

Sammendrag

Ruspolitikken er et veldig sammensatt og komplisert politikkområde. Det er ikke bare rusomsorg, men omfatter også blant annet fattigdomsproblematikk, boligpolitikk og psykisk helse. Det er også et politikkområde som er i forandring. Senest i desember ble det et Stortingsflertall for at narkotikabruk ikke lenger burde straffes (NRK, 2017). Ett av de store problemene innen dette feltet er bostedsløshet (Dyb & Lid, 2017).

Denne oppgaven tar for seg implementeringsprosessen for botilbudet på Jarleveien, som Trondheim kommune opprettet for rusavhengige. Jarleveien er et stort botilbud, med 44 boenheter. Det er et botilbud hvor bruk av rusmidler aksepteres blant beboerne, og hvor de skal få oppfølgingen og den hjelpen de har behov for fra personalet. Bygningen er utformet spesifikt for denne målgruppen. Trondheim kommune har tidligere fått ros for boligene som tilbys til rusavhengige. Veiskillet på Moholt og småhusene er eksempler på slike tilbud (Støa, et al., 2007). Av denne grunn er prosessen frem til implementering av et nytt botilbud i Trondheim en interessant case. Denne implementeringsprosessen er å anse som vellykket siden det opprinnelige målet om å etablere botilbudet på Jarleveien 10 ble realisert.

For å belyse denne implementeringsprosessen er det benyttet intervjuer og dokumentstudier. Ved å snakke med personer som jobber innen rusfeltet i Trondheim, politikere som var involvert i beslutningene og ansatte i administrasjonen, vil prosessen forklares og drøftes fra start til slutt. Dokumentene gir en god forståelse av hendelsesforløpet og bakgrunnen for informasjonen fra intervjuene.

Det jeg finner er en prosess preget av bred enighet, men med hovedsakelig to betydelige konflikter. Aktørene ser stort sett ut til å ha sammenfallende interesser, noe som gjør det lettere å gjennomføre politikken (Winter & Nielsen, 2013). Bred enighet blant det politiske lederskapet er synlig både i avstemninger i bystyret og formannskap og tas opp i intervjuer. Det er et synlig tillitsforhold mellom politikerne og de som jobber «på gulvet», som en informant kaller det. Det er derimot funn som tyder på at det er noe uenigheter i prinsipielle spørsmål som ideelle aktører sin rolle, hvilken linje man skal legge seg på og tendenser til kommunikasjonsproblemer. Disse kommunikasjonsproblemene ser ut til å eksistere mellom administrasjonen og de som jobber på «gulvet», og til en viss grad mellom administrasjonen og politikerne.

Forord

Jeg vil takke min veileder Jon Arve Nervik for gode tilbakemeldinger. Jeg vil også takke foreldre, venner og alle som var villige til å stille til intervju. Det å diskutere med familie og venner hjalp til med å holde motivasjonen oppe. Kvelder med korrekturlesing setter jeg også veldig pris på. En spesiell takk til min gode venn og tidligere bofelle som fikk meg interessert i ruspolitikk gjennom jevnlig diskusjoner, hvor jeg innså hvor lite jeg egentlig visste om et felt som jeg hadde sterke meninger om.

Når jeg valgte å skrive om et tema innen ruspolitikken var jeg ikke forberedt på hvor komplisert og sammensatt dette politikkområdet faktisk er. Etter å ha fullført oppgaven angrer jeg ikke på valget. Det har vært veldig spennende å sette seg inn i hvordan ruspolitikken foregår, historien bak og utviklingene som skjer internasjonalt. Om den nylige flertallsmerkningen om avkriminalisering på Stortinget blir stående, ser ikke feltet ut til å bli mindre interessant i fremtiden.

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg lært veldig mye nytt om ruspolitikk og boligpolitikk. Jeg har i tillegg fått et veldig godt inntrykk av de som arbeider innen rusfeltet, både i kommunen og utenfor. Under intervjuene møtte jeg svært mange engasjerte mennesker som hadde klare ønsker om å hjelpe brukerne og et veldig positivt menneskesyn. Jeg vil takke alle de som tok seg tid fra sin travle hverdag for å snakke med meg og fortelle meg om hvordan rusomsorgen i Trondheim var organisert, hvordan man arbeidet med rusomsorgen og som hjalp meg forstå arbeidet med Jarleveien.

