aktørene nærmest problemet som er best egnet til å finne gode grep og løsninger. Løsningene må følgelig baseres på dialog og involvering nedenfra (Bouckaert m.fl. 2010:60). Søkelyset rettes på aktørens egen behov og forutsetninger, med fokus på rammebetingelser, samhandling og likeverd. Nyere teorier innen feltet har forsøkt å syntetisere disse to hovedtilnærmingene og ser på implementering som et samspill som skjer begge veier (Peters og Pierre 2012:257).

3.3 Implementering er vanskelig

En rekke studier har vist at mange organisasjoner iverksetter tiltak og reformer som ikke oppnår resultatene man setter seg (Meyers m.fl. 2012). Til tross for at det finnes mye kunnskap om hvilke tiltak som er effektive, så klarer vi ikke å omsette tiltakene til praksis innenfor den konteksten vi jobber. Johnson (2004) hevder at så mange som 70-90 prosent av alle strategier mislykkes. Det eksisterer med andre ord et skille mellom hva man vet virker og hva som faktisk blir gjort (Fixsen m.fl. 2005:2). I følge Fixsen m.fl. (2005:74) vil en intervensjon med god faglig tyngde være en god start for å yte god hjelp, men resultatene og effekten av intervensjonen vil påvirkes av hvor godt og hvordan den er implementert. Fixsen mfl. (2005:2) mener at elementene som fremmer en vellykket implementering ofte ikke er godt nok forstått av de involverte aktørene, og sier at det legges for lite vekt på prestasjonene til de som skal omsette intervensjonen til praksis. I følge Fixsen (2005:2) er forhold som felles engasjement, motivasjon og troskap til modellen helt avgjørende for om intervensjonen blir fiasko eller suksess.

3.4 Behov for oversetterkompetanse

Når reformer og tiltak som iverksettes ovenfra treffer aktørene «på gulvet» kan det oppstå «friksjon» eller motstand som følge av at idéen ikke passer inn i virkeligheten som råder på bakkeplanet (Røvik 2007:344). Følgen av dette kan bli at aktørene ikke tar til seg det nye eller omformer det til noe annet enn det opprinnelig var tenkt som. I følge Røvik (2007:306) må veien fra formulering til realisering av idéer og tiltak forstås i lys av at de går gjennom ulike nivå i forvaltningen. Røvik er opptatt av at det skjer en oversettelsesprosess fra en idé unnfanges til den bringes over til politikk og praksis. Denne prosessen involverer flere aktører som både skal tolke innholdet i idéen og tilpasse den til den lokale konteksten. Røvik skisserer fire mulige «oversettelser» av den opprinnelige idéen; den kopieres slik den er, den modifiseres ved at man enten legger til eller trekker fra faktorer ved den opprinnelige modellen eller den omformes slik at den framstår mer som en lokal innovasjon enn en lokal utgave av en ekstern praksis (Røvik 2007:308). En suksessfaktor for å lykkes med en idéoverføring handler om at organisasjonen må ha oversetter- eller translatørkompetanse, slik at prat blir transformert til praksis (Røvik 2007:334).

3.5 Definisjon av implementering

Fixsen m.fl. (2005:5) definerer implementering som «spesifikke aktiviteter som er utviklet for å omsette til praksis en aktivitet eller program som består av kjente dimensjoner» (oversatt av Roland og Westergård 2015:20). I følge denne definisjonen handler implementering om noe langt mer enn hvilke mål og strategier man jobber etter. Fokuset rettes på konkrete, detaljerte aktiviteter man skal gjennomføre for å oppfylle forventede mål og resultater.

Endringsaspektet er sentralt i implementeringsarbeid. Det handler om å inkorporere en (virksom) praksis, modell eller program til en organisasjon eller tjeneste med sikte på å øke dens kvalitet og effektivitet (Roland og Westergård 2015:20-21). Meyers m.fl. (2012:481) ser på implementering som en mekanisme som bygger bro mellom kunnskap og praksis, og mener at implementering bør forstås som en innovativ prosess man igangsetter for å møte nye standarder. Det finnes stor empirisk støtte for at resultatene man oppnår henger nært sammen med kvaliteten på implementeringsarbeidet (Meyers m.fl. 2012:481). Mange kunnskapsbaserte modeller, som f.eks. Housing First, har utarbeidet prinsipper og krav som skal styre og kvalitetssikre implementeringen. Meyers m.fl. (2012:482) identifiserer tre sentrale faktorer i dette arbeidet:

1. Tydelige standarder for intervensjonen (f.eks. prinsipper og kjernekomponenter)
2. Overvåke og evaluere aktivitetene (dokumentere og måle det man gjør)

3. Intervensjonen må tilpasses lokal kontekst (uten at kjernekomponentene endres)

Fordi aktørenes erfaringer og lokal kontekst alltid vil variere, kan man ikke på forhånd vite helt sikkert hva som vil være en effektiv implementering (Meyers mfl. 2012:482). Hva som fremmer og hemmer en implementeringsprosess vil derfor kunne være forskjellig fra en organisasjon til en annen. Rom for lokale variasjoner er derfor en nødvendig del av implementeringen, men det ligger samtidig her en fare for at man gjennom tilpasninger også «utvanner» de virksomme elementene med intervensjonen.

3.6 Implementering skjer i en lokal kontekst

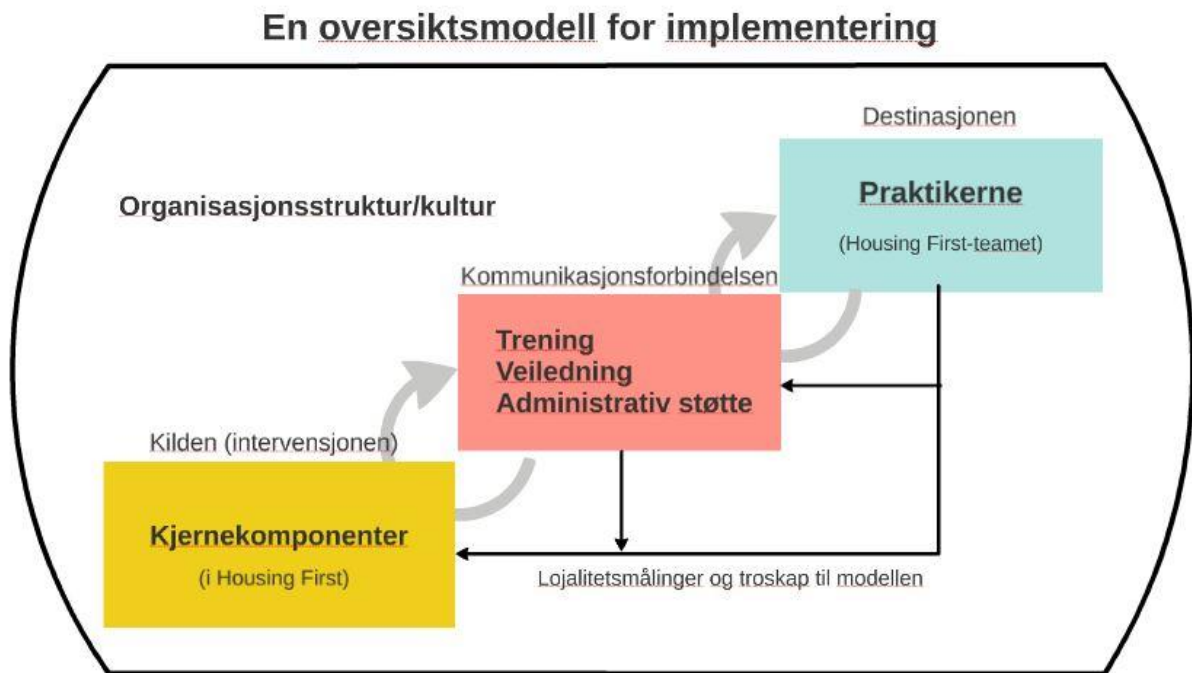
Implementering skjer innenfor et komplekst system av etablerte praksiser, organisatoriske strukturer og kulturer, politikk, finansieringsordninger, lokale ressurser og behov (Fixsen mfl. 2005:68). Alt dette vil påvirke aktørenes valg og handlinger. Det blir viktig å analysere de lokale forholdene før man igangsetter implementeringen, inkludert styrker og svakheter med nåværende praksis. Det handler om å utvikle en felles forståelse for konteksten man opererer innenfor og oppnå enighet om endring. Neste skritt blir å synliggjøre hvordan det nye tiltaket eller innovasjonen kan føre til bedring. Hva kan f.eks. Housing First bidra med som vi ikke har fra før? En intervensjon vil skape sterkere motivasjon og lojalitet om den oppleves i samsvar med behovene i organisasjonen (Roland og Westergård 2015:31). Å mobilisere sentrale interessenter og nøkkelpersoner som kan fremme tiltaket kan være en viktig strategi for å oppnå oppslutning om tiltaket (Fixsen mfl. 2005:8). Til sist må man vise hvordan tiltaket kan gjennomføres på en konkret og realistisk måte innenfor de rammene man har til rådighet

3.7 Oversiktsmodell for implementering

I sin store litteraturgjennomgang av implementeringsforskning fant Fixsen mfl. (2005:12) ut at det manglet gode forståelsesmodeller for implementering. De utarbeidet derfor sin egen modell som i sin enkleste form består av fem essensielle komponenter:

1. *Kilden*. Her vises det direkte til idéen, tiltaket eller modellen som skal implementeres.
2. *Mottaker*. Her vises til den individuelle tjenesteutøver og organisasjonen som skal bruke modellen.
3. *Kommunikasjonsforbindelsen*. Her vises til individer eller grupper i et prosjekt eller praksis som aktivt arbeider for å implementere modellen med troskap og god effekt.
4. *Tilbakemelding*. Det er viktig å framskaffe pålitelig informasjon knyttet til prestasjonen til tjenesteutøver, team eller organisasjon.

5. *Påvirkning*. Implementeringsprosessen påvirkes av en rekke lokale og nasjonale faktorer knyttet til finansiering, regulering, deltakelse og samhandling.



Figur 2: Fixsen mfl. 2005: Rammeverk for implementering⁸

Som illustrert i figur 1 er implementeringen en prosess som involverer en rekke aktører og forbindelser. Gul boks representerer intervensjonen som i mitt tilfelle er Housing First-modellen. Det er viktig å identifisere kjernekomponentene i modellen for at man skal kunne måle om man faktisk har implementert modellen slik den er. Destinasjonen er organisasjonen som har bestemt seg for å innføre Housing First. Primærmålgruppa her er Housing First-teamet, men også kommunen vil være del av destinasjonen. Mellom disse finner vi kommunikasjonsforbindelsen, som er anses som avgjørende for å kunne overføre modellen (Roland og Westergård 2015:23). Sentrale elementer i kommunikasjonsforbindelsen vil være innlæring/ trening i kjernekomponentene, veiledning knyttet til prestasjon og administrativ støtte i form av rammebetingelser, ressurser og motivasjon.

⁸ Oversatt til norsk ved Roland og Westergård 2015:22. Tilføyelser i parenteser gjort av forfatter.

3.8 Implementering går gjennom faser

Prosessen går gjennom ulike faser med egne utfordringer og særtrekk. Innenfor sitt rammeverk har Fixsen m.fl. (2005:15) identifisert seks faser som vil påvirke resultatet implementeringsarbeidet:

Fase 1 - Utforskning og tilegnelse

Denne fasen handler om hvordan organisasjonen utforsker potensielle praksiser som samsvarer med egne behov (bostedsløshet) og foretar et valg blant disse (tiltak/modell). Sentrale faktorer i dette arbeidet handler om støtte i politisk og administrativ ledelse og involvere berørte medarbeidere i organisasjonen (Roland og Westergård 2015:26).

Fase 2 – Prosjektetablering

Denne fasen handler om å forberede organisasjonen på det som skal skje, utarbeide en plan for arbeidet og sikrer nødvendige ressurser og strukturer slik at prosjektet kan realiseres.

Fase 3 – Innledende implementering

I denne fasen starter arbeidet med å omsette (modellens) visjoner, idéer og teori ut i praksis. Viktige elementer her vil være tilegnelse av kunnskap og ferdigheter, individuelt og kollektivt.

Fase 4 – Full gjennomføring

Dette er fasen der ny kunnskap blir integrert i praksis, gjennom nye måter å jobbe på, støttet av politiske beslutninger og prioriteringer. I denne fasen oppnår prosjektet full bemanning og caseload. Fasen preges ofte av veksling mellom entusiasme og stress, endringsvilje og motkrefter.

Fase 5 – Innovasjon

Innovasjon betyr at noe er endret til det bedre (Roland og Westergård 2015:26). En vellykket implementering gir en unik mulighet til å lære mer om modellen og hvilke betingelser som må være på plass for at man oppnår gode resultater. Erfaringene kan gi inspirasjon til videreutvikling av modellen eller igangsettelse av nye tiltak lokalt.

Fase 6 – Bærekraftig videreføring

Denne fasen handler om å ivareta de virksomme elementene i modellen til tross for endringer i kontekst og rammevilkår, ny ledelse og utskiftninger av ansatte.

3.9 Hvordan anvende teoriene i min undersøkelse?

Formålet med å benytte teorier for å belyse forskningsspørsmål handler om å utvikle innsikt i fenomenet man ønsker å undersøke nærmere. Teorier angir hvilket perspektiv vi arbeider

innenfor, noe som er viktig for oppgavens konsistens og lesbarhet (Ringdal 2013:74). Jeg har valgt å integrere de fasespesifikke teoriene i intervjuguiden. Disse vil sammen med de øvrige teoretiske perspektivene danne utgangspunktet for analysene av de empiriske dataene.