Det er merkelig å tenke på hvordan det følte som om jeg ikke kom til å bli ferdig på evigheter, og plutselig satt jeg og leste korrektur sammen med min mor utover kvelden.

Innhold

1. Innledning.....	7
2. Teori	9
Hvordan kan man forstå en politisk prosess?	9
Iverksettingsteori	10
Faser i iverksettingsprosessen.....	11
Fallgruver under iverksetting	12
Beslutningslogikker	14
Det instrumentelle perspektivet	14
Det institusjonelle perspektivet.....	17
Marginalisering.....	19
3. Metode.....	21
Case studie.....	21
Intervju.....	22
Dokumentstudie.....	23
4. Boligpolitikk i Norge	25
Kommunens rolle	27
Det er ikke uproblematisk å tenke på boligpolitikk som en del av velferdspolitikken	31
Trondheim kommune	32
Prosjekt bostedsløse	32
5. Kontekst nasjonalt for rusomsorg i Norge	35
Historiske linjer	35
Nasjonale planer	35
Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005	36
Opptappingsplan for rusfeltet 2007-2012.....	36
Stoltenbergutvalget (2009).....	37
Se meg (2012).....	37
ROP-retningslinjene.....	39
Byggje – Bo – Leve	39
Nasjonal opptappingsplan for rusfeltet 2016-2020.....	40
6. Tidligere forskning	41
7. Beskrivelse av prosessen.....	47
Den første fasen	47
Når og hvorfor startet prosessen?	47

Prosjektrapporten	49
Høringsuttalelser til prosjektrapporten.....	53
Frelsesarmeen	53
Kirkens bymisjon	54
Svar fra Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse (KCJA)	55
Ledere i Helse- og velferdskontor Heimdal, Lerkendal, Midtbyen og Østbyen.....	56
Høringsmøte.....	57
Første saksframlegg	58
Første politiske saksbehandling	59
Nabomøte	63
Økonomiske problemer.....	63
Den andre fasen	66
Den andre høringsrunden	71
Norsk Sykepleierforbund (NSF)	71
Fagforbundet	72
Tilbakesending	72
Behandling i bystyret	73
Resultat fra andre omgang med politisk behandling.....	78
Den tredje fasen	82
Tredje runde politisk behandling	82
Uenigheter rundt finansiering av Jarleveien	83
Formannskapet ber Rådmannen besvare spørsmål om planene fremover	85
Oppfølging av politisk vedtak.....	89
Brudd i anbudsførhandlinger med Frelsesarmeen	89
8. Avslutning	93
Oppsummering av hendelsesforløp	93
Oppsummering av sentrale funn.....	94
Videre forskning	97
Referanser.....	99

1. Innledning

Botilbudet på Jarleveien 10 i Trondheim er et tilbud for rusavhengige i kommunen som ble implementert i 2016. Det er et stort tilbud med totalt 44 plasser fordelt på to typer tilbud rettet mot rusmiddelavhengige. Et korttidstilbud og et varig botilbud. Det varige tilbudet er ment for personer med behov for oppfølgingstjenester i bosituasjonen og for personer med omfattende helseproblemer med behov for tilrettelagt bolig og helsetjenester. Korttidstilbudet er ment for de rusavhengige som trenger et midlertidig bosted. De får bo på korttidstilbudet mens behovene deres kartlegges og man finner ut av hvilken oppfølging de eventuelt har behov for. Personalet i bygget skal gi denne oppfølgingen og boligen er utformet fra starten av for å være tilpasset målgruppen. Målet med det varige tilbudet er at man skal stoppe det stadige tapet av bolig og flytting mellom bolig og institusjon som noen av disse rusavhengige opplever, og sikre en stabil bosituasjon. Det er ment å være aksept for at rusing¹ er en del av livet for beboerne og at man skal akseptere dem som de er. Det er satt av omtrent 14,5 millioner til årlig drift av tilbudet og byggingen kostet omtrent 150 millioner kroner. I de første intervjuene med personer involvert i Trondheims rusomsorg tok de fleste opp botilbudet på eget initiativ og snakket positivt om det, både som et signalbygg og som et tiltak. Dette er en stor investering for en svært marginalisert gruppe som ikke alltid blir prioritert, og ofte kan bli sett som «uverdige trengende» (Winter & Nielsen, 2013:69)².

Rusavhengighet er vanskelig å behandle, men de siste 15 årene har boligens betydning blitt sett på som sentralt for rehabilitering. Samtidig viser kartlegginger at rusavhengige gjerne står bakerst i køen på det private markedet, det er mangel på tilpassede kommunale boliger og en stor andel av de bostedsløse i Norge er rusavhengige (Dyb & Holm, 2015:134) (Dyb & Lid, 2017:157). De senere årene har omtalen gruppen får forandret seg. Man har sluttet å omtale de som narkomane og rusavhengighet har gått fra å bli sett på som et ordensproblem som politi og rettsvesen skal håndtere til å bli satt i folkehelseperspektiv. TV-programmer som Petter Uteligger har vist frem disse menneskene på en veldig personlig måte, og har nådd et stort publikum³. Forbudet mot narkotika kritiseres av mange for å være kontraproduktivt og ha en marginaliserende effekt på brukerne. Internasjonalt forsøker flere land tiltak som avkriminalisering/legalisering av noen rusmidler for å håndtere problematikken og skadereduserende politikk har hatt økende popularitet også i Norge.

¹ «Rusing» er begrepet flere av informantene mine brukte om rusbruken til målgruppen.

² Winter & Nielsen (2013) referer til Schneider, A & Ingram, H (1993). Social constructions of target populations: Implications for politics and policy når han skriver om dette.

³ Omtrent 700,000 personer så dette programmet (Larsen, 2016)

Min oppgave vil beskrive og diskutere implementeringsprosessen som førte til at botilbudet på Jarleveien ble skapt. Det er en casestudie av en enkeltprosess innen det kommunale boligsosiale arbeidet. Det er blitt nevnt at det er mangel på studier som retter søkelyset mot hvordan den kommunale boligpolitikken blir til (Holm, 2005:21) og at «dersom hensikten er å studere hvordan boligpolitikken er blitt til; hvilke aktører som deltar, gjennom hvilke kanaler, hvilke interesser som formidles og hvilke avveininger som foretaes må *beslutningsprosessene* settes i fokus» (Holm, 2005:21). Årsaken til at jeg mener at dette botilbudet er spesielt interessant er størrelsen på tilbudet, spesielt i sammenheng med målgruppen. Ofte frarådes det å lage større tilbud til rusavhengige på grunn av at dette fort skaper et miljø som vanskeliggjør rehabilitering. Det er ingen mangel på store tilbud som er plaget av dette⁴. Det man forsøker med Jarleveien er å forebygge disse problemene ved hjelp av personale og den fysiske utformingen til bygget i seg selv. Bygningen er designet med målgruppen i tankene fra første stund, og i planene ble dette viet mye oppmerksomhet. I tillegg mener jeg at om man skal forstå hvordan arbeidet på feltet foregår er det nyttig å ta utgangspunkt i en implementeringsprosess som på mange måter er vellykket. Med dette menes en prosess hvor tiltaket som ble planlagt implementert ble implementert som planlagt.

For å belyse denne prosessen har det blitt benyttet intervjuer og dokumentanalyse. Jeg har vært i kontakt med personer som var sentrale i prosessen rundt Jarleveien og har fått innsikt i hvordan arbeidet foregikk, viktige hendelser, avveininger som ble gjort og hva uenigheter skyldtes. Dokumentanalyse gjorde det mulig å etablere en tidslinje og underbygge informasjonen jeg fikk i intervjuer.

Oppgavens struktur er som følger. Kapittel 2 vil presentere relevant teori. Dette starter med en presentasjon av modeller for hvordan politikk implementeres, samt top-down og bottom-up perspektivene. Deretter vil det presenteres noen trekk som øker eller reduserer sjansen for en vellykket implementeringsprosess. Videre er det en gjennomgang av to ulike beslutningslogikker som man kan finne i organisasjoner, det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Etter dette vil teorien om marginaliseringsprosessen gjennomgås. Kapittel 3 vil diskutere metodene jeg benyttet i arbeidet og presentere fordeler og ulemper med disse.