4 Kvalitativ metode og åpne intervjuer

4.1 Forskningsdesign

En studie av forskningsmessig kvalitet skal utformes slik at den belyser problemstillingen best mulig. Forskningsdesignet sier noe om hva som skal undersøkes, hvordan dette skal skje og hvilke teorier og metoder man skal benytte i de ulike fasene av studien (Ringdal 2013:104).

Designet skal dessuten si noe om forventninger knyttet til funn og vise at studien er gjennomførbar. Et avgjørende element er å finne ut hvilke data man trenger for å besvare problemstillingen. I praksis handler dette om hvordan man innhenter, analyserer og tolker informasjon knyttet til fenomenet man skal undersøke (Johannessen m.fl. 2011:33).

Min problemstilling er eksplorativ og ser på hvordan Housing First har tatt inn og realisert av Husbanken og kommunene. Jeg er opptatt av finne ut hvordan beslutninger er tatt, hvilke aktører som har vært involvert og til sist hvordan man har tilrettelagt og gjennomført implementeringen lokalt. For å kunne besvare problemstillingen, fant jeg det hensiktsmessig å innhente tekstdata gjennom dokumenter og gjennomføre intervjuer med personer som har vært sentrale i implementeringen. For å få inngående og detaljert informasjon om dette, valgte jeg å bruke åpne, semistruktuerte intervjuer.

4.2 Kvalitativ metode

I min problemstilling prøver jeg å forstå selve implementeringen og identifisere forhold som har påvirket selve gjennomføringen (Ringdal 2013:171). Gjennom intervjuer og direkte kontakt med de aktørene som har vært direkte involvert i implementeringen, håpet jeg å kunne se helhet og sammenhenger som besvarer min problemstilling. For å få en helhetlig forståelse av fenomenet, fant jeg det nødvendig å supplere intervjuene med relevante litteraturkilder.

4.3 Utvalgsstrategi og valg av informanter

Utgangspunktet for valg av informanter handlet om å identifisere hvilke målgrupper som kunne belyse problemstillingen og deretter velge personer fra denne målgruppen (Johannessen m.fl. 2011:110). Bekjempelse av bostedsløshet er både et statlig og kommunalt ansvar, der statens rolle er å tilrettelegge for kommunal realisering (av tiltak som Housing First). Samhandlingen mellom nivåene får stor betydning for hva man oppnår (Bolig for Velferd 2014) og for å få en helhetlig forståelse ble det viktig for meg å velge informanter fra begge forvaltningsnivåene. Siden dette fortsatt utgjorde en stor gruppe så måtte jeg gjøre et taktisk utvalg blant disse to målgruppene (Johannessen m.fl. 2011:107).

Det er kommunene som er ansvarlig for den praktiske gjennomføringen av Housing First og jeg kunne i prinsippet velge blant 18 kommuner som hadde igangsatt og fortsatt drev Housing First-prosjekter (Barvik og Flåto 2018:21). Det var ikke et mål for meg å gjøre et representativt utvalg blant alle kommunene, men jeg la stor vekt på at informantene hadde hatt en sentral rolle i implementeringen og kunne gi fylldig informasjon om sitt arbeid. Jeg valgte derfor kommuner som hadde prosjekter som hadde holdt på lenge (4-5 år), tatt inn mange brukere og gjort seg erfaringer fra alle implementeringsfaser, jf. Fixsen (2005). Jeg visste fra Fafos evalueringsrapport om Housing First (Snertingdal 2014) at det til dels var store forskjeller i måten kommunene hadde realisert prosjektene, og valgte ut kommuner som skilte seg fra hverandre bl.a. i måten de hadde forankret prosjektet og arbeidet metodisk. I tillegg valgte jeg å ta hensyn til kommunestørrelse siden dette ga seg utslag i form av antall deltakere (Snertingdal 2014). Hensikten med denne variasjonen handlet om å sikre mer dekkende svar på problemstillingen (Johannessen 2011:244). Jeg satt til slutt igjen med seks kommuner. Jeg så det ikke som realistisk innenfor rammen av oppgaven å undersøke flere enn tre kommuner og valgte disse tre; Trondheim, Bergen og Mandal. Neste skritt ble å identifisere hvem i kommunen jeg burde snakke med.

Det var opplagt for meg at team-/prosjektleder for Housing First-teamet hadde en helt sentral rolle i implementeringen og satt på informasjon som kunne belyse min problemstilling, jf. intensive utvalg (Johannessen 2011:111). Alle disse svarte ja til å delta i undersøkelsen. I tillegg til disse personene fant jeg det hensiktsmessig å snakke med personer på nivået i kommunen som besluttet å implementere Housing First. Dette ledet meg til stabs- og/eller etatsnivået i kommunen med ansvar for boligsosialt arbeid. Jeg fikk navnet på disse personene fra prosjektlederne, og gjorde intervju med to av disse (Trondheim og Bergen).

Et viktig poeng i min utvalgsstrategi handlet om den vertikale samhandlingen mellom stat og kommune. Denne går fra Husbanken sentralt via Husbankens regionskontorer, videre til det kommunale beslutningsnivået, og dernest til de lokale tjenestene der Housing First er etablert som egne prosjekter. Utvalgsdesignet utgjør dermed en slags pyramideform hvor antall potensielle informanter øker jo lengre ned i pyramiden (nivåene) man kommer. Valg av informanter fra Husbanken fulgte seleksjonen jeg gjorde blant kommuner, og jeg endte følgelig opp med å intervjuer rådgivere fra henholdsvis Husbankkontorene i Midt, Vest og Sør. Jeg intervjuet en rådgiver fra henholdsvis Husbankkontorene i Midt og vest. Intervjuet med Husbanken Sør var et gruppeintervju der tre rådgivere deltok. Alle mine informanter fra

Husbanken hadde vært sentrale samarbeidspartnere for kommunene som hadde implementert Housing First-prosjekter.

4.4 Datainnsamling

Informasjonen fra intervjuene med nøkkelpersoner danner grunnlaget for funn og analyser i min undersøkelse, men et viktig supplement har vært dokumenter jeg har fått tilgang på.

4.5 Gjennomføring av intervjuer

Jeg utarbeidet en semistrukturert intervjuguide som ble bygd opp omkring det teoretiske rammeverket i oppgaven og min kontekstuelle forståelse av fenomenet jeg undersøkte. Nøkkelspørsmålene i intervjuguiden knyttet seg til de ulike fasene av implementeringen og jeg brukte tid på finne gode formuleringer som best besvarer problemstillingen. En av fordelene semistrukturerte intervjuer er at det ivaretar det standardiserte med behovet for fleksibilitet og åpenhet (Johannessen, mfl. 2011:145, 147). De relativt åpne spørsmålene ga informantene anledning til å snakke fritt rundt temaene, noe som åpnet opp for subjektive meninger og ærlige svar. Jeg opplevde dette som positivt for samtalen og det ga meg tilgang på informasjon jeg mener beriker oppgaven. De åpne spørsmålene førte samtidig til at jeg satt igjen med mye informasjon som ikke alltid besvarte mine spørsmål. Jeg merket etter hvert som intervjuene fant sted at jeg fikk mange av de samme svarene og opplevde en slags metning i svarene.

Alle informantene jeg spurte samtykket til å delta i undersøkelsen og det gikk veldig greit å få på plass intervjuene. Fem av intervjuene ble gjennomført ved fysisk møte, resten ved bruk av videosamtale/Skype. Intervjuene fant sted i stille møtelokaler der vi kunne sitte uforstyrret. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd. Jeg satt igjen med et stort datamateriale da jeg var ferdig med intervjuene. Det var, ikke overraskende, intervjuene med prosjektlederne som fikk størst betydning for min oppgave. Disse intervjuene ble transkribert og kodet. De øvrige intervjuene ble fortolket ved gjentatte gjennomhøringer.

Intervjuguiden, problemstillingen og forskningsspørsmålet ble brukt som utgangspunkt når jeg identifiserte utsagn og plukket ut sitater som jeg skulle bruke i det videre arbeidet. Jeg utarbeidet etter hvert en liste med begreper og nøkkelord knyttet til innholdet jeg anså som mest relevant for det videre arbeidet. Denne prosessen førte meg til slutt fram til funnene som jeg har brukt i oppgavens analyse.

4.6 Dokumenter

Det har blitt gjennomført en rekke nasjonale reformer de siste som berører temaet bostedsløshet. Jeg brukte dokumentasjon i tilknytning til disse reformene som bakteppe for oppgaven og i noen tilfeller som referanser i oppgaven. De mest sentrale kildene har likevel vært Rambølls rapport om muligheter og hindringer for implementering av Housing First i Norge (Rambøll 2012) og de to evalueringsrapportene av Fafo (Snertingdal 2014, Bakkeli og Snertingdal 2015). Alle disse er brukt i analysedelen. Dokumentanalysene har vært viktig kilde til å nyansere, forsterke eller redusere betydningen av primærdataene jeg fikk gjennom intervjuene (Ringdal 2013:112).

4.7 Undersøkelsens sterke og svake sider

4.7.1 Reliabilitet

Reliabilitet knytter seg til påliteligheten til datamaterialet som er samlet inn. Det dreier seg om hvilke data som er benyttet, hvordan de er samlet inn og bearbeidet. Innenfor kvalitativ metode er forskeren selv en aktiv deltaker i hele forskningsprosessen og vil nødvendigvis påvirke sluttresultatet gjennom egen forforståelse og de vurderinger og valg man gjør underveis i forskningsprosessen (Johannessen mfl. 2011). Det er derfor flere forhold som kan ha innvirket på resultatene i min undersøkelse. Intervjueffekt er et fenomen som kan oppstå mellom forsker og informant ved at informanten lar seg påvirke til å gi svar i en bestemt retning som følge av hvordan intervjuer framstår i intervjusituasjonen (Johannessen m.fl. 2011:151). Det faktum at jeg tidligere hadde truffet noen av informantene i faglige sammenhenger kan ha påvirket deres svar til meg, men det kan også ha oppstått situasjoner under selve intervjuet som påvirket deres svar. Jeg tenkte nøye gjennom dette fenomenet på forhånd, og var ovenfor informantene veldig tydelig på å klargjøre min rolle på forhånd, sette tydelige rammer for intervjuet og la vekt på å gjennomføre alle intervjuene så likt som mulig. For å sikre likhet i gjennomføringene av intervjuene holdt meg ganske strengt til intervjuguiden. Jeg lot f.eks. svarene fra informantene stå udiskutert, selv om det noen ganger var fristende å diskutere. Når jeg ser tilbake, mener jeg det var en fordel at jeg hadde relativt mye forkunnskaper om fenomenet jeg undersøkte og tror ikke en mulig intervjueffekt fikk særlig betydning for mine data. Jeg synes det tvert til en god dialog med informantene og at de åpnet seg på en måte jeg ellers ikke ville oppnådd.

4.7.2 Validitet

Et sentralt aspekt ved kvalitative studier handler om hvor relevante dataene er for problemstillingen (Johannessen m.fl. 2011:244). Det dreier seg om å gjøre rede for begreper, teorier og metoder som er brukt under forskningsprosessen, og begrunne hvorfor disse er viktige for å kunne besvare problemstillingen. Jeg ble opptatt av å bevisstgjøre meg min egen forforståelse av sentrale ord og begreper knyttet til fenomenet jeg undersøkte, og se disse i lys og utsagn som kommer fra informantene. Et eksempel på dette var begrepet implementering, som ble brukt veldig forskjellig av informantene. Jeg måtte tolke informantenes svar i lys av mine egne teorier og forståelsesramme, og muligheten til å stille korrigerende eller utfyllende spørsmål ble noen ganger viktig for å få fram deres meninger og budskap.

Validitet handler ikke bare om min egen tolkning og fremgangsmåte, det handler også om hvor åpen og pålitelig informantene er i sine refleksjoner og gjenfortellinger. Også her så jeg fordelene med å anvende en åpen intervjuform og det å kunne stille oppfølgingsspørsmål. Konteksten for intervjuet og egenskaper hos informantene førte til at intervjuene forløp ulikt. De tre intervjuene jeg gjennomførte på videokonferanse ble strammere i form og innhold enn de andre, og svarene fra informantene ble mer kortfattet. Jeg opplevde imidlertid ikke at informasjonen ble mindre presis eller dårligere som følge av dette. Et annet forhold som preget intervjuene handler om at noen informanter snakket fritt og kom inn på temaene i intervjuguiden av seg selv. Andre foretrakk en dialog preget av spørsmål og svar. Til tross for disse ulikhetene opplevde jeg å få svar på mine spørsmål og hadde små vansker med å bearbeide dataene i ettertid. Jeg opplevde at de personlige intervjuene ga informantene mulighet til å trekke fram det de selv mente hadde vært viktig for implementeringen. Intervjuene var likevel preget av at det var jeg som gjennomførte dem, noe kan være en svakhet for troverdigheten ved dataene og undersøkelsens indre validitet.

4.8 Melding til Norsk senter for forskningsdata

I og med at jeg tok opp intervjuene på bånd, kan enkeltpersoner identifiseres, så undersøkelsen ble meldt til Norsk senter for forskningsdata og godkjent der (vedlegg 1). Alle informantene ble kontaktet skriftlig med informasjon om undersøkelsen (vedlegg 2). Det er innhentet samtykke fra alle informantene skriftlig eller muntlig (vedlegg 3).