Kapittel 4 gir en gjennomgang av norsk boligpolitikk sin utvikling for å gi et perspektiv på hvordan det boligsosiale feltet utviklet seg til sin nåværende form. Dette er ment å bidra til å

⁴ Ett eksempel i Trondheim er hybelhuset på Valøya <https://www.nrk.no/trondelag/-vil-heller-do-enn-a-bo-i-hybelhuset-1.12798852>

sette prosessen som beskrives i en bredere samfunnsmessig kontekst. Det samme gjelder kapittel 5 som vil presentere rusfeltet i Norge. Dette kapitlet starter med en oppsummering av ruspolitikken historie i Norge før det blir en gjennomgang av noen sentrale nasjonale planer/utredninger om rusomsorgens praksis. Kapittel 6 presenterer tidligere forskning på feltet. I kapittel 7 vil prosessen bli beskrevet og diskutert. Kapitlet består av tre delkapitler som skiller prosessen inn i tre faser. En første fase, en andre fase og en tredje fase. Jeg skal her beskrive den administrative og politiske prosessen som førte frem til endelig vedtak om bygging. Jeg vil ikke kunne si noe om hvordan tilbudet fungerer siden det ikke har vært i drift lenger enn februar 2017. Kapittel 8 vil oppsummere de mest sentrale hendelsene i prosessen, argumentene som ble brukt og runde av oppgaven.

Noen begrep og forkortelser som vil brukes i teksten

KCJA refererer til Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse. Dette er en privat stiftelse som tilbyr omsorgsboliger for personer med psykiske lidelser o.l.

ROP-lidelser eller ROP-pasienter refererer til tilfeller hvor en person har to diagnoser, knyttet til både rus og psykiske lidelser.

Gjennom teksten vil jeg referere til botilbudet på Jarleveien 10 som «Jarleveien». I flere saksdokumenter ble det omtalt som Nye Jarleveien eller «Botilbudet på Jarleveien», siden det står slik i vedtak og saksdokumenter vil jeg ikke skrive det om i alle tilfeller.

Dersom jeg refererer til selve tomten vil jeg skrive «Jarleveien 10».

2. Teori

Hvordan kan man forstå en politisk prosess?

Et betydelig problem med å undersøke en prosess av denne typen er å sortere informasjonen på en måte som gir mening. Prosesser kan ta svært forskjellige former og avviker gjerne fra generelle stadier som man gjerne ønsker å benytte for å forklare dem (Hill, 2013:7). Man skulle kunne forvente at prosessen følger et mønster. Man setter først et mål, deretter finner man ut hvordan man skal nå målet, for så å starte arbeidet. Etterpå kan man evaluere det man gjorde og bygge videre på det. Hill (2013) argumenterer for at dette ikke nødvendigvis er tilfellet, men påpeker at slike antagelser og modeller en viss pragmatisk verdi. Modeller pålegger forskningen og forklaringen en viss grad av orden og forståelighet (Hill, 2013:8).

En måte å forstå en policy prosess er i form av faser. En modell for dette blir presentert av Dunn (2015:43). I denne modellen har man 8 faser. Den første er agendasettingen⁵ hvor valgte og utnevnte representanter setter problemer på dagsordenen. Merk at ikke alt som settes på dagsorden blir tatt stilling til og at det iblant kan ta lang tid før man handler på problemer som presenteres. Den andre fasen er politikkutforming (policy formulation) hvor man formulerer forskjellige alternativer for å håndtere problemet man har definert. Dette er etterfulgt av «policy adoption» hvor ett eller flere av disse alternativene vedtas, før man går til det fjerde stadiet og begynner med implementeringen av politikken. I denne fasen vil administrative enheter mobilisere ressurser for å iverksette den vedtatte politikken. Dette vil bli etterfulgt av «policy assessment» hvor man undersøker i hvor stor grad den nye politikken blir fulgt og realisert på riktig måte. Deretter følger «policy adaption» hvor man tilpasser politikken dersom det ble funnet at det var problemer med implementeringen/utførelsen av den. Den syvende fasen kalles «policy succession» og er ganske enkelt at man avgjør at målene for politikken er nådd og at man velger å fortsette med nåværende politikk, eventuelt med en litt annen målsetting enn tidligere. Den siste fasen er «policy termination» hvor man avgjør at politikken ikke lenger er nødvendig og at ressurser som brukes på den er bedre brukt andre steder, og man slutter å utøve politikken.