5 Implementering av Housing First

I dette kapittelet vil jeg presentere de empiriske dataene jeg har fått tilgang på gjennom intervjuene og litteraturstudiene og knytte analysene til det teoretiske rammeverket jeg presenterte i kapittel 2. Jeg har strukturert funnene ut fra de ulike rollene Husbanken og de kommunale aktørene hadde i implementeringen (jf. figur 1).

5.1 Presentasjon av hovedfunn - hva var viktigst?

Alle informantene mente at man hadde lyktes godt med å implementere modellen lokalt og viste til gode resultater for brukerne. Da informantene ble spurt om hva som hadde vært de viktigste årsakene for at man hadde lyktes, la nesten alle informantene vekt på engasjement hos de involverte og troskap til modellen. Utover dette ble forskjellige forhold trukket fram som viktig, avhengig av hvilken del av forvaltningssystemet man tilhørte.

Husbankens rådgivere la vekt på at Housing First-prosjektene må ses i sammenheng med den statlige satsningen på området og Husbankens eget kommuneprogram. Erfaringene som ble generert gjennom kommunale utviklingsprosjekter identifiserte behovet for å utvikle praksiser basert på et sterkere kunnskapsgrunnlag. Informantene hos Husbanken pekte på at Housing First etter hvert hadde blitt en kjent modell internasjonalt og at flere europeiske land hadde tatt i bruk modellen. Evalueringer viste at man også i Europa oppnådde gode resultater der modellen ble prøvd ut (Busch-Geertsema 2013, Pleace 2016).

Rådgivere i stab-/etat med ansvar for boligsosialt arbeid i kommunene pekte på finansielle midler, utvelgelse av medarbeidere og stor autonomi i prosjektene som viktigste årsaker til at prosjektene hadde lyktes med og gode resultater for sine deltakere. Det ble videre trukket fram som en fordel at målsettingene og målgruppen for prosjektarbeidet var såpass klart definert, da dette klargjorde grensene for prosjektet opp mot andre kommunale innsatser.

Prosjektlederne med ansvar for det praktiske arbeidet mente at modellen traff godt faglig, var konkret og relativ enkel å bruke, hadde mye å si for utfallet. Alle prosjektlederne trakk dessuten fram god sammensetting av teammedarbeidere som sentrale faktorer for at de lyktes. To av prosjektledere mener at teamsamarbeid hadde mye å si for kvaliteten arbeidet, mens en prosjektleder pekte på gode samarbeidsrelasjoner til andre hjelpeinstanser som viktig suksessfaktor. Også gode rammebetingelser og organisatoriske strukturer på plass fra starten av, nevnes av disse som viktige grunner til at man lyktes.

5.2 Husbanken

5.2.1 Husbanken oppdager Housing First

Housing First kom til Norge gjennom de internasjonale nettverkene til Husbanken. Modellen ble omtalt på møter, konferanser og seminarer som de fagansvarlige rådgivere for boligsosialt arbeid deltok på. Modellen vekket deres interesse og førte dem til fagboka om Housing First som Sam Tsemberis hadde skrevet (2010) og til forskningsartikler som spredde seg innen fagfeltet (Tsemberis mfl. 2004, Sahlin 2005, Busch-Geertsema 2013). Husbankens internasjonale representant på fagområdet dro på studietur til New York for å se nærmere på modellen, mens andre besøkte Housing First-prosjekter i Nederland. En av informantene forteller at «resultatene gjorde inntrykk og Housing First virket som en smart måte å jobbe på». Informantene forteller at Housing First fanget interesse på grunn av modellens filosofi og dens store vekt på rettighetstenkning og brukerstyring. De mest entusiastiske rådgiverne utarbeidet et informasjonshefte som ble distribuert mellom regionkontorene.

Som tjenestemodell samsvarte Housing First med nyere utviklingstrekk innen fagfeltet som nedbygging av institusjonsomsorgen, økt brukermedvirkning og individualisering av omsorgstjenestene (Barvik og Flåto 2018:20). Dette appellerte til rådgiverne i Husbanken og styrket deres tro på modellen. Tidligere nasjonale innsatser som Prosjekt bostedsløs og På vei til egen bolig bidro til å befeste normaliseringsprinsippene i Norge, men i motsetning til Housing First identifiserte de ikke hvilke metodiske elementer som var virksomme i det praktiske arbeidet (Dyb 2005:84). Modellens sterke vektlegging på prinsipper, fidelitykrav og metodebruk gjorde det lett for rådgiverne i Husbanken å forstå modellen og se den i norsk kontekst. Tilfanget på forskning og dokumentasjon om Housing First styrket ytterligere rådgivernes tro på modellen, og man begynte etter hvert å diskutere hvorvidt den lot seg overføre til Norge.

5.2.2 Husbanken vurderer modellen i norsk kontekst

Både Danmark, Finland og Sverige hadde på dette tidspunktet startet opp Housing First-prosjekter (Busch-Geertsema 2013, Benjaminsen 2017:10) og lovende resultater fra disse landene hadde spredt seg til Husbankens gjennom deres internasjonale nettverk. Flere i Husbanken tok nå til orde for å prøve ut modellen i Norge og i 2011 fikk Rambøll i oppdrag med å utrede mulighetene for å implementere Housing First i Norge (Rambøll 2012). På spørsmål om hvorfor man valgte Housing First framfor andre tjenestemodeller trekker flere av informantene fram at Housing First på mange måter er en videreføring av normaliseringsmodellen som hadde vært styrende for utviklingen av feltet siden Prosjekt

bostedsløs. Ingen informanter husker at andre modeller ble trukket fram eller diskutert parallelt med innføringen av Housing First. Tvert om, som en av informantene fra Husbanken sier «Housing First kom som noe nytt og spennende og veldig interessant fordi den sier at boligen alltid kommer først. Modellen setter tydelige krav til hvordan kommunen skal innrette sitt arbeid og bygger på kjente prinsipper for boligsosialt arbeid». Det er tydelig at modellen skapte engasjement omkring i fagmiljøene, noe som understrekes av utsagnet til en annen informant fra Husbanken: «vi hadde store diskusjoner internt om Housing First kun var en metode eller en også ideologi». De fleste er i dag enige om at Housing First er begge deler (Pleace 2016, Barvik og Flåto 2018).

5.2.3 Housing First svarte på et uløst problem

Alle informantene peker på at man hadde en lang historie med store utfordringer knyttet til bostedsløse og at det var på tide å se etter andre løsninger enn tidligere. En av prosjektlederne sier det slik: «Jeg tror det var en generell utfordring over tid, inkludert arbeidet med prosjekt bostedsløse, som førte oss til Housing First. Det hadde vært mange gode tanker, men ikke så gode resultater. Man opplevde at mange bostedsløse fortsatt var på hospits og de mest vanskeligstilte fikk det ikke bedre». En annen prosjektleder trekker fram at det over tid hadde vært flere medieoppslag knyttet til bråk, hærverk, naboklager og mislykkede bosettinger knyttet til målgruppa. Hun sier at «problemene hadde vært diskutert i årevis, så kommer Housing First med sine resultater og verdige tankegang. Dette førte til et skikkelig mindshift her hos oss». Da Rambøll (2012) konkluderte med at man burde prøve Housing First i Norge var flere kommuner allerede i gang med å forberede sine prosjekter.

5.2.4 Husbanken inviterer kommunene inn i arbeidet

Ingen av informantene kan huske at Husbanken eller andre statlige myndigheter på det tidspunktet hadde noen felles, overordnet strategi for hvordan de skulle oppfordre eller stimulere kommunene til å ta i bruk Housing First. Det ble skapt interesse for modellen ved at Husbanken presenterte den på fagsamlinger, møter og nettverk med kommunene. Rådgiverne i stab/etat i kommunen forteller at de straks fattet interesse for modellen første gang de fikk høre om den, ikke minst fordi den samsvarte med normaliseringsmodellen kommunene allerede jobbet etter. Den ene kommunen ble med Husbanken på studietur til Nederland, og inntrykkene derfra ytterligere forsterket interessen for å prøve ut modellen hos dem. Stab/etat utarbeidet etter dette et mandat der de skulle se på styrker og svakheter med å innføre modellen i kommunen. I forbindelse med dette arbeidet mottok kommunen midler fra

Husbanken. Resultatet ble at man bestemte seg for å starte et Housing First prosjekt i kommunen. I andre kommuner skjedde prosessen mer tilfeldig. Rådgiver i stab/etat i kommunen forteller «jeg fikk høre om Housing First tilfeldigvis på et kurs i Oslo høsten 2012. Der ble det informert om at man hadde vært på tur til Nederland og fattet interesse for modellen. Det de fortalte virket veldig interessant for oss og storbykommunene ble oppfordret til å søke midler til oppstart».

5.2.5 Finansiering som et sentralt virkemiddel

Bruk av økonomiske insentiver er et sentralt virkemiddel når staten skal realisere offentlig politikk (Hood og Margetts 2007:7). De økonomiske tilskuddsmidlene kommunene mottok fra Husbanken og andre statlige aktører helt ble avgjørende for at de igangsatte Housing First-prosjekter. For at de økonomiske virkemidlene skal ha effekt, må de gis i rikelig mengde (Howlett 2011:54).

Informantene fra Husbanken sier at tilskuddsmidler er et godt innarbeidet virkemiddel for å drive innovasjon og boligsosialt utviklingsarbeid i kommunene. Selv om det ikke ble øremerket egne midler til utprøving av Housing First-tiltak, mente rådgiverne i Husbanken at tildeling av midler til Housing First-prosjekter var i tråd med føringene til statlige myndigheter. Ingen informanter oppgir at prosjektene manglet penger underveis i prosjektperioden, men ett forhold som trekkes fram som problematisk var at kommunene måtte søke midler hvert år fra ulike statlige instanser (Snertingdal 2014:26). I nasjonal strategi for boligsosialt arbeid er ett av målene at staten skal framstå som samlet ovenfor kommunene (Bolig for velferd 2014-2020:10). Det virket derfor både tungvint og paradoksalt for kommunene at statens opererte med såpass innfløkte tilskuddsordninger for en så liten og marginal målgruppe.

På spørsmål om kommunen ville vurdert å innføre modellen uten midler utenfra, svarer rådgiver i kommunen at «vi har i mange sammenhenger gjort oss avhengig av friske midler utenfra når vi skal starte opp noe nytt. Det er ikke lett å endre eksisterende praksis sånn uten videre, og ikke minst for denne målgruppa, som er så stigmatisert, ville det vært vanskelig å få med seg folk på nye satsninger og prioriteringer». Dette utsagnet viser hvor lite handlingsrom kommunene opplever å ha til innovasjon og utprøving av nye tiltak, og hvor vanskelig det kan være å løfte bostedsløshet opp på saksagendaen, starte noe nytt eller få til en større satsning ovenfor målgruppa. Det kan synes som om gamle forestillinger lever fortsatt om at dette er en gruppe mennesker man ikke klarer å skape endring for (Ridgway and Zipple 1990:11-31).

5.2.6 *Husbanken var tvetydig på om man skulle satse på Housing First*

Rådgiver hos Husbanken forteller at «det var det relativt stor regional frihet til å disponere midlerne slik de ville, så lenge de ble knyttet til arbeidet med bostedsløshet». Dette synspunktet understøttes av en annen informant fra Husbanken som uttaler at «regionkontorene opptrådte relativt uavhengig av hverandre og ikke var særlig omforente hvorvidt de skulle satse på Housing First». Selv om det var etablert et fagnettverk bestående av rådgivere fra alle regionskontorene, så klarte man likevel ikke å samle seg om Housing First som egnet tjenestemodell eller utarbeide en felles strategi for hvordan Husbanken skulle fremme modellen.

Tilskuddsmidlene ble «gulroten» Husbanken kunne bruke ovenfor kommunene, men til tross for tilgjengelige midler, var det flere kommuner som ikke ønsket å etablere Housing First-prosjekter. Husbankens informanter har ingen forklaring på hvorfor det ble slik, annet enn at kommunene allerede hadde pågående prosjekter rettet mot målgruppen, bl.a. finansiert av Husbankens tilskuddsmidler. Siden Housing First ikke ble løftet fram som en foretrukket modell slik som staten hadde gjort i Danmark, hadde man heller ingen «pisk» ovenfor kommunene knyttet til bruken av tilskuddsmidler. Som den ene rådgiveren i Husbanken påpeker, kan dette tolkes dithen at «anything goes» ved valg av faglige intervensjoner, noe som åpenbart kan undergrave tilliten til statlige satsninger på kunnskapsbaserte modeller slik som Housing First.

Det ble ikke øremerket egne midler til Housing First, utover de generelle tilskuddsmidlene Husbanken, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet allerede hadde i sine faste tildelinger. Housing First ble derfor bare én av mange tjenestemodeller kommunene kunne søke midler til, og det kan virke litt tilfeldig hvilke kommuner som startet prosjekter. Et eksempel på dette er rådgiveren som fikk vite om Housing First på kurset han tilfeldigvis var på høsten 2012. Rådgiverne forteller at det som videre skjedde var at «søknadsfristen for statlige tilskuddsmidler var nært forestående og vi hadde derfor ikke tid til noen store diskusjoner eller prosesser internt før vi bestemte seg for å satse på modellen». Den som senere ble ansatt som prosjektleder i samme kommune forteller at «beslutningen om å etablere Housing First i vår kommune ble bestemt hos rådgiver i stab som hadde kommet over modellen på en konferanse. Kommunen startet prosjektet fordi det var midler tilgjengelig».