Iverksettingsteori

Det er mange måter å forstå en iverksettingsprosess. Et av de vanligste skillene er «ovenfra og ned» og motstykket «nedenfra og opp» (Kjellberg & Reitan, 1995:132). Disse to perspektivene kan mer dekkende kalles beslutningsorienterte eller prosessorienterte tilnærminger. Den beslutningsorienterte retningen vektlegger tiden mellom det sentrale vedtaket og den lokale operasjonaliseringen, altså skiller det mellom politikken de sentrale styringsmaktene vil føre og den faktiske utførelsen. Det er opptatt av de formelle strukturene, autoritet, kontroll, styring og lignende. Denne tradisjonen er opptatt av hvilke trekk i en iverksettingsprosess som øker eller senker sjansen for at målene som settes blir nådd, hva som kreves for effektiv offentlig styring. Sentralt i dette perspektivet er da beslutninger og vedtak, sentralt og lokalt. En vellykket prosess i dette perspektivet er når det er samsvar mellom mål man satte sentralt og hvordan det utøves lokalt.

⁵ Agendasetting i seg selv kan være svært komplisert men jeg vil ikke behandle det i dybden her. For en introduksjon til agendasetting vises det til Scheufele & Tewksbury (2007) Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models.

Mens den prosessorienterte legger et videre søkelys. Her ser man mer på prosessen i sin helhet, både den politiske og administrative siden. Man er interesserte i prosesser knyttet til spesifikke målgrupper eller problemområder og vedtaket som en del av omgivelsene. Her er spesielt uformelle strukturer og nettverk mellom likeverdige aktører sentralt. I motsetning til i det beslutningsorienterte perspektivet er man ikke opptatt av kontroll og hierarkisk styring, men heller tilpassingen som skjer gjennom forhandlinger og kompromiss. En vellykket prosess vil føre til et samsvar mellom endringen man ønsket å skape i den sosiale situasjonen og resultatet av tiltaket. Man ønsker her å finne ut hvilke betingelser som finnes for praktisk tilpassede resultater av offentlige tiltak.

Min oppgave heller mer mot det beslutningsorienterte perspektivet i måten jeg velger å forklare prosessen. Årsaken til dette er at jeg mener det er lettere å forstå akkurat denne prosessen ved å ta utgangspunkt i de politiske saksbehandlingene og vedtakene fra disse. Samtidig mener jeg det er viktig å se prosessen i det større bildet den eksisterer i. Fra statlig nivå er det ikke direkte styring, men det er sterke ideologiske signaler (gjennom for eksempel de nasjonale planene) om hvordan man skal se på problematikken og hvilke aspekter som er viktige.

Faser i iverksettelsesprosessen

En måte man kan modellere en iverksettelsesprosess er i form av syv faser (Kjellberg & Reitan, 1995:134). Fase 1 vil typisk være at et forslag utarbeides av et offentlig utvalg, går gjennom høringsrunder og utformes med forslag til lovbestemmelser for behandling i Stortinget. Fase 2 inneholder behandlingen i Stortinget hvor forskjellige synspunkter om målsetting for forslaget vurderes mot hverandre, det utarbeides hvordan tiltaket

Fase 1	Politikkutforming
Fase 2	Beslutning om tiltaket
Fase 3	Spesifisering sentralt nivå
Fase 4	Spesifisering lokalt nivå
Fase 5	Realisering lokalt
Fase 6	Gjennomføringspraksis
Fase 7	Tilbakeføring av erfaringer

Kilde: Kjellberg & Reitan, 1995:134)

skal gjennomføres, hvilke kompromisser som må gjøres, økonomiske rammer, virkemidler staten skal benytte og lignende. I fase 3 utarbeides forskriftene som skal gjelde, og de tolkes og presiseres før det tar form som påbud og retningslinjer til lokale aktører (som kommunale organer). Fase 4 omhandler kommunenes utarbeidelse av planer for gjennomføring av tiltaket, lokal tilpasning, fremskaffing av nødvendige ressurser for gjennomføring o.l. I fase 5 delegeres ansvaret for gjennomføring på lokalt nivå og det er her Kjellberg & Reitan (1995:135) mener at man kan starte å se effekter av politikken. Deretter følger den sjettede fasen med gjennomføringspraksisen og eventuelt en syvende fase hvor erfaringer fra arbeidet

formidles tilbake til de sentrale organene. Etter denne forståelsen vil min oppgave forholde seg primært til fase 4 og fase 5, siden jeg vil belyse hvordan man på lokalt nivå forsøker å iverksette et spesifikt aspekt av politikken fra sentralt nivå.