5.3 Kommunene

5.3.1 Kommunene beslutter seg for å etablere Housing First

Beslutningen om å etablere Housing First-prosjekt ble fattet av stab/etat med ansvar for boligsosialt arbeid i kommunen. Ingen av informantene i kommunene sier at det var aktuelt å forankre beslutningen på høyere nivå eller fatte et politisk vedtak om saken. En informant utdyper årsaken til dette: «bostedsløshet oppfattes ikke som noe stort problem lokalt, selv om de som rammes åpenbart ikke har det bra. Det var kun nødvendig med en administrativ beslutning fattet av oss». Uttalelsen tyder på at fenomenet bostedsløshet i første rekke behandles i fagtjenestene og sjeldent løftes opp på den politiske dagsorden. Selv om bostedsløse er blant samfunnets mest marginaliserte grupper, kommer svært dårlig ut på levekårsundersøkelser (Hansen mfl. 2007:7, Stephens mfl. 2010:199, Dyb 2013:166, Hustvedt mfl. 2017:24) og får oppslag i media, så oppleves fenomenet lokalt som så lite at det ikke oppnår stor faglig eller politisk prestisje.

Selv om den ene kommunen utredet saken på etatsnivå, virker det ikke som om kommunene gjennomførte noen større analyse om hvorvidt Housing First var i tråd med eksisterende strategier på området eller hvordan modellen passer inn i lokal kontekst og eksisterende tjenester (Fixsen mfl. 2005:15). Det ser ut som Housing First i første rekke svarte på et uttalt behov eller umedgjørlig problem (Rittel og Weber 1973, Ulfrstad 2010) som hadde bygd seg opp over tid, og at modellen kommuniserte en konkret løsning på dette problemet (Røvik 2007:22). Kommunen var følgelig klar for å ta en hurtig avgjørelse, noe stabs-/etatsledelsen brukte sine fullmakter til. I følge Fixsen mfl. (2005:16) vil ikke en kunnskapsbasert modell kunne implementeres på en forsvarlig måte uten politisk og økonomisk støtte, og understreker at støtten modellen får ved oppstart er viktig gjennom hele implementeringen. Det kan i så fall ses på som en svakhet at beslutningen om å etablere Housing First ikke ble forankret på høyere nivå i kommunen, selv om prosjektene formelt sett de første tre årene handlet om å prøve ut en tjenestemodell.

5.3.2 Prosjektetablering

Etablering og drift av Housing First som egne prosjekter virker å ha fungert bra i alle prosjektene. Ingen informanter oppgir at det har oppstått større problemer knyttet til oppgaver som planarbeid, finansiering, rekruttering, anskaffelse av utstyr, journal eller lokalisering av teamet. God kapasitet anses som en fordel når implementeringen starter og en viktig pådriver for å oppnå ønskede endringer, individuelt og kollektivt i organisasjonen (Roland og Westergård 2015:91). Det kan synes som at prosjektmedarbeiderne opplevde å være del av en

organisasjon med god kapasitet til å gjennomføre intervensjonen de var satt til å gjøre. Som en informant sa: «vi fikk alt vi ba om av biler og utstyr, dro på studieturer og fikk delta på kursene vi ville». En informant relaterte dette til at prosjektarbeid har blitt en vanlig arbeidsform når kommuner skal prøve ut nye tiltak eller implementere ny praksis, og at erfaringene fra tidligere prosjekter hjalp Housing First-prosjektet til å få de rammer og ressurser de trengte. Housing First-prosjektene ble organisatorisk lagt direkte under stab/etat. Prosjektleder mente det var en fordel at prosjektorganiseringen gjorde at de kunne operere relativt uavhengig øvrig tjenesteapparat. Prosjektorganiseringen virket samlende for teamet og ga energi til arbeidet. Prosjektene kunne på den måten utvikle seg i takt med egne mål og forutsetninger, uten innblanding fra andre enn styringsgruppa og stabs-/etatsledelse. Den korte veien til beslutninger sikret prosjektenes framdrift. Styringsgruppa var mest aktiv den første fasen av arbeidet, da man skulle utarbeide mandat, beslutte rammer og organisere det praktiske arbeidet. Forskning viser at god forankring, positiv holdning til endringer og støtte fra nærmeste ledelse er sentrale pådrivere for en vellykket implementering (Roland og Westergård 2015:88). Graden av forpliktelse blir i den forbindelse trukket fram som en viktig faktor, fordi den skaper tillit mellom ledelse og ansatte og sikrer at alle bidrar ut fra sine roller og funksjoner, organisatorisk og praktisk.

5.3.3 Rekruttering av medarbeidere og personlig egnethet

I følge Fixsen mfl. (2005:36) er praktikernes prestasjoner den viktigste årsaken i hvilken grad man lykkes eller ikke, og poengterer i den forbindelse at utvelgelse av medarbeidere er av stor betydning for implementeringen. Personlig egnethet er like viktig som evnen til å tilegne seg kunnskap. Informantene fra kommunen opplyser at man var svært opptatt av å rekruttere riktige personer til prosjektene, og trekker fram positive holdninger til brukerne, god arbeidskapasitet og evne til å arbeide strukturert som viktige personlige egenskaper. Kommunene valgte ulike strategier i rekrutteringsarbeidet. To av dem rekrutterte prosjektleder intern, mens den tredje kommunen utlyste stillingen eksternt. En informant forklarte hvorfor de rekrutterte internt på denne måten: «det var viktig for oss å sikre at vi fikk en person som kjente målgruppa godt og hadde kompetanse og kapasitet til oppgaven. Vi visste hva vi fikk når vi rekrutterte internt». Uttalelsen kan tyde på at man vektla personlige egenskaper som like viktig som kunnskap om målgruppa og faglig kompetanse. Utsagnet bekreftes av prosjektleder i samme kommune som forteller at «jeg ble headhuntet til denne jobben». Også kommunen som utlyste eksternt framhevet personlige kvalifikasjoner som viktig. De ulike rekrutteringsmåtene kan derfor like gjerne forklares med at kommunene har

etablert ulike prosedyrer og tradisjoner knyttet til selve rekrutteringsarbeidet, som at den ene måten anses som bedre på enn den andre. At man lyktes med rekruttering av medarbeidere trekkes fram av flere informanter som betydningsfullt for at prosjektene oppnådde målene de satte seg.

5.3.4 Innledende implementering

I takt med at medarbeidere ble ansatt i prosjektene og prosjektplaner forelå, begynte arbeidet med å fordype seg i hva modellen faktisk gikk ut på. Prosjektplanene fokuserte mest på mål, organisering og framdrift. Kunnskapen de kunne hente fra Husbanken knyttet seg først og fremst til modellens tenkningsgrunnlag, den verdisyn og prinsipper. I det operative arbeidet måtte mål, tenkning og prinsipper omsettes til konkrete arbeidsformer og handlinger. Modellen måtte med andre ord kontekstualiseres (Røvik 2007:293-315). Dette ble en viktig oppgave til de som var ansatt i prosjektene.

5.3.5 Klarhet i modellens visjon og prinsipper

Ingen av prosjektlederne visste mye om Housing First ved ansettelse, og sier at innføring i modellen ble den viktigste oppgaven da de begynte i stillingen. En prosjektleder sier «etter at vi hadde laget prosjektplan og milepæler, begynte arbeidet med å finne ut hva dette faktisk var. Ingen visste liksom det». Prosjektlederen forteller at dette snart ledet dem til litteraturen på feltet. Særlig boka til Tsemberis ble viktig for deres arbeid (Tsemberis 2010). Boka til Tsemberis ble systematisk gått gjennom, kapittel etter kapittel, og drøftet på møter internt. En annen prosjektleder forteller at «vi leste selvfølgelig boka til Tsemberis (2010), rapporten til Rambøll (2012) og diskuterte det som stod skrevet der. Vi fløy dessuten mye rundt på konferanser der vi traff andre som var opptatt av det samme som oss. Vi ble etter hvert fokusert på at det måtte en fullstendig endring til i tankesettet dersom vi skulle jobbe etter modellen. Dette utfordret oss som fagpersoner, men det utfordret i enda større grad våre samarbeidspartnere». Det gikk etter hvert opp for prosjektmedarbeiderne at de måtte endre sitt tankesett og holdninger til brukerne. Den ene prosjektlederen forteller «Når vi arbeider med brukere som har så massive problemer som disse brukerne, er vi vant til å ta raske avgjørelser og handle hurtig på grunn av daglige kriser, uro og skadelig atferd, men Housing First bremser oss i handlingsiver dersom vi skal ta brukerstyring på alvor».

Å skape klarhet i mål og visjoner er sentrale drivfaktorer ved implementeringen (Fullan 2007). Roland og Westergård (2015:31) skriver at når endringer er preget av kompleksitet, vil

det være behov for å skape klarhet knyttet til intervensjonens visjoner, mål, kjernekomponenter og dosering (ressursbruk). Informantene bruker begrepet «mindshift» for å beskrive det som skjedde hos dem selv (Tsemberis 2010:13-31). Utsagnene fra informantene peker på at tankesettet til Housing First ble tydeligere for prosjektmedarbeiderne etter hvert som de fordypet seg i modellen og de utviklet etter hvert en kollektiv bevissthet om modellens visjoner (Roland og Westergård 2015:88). Fra å se på modellen som en oppskrift med et sett av kliniske intervensjoner, kom prosjektlederene fram til at modellen også var en ideologi som snudde opp-ned på den etablerte måten tjenestene jobbet på.

5.3.6 Fidelity-krav og kjernekomponenter

Alle tre prosjektlederene forteller at Rambøll-rapporten (2012) ble sentral i deres arbeid for å forstå modellen i en norsk kontekst og trekker fram kapittelet om fidelity-skala og målinger av trofasthet til modellen som det viktigste i rapporten. En prosjektleder sier at «vi fikk en slags implementeringsguide gjennom Rambøll som fortalte hva kommunen bør ha, må ha og ikke trenger å ha. Det var arbeidsmetodikken for valg og beslutninger». De konkrete kravene som lå i fidelity-skalaen til Rambøll (2012:38-41) ble viktige rettesnorer for hvordan prosjektene skulle arbeide og har klare paralleller til det Fixsen mfl. (2005:12) omtaler som kjernekomponenter i implementeringen, jf. figur 1. Kjernekomponentene, som utgjør hovedinnholdet i endringen, skal være klare og tydelige slik at det blir mulig å identifisere dem som praksisorienterte tiltak (Roland og Westergård 2015:89). Rapporten til Rambøll (2012) ble brukt som en slags oppskrift for hvordan de skulle forholde seg til kjernekomponentene og hjalp prosjektene med å oversette Housing First til en norsk kontekst (Røvik 2007:288-289).

Troskap til modellen er viktig når kunnskapsbaserte modeller som Housing First skal implementeres og undersøkelser viser at graden av nærhet til den opprinnelige modellen har avgjørende betydning for resultatene man oppnår (Fixsen 2005:24). Dersom intervensjonen gjennomføres i samsvar med modellen, regner man med at den vil ha samme resultat som i de kontrollerte studiene som er gjort andre steder (Landheim og Ruud 2014:20). Selv om en av prosjektlederene poengterer at mye av det praktiske arbeidet i Housing First likner tradisjonelt sosialt arbeid, undergraver ikke dette at man måtte forholde seg til noe nytt med fidelity-kravene. Fixsen mfl. (2005:17) sier at dersom innovasjonen skal være gyldig, må den dokumenteres mot intervensjonens kjernekomponenter. Han viser til at kjernekomponentene

er de mest essensielle og uunnværlige komponentene i intervensjonen og det blir viktig for praktikerne å kjenne til disse dersom man skal handle i tråd med modellen (Fixsen 2005:24). En svakhet med prosjektenes arbeid i så måte er at ingen av kommunene har gjennomført noen grundig evaluering av sine prosjekter med utgangspunkt i fidelity-skalaen for Housing First.

Selv om prosjektlederne mente at deres prosjekt etter hvert oppfylte mange krav i fidelity-skalaen, ga de samtidig uttrykk for at det var forhold de ikke kunne oppfylle. Rask innflytting i egen bolig, ansettelse av erfaringskonsulent og tilgang til spesialisthelsetjenester nevnes av flere informanter som tiltak prosjektet ikke klarte å oppfylle i samsvar med fidelity-kravene. En prosjektleder forteller «det var noen ganger vanskelig å vite om det vi gjorde var i tråd med modellen. Som offentlig tjeneste måtte vi følge visse krav og kunne ikke være like fleksibel som private organisasjoner». En annen informant var opptatt av at brukerne de arbeidet med, ikke hadde like store hjelpebehov som det man fant i store byer i utlandet, og mente ikke alle fidelity-krav var like viktig for dem. Snertingdal (2015:56-58) viser til at det utviklet seg ulike praksiser blant Housing First-prosjektene, og selv om prosjektet når sine målsettinger betyr dette ikke at det har implementert en ny intervensjon eller modell (Fixsen mfl. 2005:17). Utsagnene fra prosjektlederne tyder på usikkerhet til hvordan man i praksis forholder seg til noen av modellens kjernekomponenter.