Fallgruver under iverksetting

Det er flere trekk ved en iverksettingsprosess som kan skape fallgruver som fører til feilslått implementering. Interesser hos implementeringsaktører, konflikt i den politiske sfære, vurderinger basert på en ugyldig kausalteori, politikken kan vedtas utfra symbolske hensikter, manglende oppfølging/oppmerksomhet fra politikere, strategisk spill, samt lange beslutningskjeder og vetopunkter er alle med på å komplisere en prosess og lage fallgruver. Aktører vil sannsynligvis alltid ha en eller annen interesse dersom de deltar i en prosess, og dette gjelder både for offentlige og private organisasjoner. Disse interessene kan deles inn i tre typer, substansielle, institusjonelle og individuelle interesser. Substansielle interesser omhandler syn på hva slags politikk som burde føres og hvordan oppgaver skal løses. Disse interessene kan gjerne komme fra faglige/profesjonelle synspunkter. Winter & Nielsen forteller at disse substansielle interessene ikke nødvendigvis er felles for forvaltningen og politikerne (Winter & Nielsen, 2013:73).

Med institusjonelle interesser tenker man mer på organisasjoners ønske om fortsatt overlevelse, status, vekst og økonomi (Winter & Nielsen, 2013:74). Man kan altså anta at en organisasjon vil ha en egeninteresse av å unngå å svekke sin egen posisjon. Individuelle interesser dreier seg om medlemmene av organisasjonen snarere enn organisasjonen som en helhet. Dette vil da være individers ønsker knyttet til lønn, status, arbeidsmengde, arbeidsoppgaver, karrieremuligheter og jobbsikkerhet. Samtidig kan det også påpekes at individer i samme organisasjon også kan ha forskjellige substansielle preferanser knyttet til politikk. Winter & Nielsen viser til at disse interessene kan være både positive og negative for implementeringen av en politikk. For å få en positiv effekt trenger man ikke ha identiske mål, men man trenger at målene er sammenfallende (konvergerende). Det blir derimot problematisk om man har interesser som er motstridende i valg av mål og midler (divergerende). Eksempler på motstridende mål kan være at en privat organisasjon først og fremst ønsker profitt, at en brukerorganisasjon prioriterer sine medlemmers interesser over andre gruppers interesser eller lignende. Blant offentlige organisasjoner kan man komme i en situasjon hvor profesjonelle organisasjoner har en annen oppfatning av hvordan man skal jobbe med problemer enn politikerne, noe som kan skape utfordringer. Substansielle mål vil

ikke nødvendigvis forandres hvis det blir et skifte i ledelse eller lovverk (noe av dette kan forklares av det institusjonelle perspektivet som forklares nedenfor).

Konflikter i den politiske sfæren trekkes frem som en faktor som øker sjansen for feilslått implementering (Vik-Mo & Nervik, 1999:52). En faktor som henger sammen med dette vil være hvorvidt man bygger politikken på en gyldig kausalteori knyttet til hvordan problemet man forsøker å løse vil påvirkes av tiltaket man ønsker å implementere. Det kan være svært vanskelig å vite nøyaktig hvor problemer oppstår, hvorfor og følgelig blir det vanskelig å finne ut hva slags virkemidler som burde benyttes. Dersom et politisk vedtak har en gyldig og akseptert kausalteori å basere seg på vil dette øke sjansen for en vellykket implementering.

En potensiell fallgrube er om en politikk vedtas av symbolske årsaker (Vik-Mo & Nervik, 1999:52). Et eksempel kan være om man vedtar politikk med ønsker om at det skal ha en avskrekkende/forebyggende effekt, eller dersom man er mer opptatt av å vise vilje til handling enn faktisk problemløsning. Oppmerksomhet og oppfølging fra politikere er også sannsynligvis en faktor som øker sjansen for vellykket implementering.