5.3.7 Full gjennomføring

I følge Fixsen mfl. (2005:16) skjer full gjennomføring først når den nye intervensjonen har blitt en integrert del av den lokale praksisen. Det tar vanligvis tar 2-4 år for å implementere en kunnskapsbasert modell inn i en ny tjeneste, og gjerne 3-5 år før innholdet er integrert i organisasjonen (Roland og Westergård 2015:24). En rekke faktorer skal være på plass før dette kan skje: ressurser, prosedyrer, arbeidsbetingelser, kriterier for inntak, en ledelse som støtter og tilrettelegger for arbeidet, og ikke minst; et fullverdig team som har tilegnet seg modellen og som følger opp deltakere i henhold til normal caseload (Fixsen mfl 2005:17). Lojalitet til modellen er helt avgjørende i denne fasen og det handler om at man faktisk gjør det man har bestemt seg for (Fixsen mfl. 2005:17). Ingen av informantene har noen klar oppfatning av når prosjektet oppnådde full gjennomføring, men antyder at det skjedde i siste del av prosjektperioden da antall deltakere var i samsvar med det teamet ventelig skulle følge opp (caseload).

De fleste prosjektene kunne etter hvert vise til gode resultater på sentrale målsetninger som bostabilitet, koordinerte tjenester og recovery (Andvig 2014, Bakkeli og Snertingdal 2015:9-

10, Skog Hanssen 2017). Prosjektmedarbeiderne opplevde etter hvert positive tilbakemeldinger og anerkjennelse for sitt arbeid. En prosjektleder forteller «bostedsløshet omtales som såkalte umedgjørilige problemer. Og når vi har bidratt til å løse, eller i hvert fall håndtere, dette på en på en bra måte ønskes man veldig velkommen. Du får kred fordi du er kjapt inn og får løst en hodepine rundt omkring på kontorene der de aller vanskeligste sakene skal løses».

Prosjektmedarbeiderne begynte etter hvert å innse at dersom deres arbeid skulle ha effekt utover det teamet selv gjorde, måtte også systemene rundt endre seg (Fixsen mfl. 2005:16). Konsekvensene av dette ble at Housing First-prosjektene ikke bare arbeidet med den enkelte bruker i prosjektet, men også med lokalmiljø og omgivelser som alle er en del av. Fixsen mfl. (2005:16) skriver at implementering er en prosess som involverer en rekke aktører dersom den skal endre det eksisterende, jf. figur 1.

5.3.8 *Innovasjon*

Fixsen mfl. (2005:17) legger vekt på at sosiale innovasjoner handler om å implementere nye ideer i praksis. Ideene representerer noe nytt på det aktuelle området de prøves ut og kan i neste omgang skape positive sosiale ringvirkninger. En ny idé eller intervensjon blir ikke til en innovasjon før den er prøvd ut og kommet til praktisk anvendelse. Når informantene blir spurt om hva som er annerledes med Housing First sammenliknet tidligere praksis, er det ting som gjerne fremheves. Det har skjedd en holdningsendring i synet på bostedsløse hos de som arbeider i feltet og man arbeider i større grad enn tidligere etter det man vet er virksomme tiltak i brukeroppfølgingen. En av prosjektlederne utdyper «jeg føler det har skjedd noe med synet på bostedsløse. Vet ikke om det handler om Housing First, men i stedet for å se dette som et sosialt problem, ser flere på dette som et boligproblem». Løsningene på problemene rettes med dette på omgivelsene i stedet for den enkelte bruker.

Også Snertingdal (2014:56) peker i sin rapport om Housing First i Norge på at det har skjedd en endring i tjenesteapparatets holdninger knyttet til bostedsløshet. Housing First har vist at personer med langvarig bostedsløshet, rus og psykiske helseproblemer kan oppnå bostabilitet og økt livskvalitet når de selv får være med å velge hvor de skal bo og hvilke tjenester de trenger (Bakkeli og Snertingdal 2015, Skog Hanssen 2017). Dette utfordrer den rådende praksis og NIMBY(not in my backyard)-problematikken man fortsatt finner mange steder i Norge og andre land. Selv om Norge i mange år har hatt en normaliseringsmodell i sin tilnærming til bostedsløshet, så følger ikke alltid teori og praksis hverandre slik man gjerne ønsker å tro.

En annen prosjektleder er opptatt av at man ikke mystifiserer Housing First eller gjøre den til noe fremmed; «modellen er jo tradisjonelt sosialt arbeid; ikke noe hokus pokus i hele tatt! Det meste av det vi gjør likner jo måten vi jobbet tidligere. Det er ikke der innovasjonen ligger; det som gjør modellen annerledes er jo at vi tildeler folk bolig på andre premisser enn før». Flere av informantene viser til at brukermedvirkning har fått en stadig større plass innenfor tjenesteutviklingen og viser til at dette har skjedd parallelt med satsningen på Housing First. En prosjektleder sier i den sammenheng «kanskje kom Housing First i rett tid? Det har jo skjedd et paradigmeskifte for hvordan vi ser på problemet sammenliknet tidligere tider». Flere informanter trekker fram at Housing First har bidratt til at praksisene i større grad enn før arbeider etter fidelity-krav og kunnskapsbaserte metoder.

5.3.9 Bærekraftig videreføring

Det er igangsatt 19 Housing First-prosjekter i Norge og blant disse er kun ett prosjekt avsluttet (Barvik og Flåto 2018:21). De øvrige har enten gått over til varig drift eller er fortsatt i prosjektperioden.

Prosjektlederne forteller at det knyttet seg mye uro og spenning til om arbeidet ble videreført etter endt prosjektperiode. Selv om prosjektet nådde mange av sine målsettinger, var det ikke sikkert at arbeidet ble videreført etter at ekstern finansiering falt bort. En av informantene fra kommunal stabs-/etatsledelse sier «det var ikke vanskelig å argumentere for videreføring siden resultatene hele tiden hadde vært såpass gode, men det knytter seg alltid litt usikkerhet rundt dette da forhold som trang kommuneøkonomi og diskusjoner om prioriteringer blant ulike målgrupper alltid dukker opp».

En betydelig utfordring i det videre arbeidet blir å opprettholde intensiteten i satsningen og fokus på de virksomme komponentene i modellen. Dyktige medarbeidere forsvinner, finansiering opphører og utskiftninger i ledelsen er en naturlig del av det som skjer (Fixsen m.fl. 2005:17). Entusiasmen fra den tidlige implementeringsfasen har ofte avtatt og motivasjon for arbeidet går i bølger. En av informantene peker på at dette allerede har smittet over på brukere og referer til at han nylig fikk høre fra en bruker at «den derre glamouren over Housing First er nå i ferd med å forsvinne».

Etter at prosjektperioden var over, ble Housing First organisert i avdeling under stabs-/etatsnivået i kommunene. Dette endret arbeidet i den forstand at de fikk ny ledelse og andre rammebetingelser. Alle prosjektlederne peker på at den manglende forankringen på mellomledernivået i kommunen er en utfordring for det videre arbeidet. I motsetning til da de var et prosjekt, må Housing First-teamene nå bruke mye tid og krefter på å informere om sitt

arbeid og «nærmest rettferdiggjøre sine gode rammebetingelser», som en prosjektleder uttalte. Dette kunne kanskje vært unngått dersom Housing First-arbeidet hadde blitt lagt til en enhet på tjenestenivå da det ble etablert. En av prosjektlederne peker på at dette kan bli et større problem i framtida fordi «man ikke har bygd opp et system som står godt nok på egen bein og er solid nok til å håndtere nye utfordringer». Han viser til at Housing First internt blir oppfattet som et dyrt, eksklusivt arbeid med færre brukere og lavere caseload enn øvrige tiltak. Han fortsetter: «man graver sin egen grav når man har det så eksklusivt og ingen rundt deg forstår hvorfor. Alle heier på deg når du får penger fra staten, men ingen heier på deg når pengene tar slutt og man skal argumentere for dette videre». Samme informant retter også kritikk mot andre interessenter, og forteller «alle sitter jo og smiler på disse konferansene, for pengene kommer jo fra staten. Det er jo egentlig slik at man har en liten glansperiode der staten legger til rette, man soler seg i glansen av film og alt dette, men etterpå smuldrer det sakte bort. Det er jo strategien. Derfor er jeg pessimistisk for framtida og teamet».

5.3.10 Forhold som fremmet implementeringen – forpliktelse og engasjement

Alle prosjektlederne forteller at det rådet en svært entusiastisk stemning i prosjektene i de første 2-3 årene. Det var rikelig med midler og det rådet stor tro på at man ville lykkes. En prosjektleder forteller «vi var en gjeng med oppstemte, ja halleluja-aktige personer som red på en bølge av entusiasme». Roland og Westergård (2015:90) viser til at entusiasme og mestringstro kan ha stor betydning for utøvelsen av arbeidet. Mestringstro dreier seg om den mentale troen på seg selv og sine ferdigheter, og er noe som kan oppleves både individuelt og kollektivt (Bandura 1997). Prosjektlederne trekker fram den kollektive mestringstroen som en stor motivasjonsfaktor gjennom alle implementeringsfasene.

Prosjektlederne gir uttrykk for at de ble svært begeistret for modellen da de forstod hva den handlet om. Verdigrunnlag, valgfrihet og troskap til modellen trekkes fram av alle som viktige motivasjonsfaktorer. Dette kan tyde på at prosjektlederne hurtig identifiserte seg med modellens ideologiske tenkning, og at de anerkjente føringene til Rambøll og oversettelsesarbeidet de hadde gjort med og kontekstualisere modellen til norske forhold (Røvik 2007).

Tsemberis skriver (2010:37) at entusiasmen medarbeiderne utvikler for modellen er blant de viktigste drivkreftene i ethvert Housing First prosjekt, fordi det knytter ansatte til modellen, dens verdigrunnlag og bestemmer hvilken tilnærming de anvender ovenfor deltakere. En viktig grunn for denne entusiasmen synes å være at modellen var i tråd med medarbeidernes egne verdier og faglighet (Nesbø 2017), men også de gode rammebetingelsene og støtten

prosjektene fikk fra Husbanken og andre aktører med innflytelse (Fixen mfl. 2005:58). Frykten for endring som ofte oppstår i møte med noe nytt og ukjent virker i mindre grad å ha vært til stede i Housing First-prosjektene (Fixen mfl. 2005:16). Andre elementer i modellen som krav til organisering og valg av kliniske metoder trekkes i mindre grad fram av informantene (Tsemberis 2010:147-165).

5.3.11 Forhold som fremmet implementeringen – støtte i stab/etat og gode samarbeidsrelasjoner

Forankring i ledelsen, organisering av arbeidet og finansiering er sentrale støttefunksjoner for det operative arbeidet og viktig del av kommunikasjonsforbindelsen mellom intervensjonen (kilden) og praktikerne (destinasjonen), jf. figur 1. Stab/etat hadde en sentral rolle da kommunene besluttet å etablere Housing First-prosjekter og utgjorde i praksis en nær lederstøtte gjennom hele implementeringen. Prosjektlederen trekker fram nærhet og fellesskap med stab/etat som viktig premissleverandør for arbeidet, og formidlet at støtten de fikk derfra sikret hurtige beslutninger og framdrift. Stabs-/etatslederne på sin side mener de personlige forutsetningene hos prosjektleder og medarbeidere har sørget for at prosjektet er gjennomført i tråd med lokale målsettinger og modellen arbeidet bygger på. Stabs-/etatsledere er en svært viktig målgruppe for implementering på grunn av deres beslutningsfullmakter og den sentrale posisjonen de har i organisasjonen (Ogden og Fixsen 2014:5).

5.3.12 Forhold som fremmet implementeringen – praksisnær modell

Prosjektlederne beskriver Housing First som en konkret og praksisnær modell som det ikke var altfor vanskelig å oversette til egen arbeidshverdag. Konkrete problemstillinger som dukket opp ble fortløpende drøftet i lys av modellen og dens kjernekomponenter. Det at hele teamet var involvert i disse diskusjonene synes å ha styrket det faglige ståstedet til hele teamet og sikret at alle medarbeiderne utviklet seg i takt og samlet retning. I følge Roland og Westergård (2015:88-89) utvikles kjernekomponentene til en kunnskapsbase for medarbeiderne når de over tid blir gjenstand for refleksjon og drøftinger. Denne måten å tilegne seg kunnskap på er vanlig innenfor praksisfeltet og ligner mye på læringsformen som kalles «læring by doing» (Dewey 1916/2005). Studier viser at opplæringstiltak i seg selv ikke er tilstrekkelig til å oppnå positive implementeringsresultater; det er først når opplæringen suppleres med workshops og veiledning at man kan se en positiv sammenheng mellom læring og resultater (Fixen mfl. 2005:41).

5.3.13 Forhold som fremmet implementeringen – veiledning

To av prosjektene etablerte avtale med ekstern veileder som fulgte prosjektet fra oppstart og fram til nå. Begge er veldig godt fornøyd med veiledningen og mener at dette var et viktig bidrag i prosjektutviklingen. Den ene informanten kaller veilederen for «en mini-Tsemberis» fordi han både kjente målgruppa svært godt og hadde høykompetanse på prosjektarbeid. Bruk av ekstern veileder trekkes fram som positivt bidrag for kunnskapsutviklingen i teamet, og det virker som om samspeillet mellom individuell tilegnelse av kunnskap, gruppediskusjoner og refleksjon med ekstern veileder hadde en positiv betydning for implementeringen (Roland og Westergård 2015:33).

5.3.14 Forhold som fremmet implementeringen – nettverkssamlinger

Et annet forhold av betydning for fagutviklingen var de nasjonale nettverkssamlingene for prosjektene. Samlingene var både et sted for faglig påfyll, erfaringsdeling og diskusjoner om modellen. Det virker som om oppmerksomheten på det faglige innholdet på nettverkssamlingene førte til sunn refleksjon og selvkritisk tenkning om eget arbeid, noe som ga faglig kraft til arbeidet og kanskje modererte en overdreven optimisme. En av prosjektlederne forteller: «det faglige opplegget på samlingene ga oss faglig substans. Halleluja-stemningen måtte også plasseres faglig. Det handlet ikke bare om å ha et stort hjerte. Det er jo det som er fella». Flere av informantene påpeker at samlingene dessuten styrket statusen til Housing First i fagmiljøene.

5.3.15 Forhold som fremmet og hemmet implementeringen – boliger

Tilgang til boliger nevnes av flere informanter som noe av det vanskeligste med implementeringen. Dette er en utfordring Rambøll også pekte på i sin rapport (Rambøll 2012:4). Prosjektene løste denne utfordringen ulikt. En kommune besluttet på stabs-/etatsnivå at Housing First prosjektet skulle ha førsteprioritet på kommunale boliger. Dette prosjektet, fikk, ikke uventet, langt hurtigere progresjon ved inntak av deltakere og opplevde dette som en sterk pådriver for implementeringen (Fixsen 2005:16). Rådgiver i stab forteller «det var viktig for oss å sikre at prosjektets framdrift ikke stoppet opp grunnet mangel på boliger siden dette jo er avgjørende for å lykkes med Housing First». Prosjektleder i samme kommune sier «vi tok ansvar for det faglige, journaler, arbeidstider osv., mens fagstaben tok hånd om systemnivået, dvs. tilgang på boliger, kontakten med spesialisthelsetjenesten og den type ting. Dette var både praktisk og hensiktsmessig for prosjektets utvikling». Dette sikret en hurtig bosetting av deltakeren, noe som er i tråd med et sentralt fidelity-krav for Housing First

(Stefancic mfl. 2013:246). De andre to prosjektene måtte finne boliger på samme måte som alle andre boligsøkere, noe som førte til betydelig ventetid for deltakerne og en forsinket prosjektutvikling (Snertingdal 2014:39-40). Det medførte dessuten betydelig frustrasjon og avmakt for brukere og prosjektmedarbeidere. Modellens krav om at brukerne skal ha flere boliger å velge mellom, er også et forhold prosjektlederne mener de ikke kunne oppfylle i henhold til fidelity-kravene.

5.3.16 Forhold som hemmet implementeringen – holdninger

Et tilbakevendende problem for prosjektene knyttet seg til samarbeidspartneres syn på Housing First og modellens sterke brukermedvirkning. Den ene prosjektlederen forteller «den største utfordringen i vårt prosjektarbeid var å få samarbeidspartnerne til å forstå hvordan vi jobbet. Vi hadde masse dialogseminarer med folk i kommunen og sykehuset for å oppdatere hva vi jobbet med og hvorfor vi gjorde ting annerledes. Vi hadde jo snudd alt på hodet i forhold til deres måte å gjøre det på». Faglig uenighet omkring modellen kom ikke som noen overraskelse for prosjektmedarbeiderne. Å bosette personer med langvarig bostedsløshet i ordinære bomiljø var en fremmed og skremmende tanke for mange av tjenesteyterne, og det viste seg vanskelig å endre deres oppfatning kun ved argumentasjon. I stedet for å overtale andre om modellens fortreffelighet, handlet det mer om å kunne vise til gode resultater i form av opprettholdelse av boforhold, bedre økonomi og helse. Skepsisen som rådet mot Housing First avtok etter hvert som resultatene fra prosjektarbeidet ble synlig for omgivelsene. Prosjektleder forteller «mindre bråk på NAV, færre kriser og innleggelses førte til mindre støy rundt brukerne. Dette endret folks oppfatning».

Utfordringene knyttet til samhandlingen med øvrig hjelpeapparat ble adressert av i rapporten til Rambøll (2012:32). Motstand mot nye intervensjoner forekommer ganske ofte og kan komme internt eller eksternt (Fixsen mfl. 2005:58). Motstanden kan knytte seg til forhold som ulike verdisyn, uenighet om prioriteringer, svak ledelse m.m. Motkrefter som dette kan bremse opp entusiasmen og utgjøre en barriere for implementeringen. For at det skal bli noe mer enn en papirimplementering (Fixsen mfl. 2005:6) må man overvinne disse barrierene og få personer, systemer og organisasjoner til å endre seg (Roland og Westergård 2015:92). Selv om prosjektene «red på en bølge av entusiasme» slik en av informantene uttrykte det, så var ingen av dem forberedt på å måtte argumentere for modellen ovenfor institusjoner og fagpersoner med helt annen faglig ståsted.

5.3.17 Forhold som hemmet implementeringen – koordinering

En annen utfordring prosjektene opplevde i møte med det øvrige hjelpeapparatet knyttet seg til koordineringen rundt den enkelte deltaker. Da deltakerne ble tatt inn i prosjektene overtok også prosjektmedarbeiderne koordineringsansvar for deltakerne. Ingen norske Housing First-prosjekter ble organisert som ACT-team, så koordineringsarbeidet hadde som mål å sikre at alle relevante hjelpeinstanser fulgte opp deltakeren innen sitt ansvarsområde. Oppgaven med å kople på hjelpeinstanser i kommunen og spesialisthelsetjenesten viste seg i noen tilfeller vanskelig på grunn av skepsis til modellen og ulike faglige tilnærminger.

5.3.18 Forhold som hemmet implementeringen – mangelfull opplæring

I følge Tsemberis (2010:179) er Housing First en kompleks klinisk intervensjon som krever opplæring, praksiserfaring og veiledning. I motsetning til satsninger som ACT og FACT⁹, fantes ingen nasjonale opplæringsprogrammer for Housing First. Det framstår som merkelig at Husbanken ikke igangsatte noen form for opplæring for de som skulle arbeide i prosjektene, all den tid de fremmet modellen slik de gjorde. Rambøll var tydelige i sine anbefalinger om at opplæring i modellen var et viktig element dersom Housing First skulle implementeres i Norge, og viser til at kommunene selv etterspurte dette dersom de skulle starte med Housing First (Rambøll 2012:30). Foruten en faglig innføring i modellen og dens kjernekomponenter, ville en felles opplæring dessuten sørget for at prosjektene hadde samme faglige grunnlag for implementering, noe som ville vært formålstjenlig med sikte på å prøve ut modellen i ulike norske kontekster. Da den norske Housing First satsningen noen år senere ble evaluert, pekes det på at prosjektene har utviklet seg ganske forskjellig og utøver praksiser som til dels strider med modellens prinsipper (Snertingdal 2014:56-58). Det er ikke kjent om det er gjort noen dyptgående studier av hvordan prosjektene tilegnet seg modellen og jeg vet lite om dette utover det som fremkommer i mine intervjuer.

Ut fra Fixsen mfl. (2005:12) sin oversiktsmodell for implementering, kan det se ut som om det er treningselementet i kommunikasjonsforbindelsen utgjorde det svakeste leddet i implementeringen, og da i første rekke knyttet til den mangelfulle opplæringen. Her kunne opplæringsprogrammer og bruk av troskapsmålinger trolig ha hjulpet teamene. Roland og Westergård (2015:79-80) viser til at en vellykket implementering ofte kjennetegnes av at man

⁹ https://rop.no/opplaring/kurstilbud/invitasjon_actfactopplaring (lastet ned 02.12.18)

skaper en kultur for samarbeid og bruk av ulike læringsaktiviteter der både øvelse og refleksjon inngår.

5.3.19 Forhold som hemmet implementeringen – brukermedvirkning

Et område alle prosjektlederne forteller at de ikke lyktes godt nok på var å kople brukermedvirkning inn i prosjektarbeidet. Dette er et av kjerneelementene i Housing First og et sentralt fidelity-mål (Stefancic 2013:250). Et av prosjektene inviterte RiO (Rusmisbrukernes interesseorganisasjon) inn i arbeidsgruppa for prosjektet, men disse viste liten interesse for arbeidet og trakk seg ut. Prosjektleder forteller «at det virket på meg som om de ikke forstod hva Housing First handlet om og var avvisende på prinsipielt grunnlag». Alle prosjektledere mener det ville vært en stor fordel om brukere var representert i prosjektarbeidet fra oppstarten både for prosjektet sin del, men også som pådrivere for målgruppas behov. Kun ett av prosjektene lyktes med å rekruttere en medarbeider med brukererfaring. En av prosjektlederne tar selvkritikk på dette området og sier at «å ha medarbeidere med brukererfaring inn i teamet burde vært fokusert fra begynnelsen. Jeg tenkte vel at vi ikke kunne gjøre det, men forstår ikke hvorfor siden det jo er sånn et tydelig perspektiv i modellens tenkningsgrunnlag».

5.4 Rambølls anbefalinger i liten grad fulgt opp

Anbefalingene fra Rambøll (2012) knyttet til erfaringene fra Danmark påvirket i liten grad de norske prosjektene. Verken Husbanken eller kommunene nevner at de har vært i kontakt eller innhentet kunnskap fra samarbeidspartnere i Danmark eller andre nordiske land. De dro tvert i mot til Nederland, Portugal og USA. Informantene forteller at disse besøkene ga inspirasjon til arbeidet, men er samtidig åpen om at overføringsverdien til norske forhold var begrenset. Det gjelder både med hensyn til hvordan man tilpasser modellen til våre velferdssystemer og bruken av virkemidler knyttet til selve implementeringen. Det kan ses på som en svakhet at erfaringene fra våre nordiske naboland ikke ble utforsket nærmere, der de kontekstuelle forholdene likner mye mer de norske (Fixsen mfl. 2005:68).

5.5 Savnet en tydeligere og mer aktiv stat

Housing First kom til Norge på et senere tidspunkt enn Danmark, Sverige og Finland, noe som åpnet opp for å lære av erfaringene fra implementeringen i land som likner mye på vårt eget. Rambølls rapport (2012) trakk særlig fram erfaringene fra Danmark som relevante for Norge. Danske myndigheter gikk riktig nok lenger enn Norge da de tok i bruk modellen ved

at Housing First gjort til overordnet prinsipp og foretrukket modell i nasjonal strategi for bekjempelse av bostedsløshet (Benjaminsen m.fl. 2017:10). Flere informanter trekker fram at det samme burde vært gjort i Norge, fordi det ville samlet de statlige aktørene om en felles modell og kanalisert flere ressurser inn i Housing First arbeidet. Det ville dessuten gitt sterkere føringer ovenfor kommunen om at man lokalt burde satse på en kunnskapsbasert modell framfor et mangfold av lokale utviklingsmodeller. Dette ville vært i tråd med nasjonale føringer (2005:IS 1162) og fulgt opp anbefalingene etter tidligere satsninger som Prosjekt bostedsløs (2001-2004) som pekte på behovet for ytterligere kompetansebygging (Dyb 2005:11) og modellutvikling (Dyb 2005:71) innen praksisfeltet. Informantene fra Husbanken er enige om at manglende føringer fra overordnet hold skapte rom for at de regionale Husbankkontorene og kommunene i deres opptaksområde kunne gjøre som de ville. Det ble dermed ganske tilfeldig hvor og når det ble startet opp Housing First-prosjekter i Norge.

Måten staten har håndtert arbeidet på utsettes for kritikk av flere informanter. Husbankens kommuneprogram har tatt slutt og kompetansemidlene som ble brukt til konkrete Housing First tiltak er borte. Selv om Helsedirektoratet har overtatt en stor del av ansvaret for tilskuddsmidlene, kompenserer ikke det for det man har mistet faglig og ressursmessig. Rådgiverne i Husbanken etterlyser mer støtte fra sentrale myndigheter i Husbanken og departement. En av dem forteller «det stod aldri noe om Housing First i våre årlige oppdragsbrev, og det som står i strategiene ble for lite konkret». En annen av informantene fra Husbanken sier «det er feil å kalle Housing First arbeidet for noen satsning fra Husbankens side. Til det var midlene for små og de ble spredd på mange Housing First light-prosjekter». Han etterlyser en statlig satsning slik det har vært i Danmark og viser til at man der har gjort Housing First som foretrukken modell for bekjempelse av bostedsløshet. Han forteller «Norge burde satset mer på den danske modellen, med sterkere styring fra toppen av. Vi burde satt sterkere krav til modelltrofasthet slik som i Danmark, der egne team følger opp kommunene med målinger knyttet til fidelity-skalen. I Norge har det utviklet seg lokale varianter som ikke likner opprinnelig modell og tiltak vi ikke vet virker».

5.6 Viktig framover med pådrivere for Housing First

Flere av informantene fra kommunen peker på at det framover blir viktig å knytte til seg personer som kan tale modellens sak. Tsemberis kaller det for «Local Champions» (Tsemberis 2010:168) og viser til at man trenger noen som både er pådrivere og talspersoner for modellen ovenfor lokale opinionspersoner og beslutningstakere. Prosjektlederne sier at de

selv har påtatt seg denne rollen underveis i arbeidet, men peker samtidig på at det beste vil være å gjøre seg uavhengig av dette dersom satsningen skal ha livets rett over tid. Norske kommuner er relativt små og man kan ikke forvente at alle står fram på denne måten. Også informanter fra Husbanken uttrykker bekymring for den videre skjebnen til norske Housing First-prosjekter. Engasjementet hos Husbanken har forsvunnet og innsatsen fra Helsedirektorat og Arbeids- og velferdsdirektoratet framstår som noe halvhjertet og tilfeldig. Rambøll (2012:33) påpekte i sin rapport at det dersom man skulle lykkes med å implementere Housing First i Norge, så måtte de statlige myndigheter samle seg om modellen og gi den kraft og styrke fra visjoner til ressurser. Utsagnene fra informantene tyder på at det ikke helt skjedde.

5.7 Housing First som trend i tida

Strømmen av nye ideer og oppskrifter flyter mellom mennesker som møtes og tas inn i organisasjoner når dette virker hensiktsmessig. Dette skjer ikke nødvendigvis bare via toppledelsen, men på alle nivåer i organisasjonen (Rørvik 2007:296). Måten Housing First spredte seg til Europa og Norge gjennom kontaktnettverk og konferanser er typisk for globaliseringen som skjer i vår tid (Rogers 1995, Røvik 2007:338-341). En viktig grunn for at modeller som Housing First når så bredt ut, kan handle om at de er lett gjenkjennelige i sitt innhold og framstår som oppskrifter på beste praksis (Røvik 2007:49). Mange modeller er dessuten knyttet til organisasjoner eller individer med et kjent navn eller merkevare. Dette kan bidra til å forsterke dens gjennomslagskraft (Røvik 2007: 49). Housing First er nært knyttet til Sam Tsemberis som har skrevet bok om modellen (2010), forsket på den og i mange år har spredd kunnskap om modellen på internasjonale konferanser. Da Tsemberis ble spurt om å holde foredrag om Housing First i Norge i 2015, oppfordret han samtidig norske myndigheter om å gjøre slutt på bostedsløshet¹⁰.

Røvik (2007:296) påpeker at det ikke er uvanlig at nye ideer og intervensjoner oppdages og innføres på lavere nivå i større organisasjoner, men intervensjonens kraft svekkes ofte dersom det ikke blir tatt en beslutning på høyeste nivå (Fixsen mfl. 2005:16). I følge Røvik (2007) er det særlig to faktorer som er betydningsfulle når man skal implementere noe nytt: det må settes tilstrekkelig ressurser bak satsningen og innsatsens mål holdes oppe gjennom hele implementeringen. At det ikke ble tatt noen beslutning i departement eller Husbankens

¹⁰ <https://rop.no/aktuelt/slutt-paa-hjemloeshet-innen-2016> (lastet ned 02.12.18)

øverste ledelse om å satse på Housing First slik man har gjort i andre land, kan ha bidratt til de litt tilfeldige årsakene til at noen kommuner har satset på modellen mens andre ikke har.

6 Oppsummering og konklusjon

Jeg har i denne oppgaven undersøkt hvordan Husbanken og tre norske kommuner har bidratt til å implementere Housing First. Husbanken og kommunene har hatt ulike roller i dette arbeidet og en sentral del av oppgaven har vært å undersøke i hvilken grad deres bidrag i fellesskap har understøttet implementeringen.

Bostedsløshet har i lang tid blitt sett på som et alvorlig samfunnsproblem og bekjempelse av bostedsløshet har vært et uttalt statlig mål siden begynnelsen av 2000-tallet. Undersøkelser viser at personer med rus og/eller psykiske problemer utgjør den største delen av de som er bostedsløse over lang tid. En rekke statlige reformer som har blitt gjennomført de siste 20-årene har hatt som mål å redusere langvarig bostedsløshet og øke livskvaliteten til de som rammes. Housing First omtales som en av de viktigste innovasjonene for bekjempelse av bostedsløshet som har skjedd i løpet av de siste 30 årene og ble første gang tatt i bruk av norske kommuner i 2012/2013. Housing First er en kunnskapsbasert modell som bygger sitt arbeid på at bolig er en menneskerett og at det skal etableres helhetlige tjenester tilpasset brukerens individuelle behov. Housing First bygger sine prinsipper på medbestemmelse, valgfrihet og recovery. Dette er prinsipper som likner «normaliseringsmodellen» som har vært rådende retning innen det boligsosiale arbeidet i Norge siden begynnelsen av 2000-tallet.

Jeg har i mine analyser tatt utgangspunkt i Fixsen mfl. (2005) sin oversiktsmodell for implementering. Denne modellen er opptatt av at implementering skjer innenfor et komplekst system av etablerte praksiser, organisatoriske strukturer og kulturer, politikk, finansieringsordninger, lokale ressurser og behov som påvirker aktørenes valg og handlinger. Implementering av kunnskapsbaserte modeller som Housing First må til en viss grad tilpasses lokale forhold, men på den andre siden viser forskning at troskap til modellen av stor betydning dersom man skal oppnå samme resultater som modellen kan vise til andre steder.

Min undersøkelse viser at informantene mente at de hadde lyktes godt med å implementere Housing First og begrunnet dette med at brukerne hadde oppnådd høyere bostabilitet, bedre livskvalitet og helse. Forpliktelse til arbeidet, engasjement for brukerne og troskap til modellen ble trukket fram som viktigste årsaker til at man hadde lyktes.

Husbankens rådgivere la vekt på at Housing First må ses i sammenheng med andre statlige satsninger som hadde skjedd på området og mente at Housing First var en slags videreføring av dette arbeidet. Selv om modellen er utviklet i en annen kontekst enn den norske, passer Housing First godt med måten Husbanken tenker om problemene knyttet til bostedsløshet og løsningene de ser for seg.

Rådgivere i stab-/etat med ansvar for boligsosialt arbeid i kommunene trakk fram tilgang til ekstern finansiering, riktig utvelgelse av medarbeidere og faglig autonomi i prosjektene som viktige årsaker. Rådgiverne mente dessuten at etablering av Housing First som eget prosjekt hadde vært en fordel, fordi det bidro til å definere prosjektets arbeid opp mot tilgrensende kommunale tjenester.

Prosjektlederne var opptatt av at Housing First bygget på kjente faglige prinsipper for sosialt arbeid og mente modellen på en konkret og tydelig måte beskrev hvordan man skulle jobbe. Prosjektlederne trakk fram god sammensetting av teammedarbeidere og kollektiv mestringstro som sentrale faktorer for at de lyktes. Gode rammebetingelser og organisatoriske strukturer på plass fra starten av, nevnes av disse også viktige grunner til at man lyktes.

Flere informanter trekker fram at staten burde satset mer på Housing First og løftet den fram som foretrukket modell for bekjempelse av bostedsløshet. Det ville ført til at flere kommunen tok i bruk modellen og redusert variasjonen i lokale måter å løse utfordringene på.

7 Litteraturliste

- Abbé Pierre Foundation – Feantsa, 2018. *Third overview of housing exclusion in Europe 2018*. https://www.feantsa.org/download/gb_housing-exclusion-report_complete_20178613899107250251219.pdf
- Aberbach, Joel D, og Tom Christensen, 2014. *Why reforms so often disappoint*. *American Review of public Administration* 44(1), 3-16.
- Arbeids- og sosialdepartementet 1998. St.meld. nr. 50 (1998-99). Utjamningsmeldinga.
- Bakkeli, Vidar og Mette Snertingdal, 2015. *Housing First i Norge – sluttrapport. Prosesser, resultater og kartleggings skjema*. Fafo-rapport 2015:52.
- Bandura, Albert, 1997. *Self-efficacy: The Exercise of Control*. New York. Freeman.
- Barvik, Hedda og Maja Flåto, 2018. *Housing First i Norge. En oppsummering av kunnskap om Housing First-tiltak i Norge*. Bolig for velferd: rapport 1/2018.
- Benjaminsen, Lars og Heidi H. Lauritzen, 2013. *Hjemløshed i Danmark 2013*. National Kortlægning. Rapport 13:21. København: SFI
- Benjaminsen, Lars og Heidi H. Lauritzen, 2013. *Hjemløshed i Danmark 2013*. National Kortlægning. Rapport 13:21.
- Benjaminsen, Lars, Therese Marie Dyrby, Morten Holm, Enemark, Maria Theil Thomsen, Helle Stentoft Dalum, Ulrik Lerbech Vinther, 2017. *Housing First i Danmark 2013. Evaluering af implementering af forankringsprojekt i 24 kommuner*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters and Koen Verhoest, 2010. *Resources, mechanisms and instruments for coordination: The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Busch-Geertsema, Volker, 2013. *Housing First Europe Final Report*. EU-Bremen/Brussels.
- Collins, S. E., Malone, D. K., Clifasefi, S. L., Ginzler, J. A., Garner, M. D., Burlingham, B.,

- Lonczak, H. S. Dana, E. A. , Kirouac, M., Tanzer, K., Hobson, W. G., Marlatt, A. & Larmimer, M. (2012). *Project- based Housing First for chronically homeless individuals with alcohol problems: Within-subject analyses of 2-year alcohol trajectories*. American Journal of Public Health, 102, 511–519.
- Christensen, Tom, Tom Egeberg, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Daly, Gerald, 1996. *Homeless. Policies, Strategies and Lives on the street*. 1. utg. London and New York: Routledge.
- Departementene, 2014. *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.
- Dewey, John, 2005. *Demokrati og uddannelse*, Oversatt fra engelsk av Joachim Wrang etter ovenstående utgave fra (1980) Tryk: Narayana Press, Gylling 1.utgave Århus 2005. Forlaget Klim.
- Dyb, Evelyn, 2003. *Prosjekt bostedsløse – en midtevaluering*. Norsk byggforskningsinstitutt.
- Dyb, Evelyn, 2005. *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Norsk byggforskningsinstitutt.
- Dyb, Evelyn, Marit Kristine Helgesen og Katja Johannessen, 2008. *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15.
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen, 2013. *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*. NIBR -rapport 2013:5.
- Dyp, Evelyn og Stian Lid, 2017. *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13.
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F, Blase, K.A., Friedman, R. M., & Wallace, F. (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida
- Fullan, Michael, 2007. *The new meaning of educational change*. 4. utg. London: Routledge.
- Goering, Paula mfl., 2014. *National Final Report. Cross-Site At Home/Chez Soi Project*. Mental Health Commisson of Canada

- Grønningsæter, Arne Backer, Lars-Erik Becken, Vidar Bakkeli, Synne Klingenberg og Anne Hege Strand, 2014. *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Fafo-rapport 2014:51.
- Helsedirektoratet, 2012. *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*. IS-1870.
- Helsedirektoratet, 2013. *Nasjonale faglige retningslinjer for psykoselidelser*. IS-1957.
- Helsedirektoratet, 2018. *Nasjonal plan for implementering av pakkeforløp for psykisk helse og rus 2018–2020*. IS-2734.
- Helse- og omsorgsdepartementet, 2014. *HelseOmsorg 2021. Et kunnskapssystem for bedre folkehelse*. Nasjonal forskning- og innovasjonsstrategi for helse og omsorg.
- Helse- og omsorgsdepartementet, 2015. *Omsorg 2020. Regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020*.
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen, 2013. *Ble det en bedre organisert stat?*. Nordisk administrativt tidsskriv nr. 3, 90. årgang, 153-171.
- Hill, M. og P. Hupe, 2009. *Implementing public policy*. 2. Utg. London: SAGE Publishing.
- Hood, Christopher. 1991. *A public management for all seasons?* Public Administration 69 (1):3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Hood, Christopher, Helen Z. Margetts, 2007. *The tools of Government in the Digital Age*. New York: Plagrave Macmillan.
- Howlett, Michael, 2011. *Designing public politics. Principles and instruments*. London: Routledge
- Hustvedt, Inger Bjørge, Terje Lie, Marit Emmerhof Håland, Barclay Stevenson, Sverre Nesvåg, 2018. *BrukerPlan – årsrapport 2017. Tjenestemottakere med rus- og psykiske helseproblemer i kommunene*. Helse Stavanger.
- Johannesen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte, 2011. *Forskningsmetode for økonomiske og administrative fag*. 1. utg. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Landheim, Anne og Torleif Ruud, 2014. *Evaluering av ACT-team*. Sluttrapport. N-RoP.

- Lie, Terje, Marit Emmerhof Håland, Barclay Stevenson og Terje Nesvåg, 2017. BrukerPlan – årsrapport 2016. *Tjenestemottakere med rus- og psykisk helseproblemer i kommunene*. KORFOR, Helse Stavanger.
- Munthe-Kaas H, RC Berg og N Blaasvær, 2016. *Effekt av tiltak for å redusere bostedsløshet*. En systematisk oversikt. Folkehelseinstituttet.
- Meyers, D. C., Katz, J., Chien, V., Wandersman, A., Scaccia, J. P., & Wright, A., 2012. *Practical implementation science: Developing and piloting the quality implementation tool*. American Journal of Community Psychology, 50, 481–496.
- Nesbø, Bodil, 2017. *Kva verdigrunnlag er rådande hjå dei som arbeidar i eit Housing First program?* Masteroppgave ved Høgskulen Stord/Haugesund, Høgskulen på Vestlandet, Avd. Helsefag.
- Odelstingsproposisjon (Ot.prp.) nr. 2, 1898-99.
- Peters, Guy B., Jon Pierre (red), 2012. *The SAGE Handbook of Public Administration*. 2.utg. London: SAGE Publishing.
- Pleace, Nicholas., Benjaminsen, L., Baptista, I. and Busch-Geertsema, 2013. *The Costs of Homelessness in Europe: An Assessment of the Current Evidence Base* Brussels: FEANTSA
- Pleace, Nicholas, Joanne Bretherton, 2013. *The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness*. European Journal of Homelessness _ Volume 7, No. 2, December 2013.
- Pleace, Nicholas, 2015. *At what cost? An estimation of the financial costs of single homelessness in the UK*. University of York.
- Pleace, Nicholas, 2016. Housing First Guide Europe. FEANTSA.
<http://housingfirstguide.eu/website/>
- Pleace, Nicholas, 2018. *Bostad först – en handbok om bostad först*. Sveriges Stadsmissioner. Malmö: Egalite bokforlag.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press

- Pressman, Jeffrey L., Aaron B. Wildavsky, 1973. *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. 3. utg. Los Angeles og London: University of California Press 1984.
- Rambøll, 2012. *Housing First – muligheter og hindringer for implementering i Norge*. Sluttrapport.
- Ridgway, Pricilla og Anthony M. Zippel, 1990. *The paradigm shift in residential services: From the linear continuum to supported housing approaches*. Psychosocial Rehabilitation Journal, 13(4), 11-32. Retrieved from Academic Search Premier database.
- Ringdal, Kristen, 2013. *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativmetode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, Horst W.J., Melvin M. Webber, 1973. *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences 4 (1973), 155-169.
- Roland, Pål og Elsa Westergård, 2015. *Implementering. Hvordan omsette ideer, visjoner, teorier og aktiviteter til praksis*. 1. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rogers, Everett M., 1995. *Diffusion of innovations*. 5. utg. New York, NY: The Free Press.
- Røvik, Kjell Arne, 2007. *Trender og translasjoner. Idéer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin, Inger, 2005. *The Staircase of Transition: Survival through Failure*. Innovation: The European Journal of Social Science Research, 18(2), 115–136.
- Sandlie, Hans Christian (red), 2010. *Bolig og levekår i Norge i 2007*. NOVA Rapport 2/2010.
- Skog Hanssen, Inger Lise, Heidi Gautun, Åsmund Langseter, Hans C. Sandlie, 2007. *Ikke bare å bo*. Sluttrapport for evaluering av statlige tilskudd for oppfølgingstilbud for rusmisbrukere og bostedsløse. Fafo-rapport 2007:8.
- Skog Hanssen, Inger Lise, 2017. *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing first i Bergen og Sandnes*. Fafo-rapport 2017:06.
- Snertingdal, Mette, 2014. *Housing First i Norge – en kartlegging*. Fafo-rapport 2014:52.
- Socialstyrelsen, 2017. *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

- Sosial- og helsedepartementet, 2005. IS 1162 - og bedre skal det bli. Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten.
- Sosial- og helsedirektoratet, 2005. *Og bedre skal det bli. Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial-og helsetjenesten*. IS 1162.
- Stefancic, Ana., Tsemberis, S., Messeri, P., Drake, R. E., & Goering, P. 2013. *The Pathways Housing First Fidelity Scale for individuals with psychiatric disabilities*. American Journal of Psychiatric Rehabilitation, 16 (4), 240-261.
- Stephens, Mark; Fitzpatrick, Suzanne; Elsinga, Marja; van Steen, Guido; Chzhen, Yekaterina, 2010. *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Labour Market and Housing Provision*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. European Commission.
- Tsemberis, S., Gulcur, L. & Nakae, M. (2004). *Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with dual diagnosis*. American Journal of Public Health, 94, 651–656.
- Tsemberis, Sam, 2010: *Housing First. The pathway model to end homelessness for people with mental health illness and addiction*. 1.utg. Minnesota: Hazelden.
- Ulfrstad, Lars Marius, 1997. *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216-1997. Norges byggforskningsinstitutt.
- Ulfrstad, Lars Marius, 2011. *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Wall, Emely H. og Josefine Nordvall, 2014. *Hemligheten med Bostad Först, der är ju att det inte är några hemligheter*. Kvalitativ studie ved Socialhøgskolan, Lunds Universitet.
- Zahl, Mari-Anne (red.), 2003. *Sosialt arbeid. Refleksjon og handling*. 1. utg. Bergen: Fagbokforl.

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide til kommunene

Vedlegg 2: Intervjuguide til Husbanken

Vedlegg 3: Samtykkeskriv med skjema til informantene

Vedlegg 1

Intervjuguide til ansatte i kommunen

Tema: rolle og funksjon

- Beskriv din rolle og funksjon i prosjektet
- Hvem har du vært dine samarbeidspartnere?
- Når ble du kjent med prosjektet og Housing First-modellen?
- Hvem har vært de viktigste pådriverne for implementeringsprosessen hos dere?

Tema: Utforskning og tilegnelse

- Hvor oppstod idéen om å innføre Housing First hos dere?
- Hvem initierte satsningen?
- Hva er begrunnelsen(e) for at dere tok i bruk Housing First?

Tema: prosjektetablering

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt - på ulike kommunale nivå?
- Hvordan har dere finansiert arbeidet?
- Hvordan har dere organisert arbeidet?
- Når startet prosjektet og hvordan skjedde rekrutteringen/utvelgelse av medarbeidere?
- Hvordan etablerte dere samarbeid med Husbanken og andre samarbeidspartnere i kommunen?
- Hvilken type kontakt/kommunikasjon hadde dere med prosjektets ulike interessenter?

Tema: første implementeringsfase

- Hvor «frie hender» fikk dere lokalt til å utprøve modellen?
- Hvordan tilegnet dere dere modellen – kunnskapsmessig og metodisk?
- Hvilken type opplæring/trening eller krav har dere hatt for å lære dere modellen?
- Hvilke lokale tilpasninger ble gjort?
- Hvilke administrativ og teknisk støtte fikk dere utenfra?

Tema: full implementering

- Hvordan har dere sikret at alle følger modellen i det praktiske arbeidet?
- Hvor tro mener du dere har vært i forhold til modellens prinsipper og fidelitykrav?
- Hvordan har dere evaluert arbeidet?
- Hvordan har andre aktører bidratt til å understøtte satsningen?

Tema: innovasjon og videreføring

- Hvor står prosjektet i dag sammenliknet oppstarten?
- Hvordan har dere sikret at nyansatte har tilegnet seg modellen?
- Har prosjektet påvirket systemet eller hvordan andre i kommunen tenker/handler i forhold til målgruppa?
- Hvor blir er det viktig å gjøre for å videreføre prosjektet og beholde prosjektet?

Tema: Husbankens rolle

- Hvordan vil du beskrive Husbankens rolle i implementeringsarbeidet?
- Hvor stor betydning har Husbanken hatt for realiseringen av prosjektet?

Tema: viktige grep og lærdom fra arbeidet

- Hva mener du har vært viktigst for at prosjektet har lyktes/mislykkes?
- Hva har vært de gode grepene?
- Hvor har det vært mest motstand?
- Hvordan er brukermedvirkning ivaretatt gjennom de ulike implementeringsprosessene?
- Hvilke kriterier må være til stede lokalt og regionalt for å oppnå en tilsiktet implementering?

Andre forhold:

- Er det andre ting du vil trekke fram som betydningsfullt for implementering?

Vedlegg 2

Intervjuguide til ansatte i Husbanken

Tema: rolle og funksjon

- Beskriv din rolle og funksjon i prosjektet
- Hvem har du vært dine samarbeidspartnere?
- Når ble du kjent med prosjektet og Housing First-modellen?
- Hvem har vært de viktigste pådriverne for implementeringsprosessen hos dere?

Tema: Undersøkelse og adopsjon

- Hvor oppstod idéen om å innføre Housing First i Norge og hos dere?
- Hvem initierte satsningen?
- Hva er begrunnelsen(e) for at dere satset på Housing First?

Tema: prosjektetablering

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt - på ulike nivå i Husbanken?
- Hvordan har dere finansiert arbeidet?
- Hvordan har dere organisert arbeidet?
- Hvordan etablerte dere samarbeid med kommunene?
- Har dere hatt kontakt med direktorater som jobber med samme målgruppe, som f.eks. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet?
- Hvilken type kontakt/kommunikasjon hadde dere med andre interessenter?

Tema: første implementeringsfase

- Hvordan tilegnet du/dere modellen – kunnskapsmessig og metodisk?
- Beskriv deres rolle ovenfor kommunen knyttet til implementeringsarbeidet?
- Tilbød dere kommunene noen form for opplæring slik at de kunne lære seg modellen?

Tema: full implementering

- Har dere hatt noen påvirkning på hvordan kommunen fulgte modellen i praksis?
- Hvor tro mener du kommunen har vært i forhold til modellens prinsipper og fidelitykrav?
- Hvordan har dere evaluert arbeidet?
- Hvilken type dokumentasjon har dere krevd fra kommunen?
- Hvordan har andre aktører bidratt til å understøtte satsningen?

Tema: innovasjon og videreføring

- Hvor står Housing First i dag sammenliknet oppstarten?
- Har prosjektet påvirket hvordan dere eller øvrige myndigheter tenker/handler i forhold til målgruppa?
- Hvor blir er det viktig å gjøre for å videreføre Housing First i Norge og beholde engasjementet for modellen?

Tema: Kommunens rolle

- Hvordan vil du beskrive kommunens rolle i implementeringsarbeidet?
- I hvilken grad mener du de har realisert prosjektet i hht modellen?

Tema: viktige grep og lærdom fra arbeidet

- Hva mener du har vært de viktigste faktorene for at prosjektet har lyktes/mislykkes?
- Hva har vært de gode grepene?
- Hvor tror du det har vært mest motstand?
- Hvordan er brukermedvirkning ivaretatt gjennom de ulike implementeringsprosessene?
- Hvilke kriterier må være til stede lokalt og regionalt for å oppnå en tilsiktet implementering?

Andre forhold:

- Er det andre ting du vil trekke fram som betydningsfullt for implementering?

Vedlegg 3

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Hvordan blir Housing First implementert i Norge? ”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan Housing First har blitt implementert i Norge. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I forbindelse med mitt masterstudium i styring og ledelse har jeg valgt å skrive masteroppgave om implementeringen av Housing First i Norge. Oppgaven tar sikte på å studere beslutningsprosessene fra idé til iverksettelse og drift. Jeg er særlig opptatt av hvordan nasjonale målsetninger knyttet til bostedsløshet blir realisert gjennom bruk av Housing First modellen og hvordan kommunene adopterer regjeringens politikk på området og gjennomfører selve implementeringsarbeidet. For å kunne svare på disse spørsmålene er jeg avhengig av å snakke med personer som har vært sentrale i selve implementeringsarbeidet lokalt.

Min problemstilling retter seg mot å forstå selve implementeringsarbeidet og identifisere faktorer som har påvirket selve gjennomføringen. Det metodiske grunnlaget for min oppgave vil være gjennomgang av litteratur og personlige intervju. Gjennom intervjuene med personer som har vært sentrale i selve implementeringen, håper gjennom dette å kunne se helhet og sammenhenger som besvarer min problemstilling. Utvalget av informanter består i utgangspunktet av ledere av Housing First prosjekter lokalt, rådgiver i administrativ stab for boligsosialt arbeid og rådgivere i Husbanken med ansvar for Housing First. Ved behov vil utvalget kunne utvides til andre som har hatt en betydningsfull rolle lokalt.

På bakgrunn av din rolle i det lokale arbeidet, ville jeg satt stor pris på om du tar deg tid til å delta i undersøkelsen. Jeg ønsker i utgangspunktet å gjennomføre ett intervju med deg. Dersom behov for oppfølgingsspørsmål, kan disse evt. tas på e-post. Primært ønsker jeg å gjennomføre intervjuene i slutten av oktober eller begynnelsen av november, men er fleksibel for når det passer deg. Du velger tid og sted.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har trukket mitt utvalg av informanter gjennom mitt eget nettverk og kjenner gjennom det din rolle og delaktighet i Housing First arbeidet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming i min oppgave og kommer til å bruke et semistrukturert spørreskjema i forbindelse med intervjuet. Jeg ønsker primært å bruke lydopptak av vår samtale, men kan også gjøre notater dersom du heller ønsker det. Hvis du

velger å delta i prosjektet, innebærer det at du fyller ut et spørreskjema. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Spørreskjemaet inneholder spørsmål om hvordan Housing First ble etablert hos dere og dets fremdrift, hvordan dere organiserte arbeidet, hvilket samarbeid dere hadde med andre og hvordan du vil beskrive resultatene av arbeidet. Dine svar fra spørreskjemaet blir registrert elektronisk.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun jeg og min veileder ved OsloMet som vil ha tilgang til opplysningene vi mottar fra deg.
- Jeg vil sikre at ingen at ingen uvedkommende får tilgang til dine personopplysninger ved at ditt navn og kontaktopplysninger vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Datamateriale blir lagret på sikret området/forskningsserver.

Ingen personopplysninger vil kunne gjenkjennes i oppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 04.12.2018. Personopplysninger og eventuelle opptak blir slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- OsloMet ved førstelektor Asbjørn Johannessen, faktultet for samfunnsfag, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag, OsloMet, telefon 950 38 522, e-post asbjorn@oslomet.no

- Vårt personvernombud: Ingrid Jacobsen ved OsloMet
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost: personverntjenester@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Asbjørn Johannessen

Student
Petter Dahle

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Hvordan blir Housing First implementert i Norge, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, 4.12.2018.

Signert av prosjektdeltaker, dato