Det Winter & Nielsen (2013) kaller strategiske spill er konflikt- og koordinasjonsproblemer som kan skje når flere organisasjoner er involverte i implementeringsprosessen. Slike problemer er ganske vanlig og det kan trekkes paralleller til politiske spill (Winter & Nielsen, 2013:75). Det vises til at i strategiske spill under implementeringen vil det være mer «defansivt». Med dette mener Winter & Nielsen at organisasjoner vil fokusere mer på å redusere egne byrder og ubehageligheter enn å oppnå interessene sine i størst mulig grad. Det er flere måter disse spillene kan spilles. En måte er å forsøke å skaffe seg tilgang på mest mulig økonomiske midler for minst mulig arbeid fra organisasjonens side. Eksempelet som brukes på dette er at utdannelseinstitusjoner kunne holde kurs for langtidsarbeidsledige for å få tilgang på støtten til slike kurs. Problemet var at de ikke tilpasset kursene sine til denne noe svakere stilte målgruppen. Dette førte til at universitetene fikk økonomiske midler for disse kursene uten å legge betydelig mer arbeid i kursene enn de ellers ville gjort. En annen strategi refereres til som «tokenism». Dette går ganske enkelt ut på at en organisasjon fremstår som deltagende og aktiv i en implementering uten at den i realiteten bidrar. Deltagelsen blir mer symbolsk enn reell. De to siste typene spill som refereres til vil sannsynligvis ikke kunne relateres til denne oppgaven men nevnes kort. «Up for grabs» (eventuelt «capture») strategien er når en organisasjon/sterke interesser skaffer seg styringen over implementeringen av en lovgivning, og kan derfor sette sitt preg på det. «Keeping the Peace» viser til de situasjonene hvor aktører forsøker å ta tilbake det de tapte i den politiske behandlingen ved å sikre seg

innflytelse eller tilgang på implementeringen av et tiltak. Årsaken til at disse ikke anses som relevante er at Trondheim kommune generelt har policy eierskap over botilbud og det er ingen lovendringer/forflytninger av ansvar som skjer i prosessen. Det utelukkes derimot ikke at individuelle interesser kan ha forsøkt å posisjonere seg selv for å få økt innflytelse over Jarleveien eller hatt stor påvirkning på prosessen. Eksempelvis har det vært noe uenigheter knyttet til å finansiere Jarleveien ved å avslutte samarbeid med Frelsesarmeen.

Beslutningspunkter/vetopunkter er også blant utfordringene for implementering som nevnes av Winter & Nielsen (2013:77). I en implementeringsprosess vil det ofte være flere organisasjoner som er involverte. Dette fører til at det sannsynligvis vil komme punkter i en prosess hvor beslutninger må tas. Desto flere beslutninger som må tas, desto større sjanse er det for at prosessen ikke går som den skal. Sjansen for at det går galt på et punkt bestemmes også av hvor mange organisasjoner/aktører som er involverte, hvor sammenfallende interesser disse har og maktforholdet mellom dem. Det understrekes at det ikke trenger å være store konflikter før det kan bli problematisk og enten hindre implementeringen fra å skje eller forsinke den. Tidsprioritering i de involverte organisasjonene er også relevant når man ser på dette.

Beslutningslogikker

Beslutningslogikker kan brukes for å forstå hvilken logikk som har vært gjeldende i organisasjoner involverte i en prosess. I denne oppgaven vil det presenteres i hovedsak to perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle. Disse perspektivene fokuserer på forskjellige sider i en prosess og forskjellige fenomener.

Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet på beslutningslogikk vektlegger organisasjoners rolle som redskaper/instrumenter for å oppfylle mål (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik, 2009:34). Her antar man at medlemmene i organisasjonen oppfører seg formålsrasjonelt og at organisasjonsstrukturen har betydning for hva disse menneskene faktisk gjør og hva de kan gjøre. Det kan skilles mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I den hierarkiske vil ledelsens rolle bli sett på som viktigere og man vektlegger mål og mål-middel tenkningen til ledelsen i organisasjonen eller som organisasjonen jobber for. Forhandlingsvarianten derimot ser mer på hvordan en organisasjon kan ha mange underenheter med mål, interesser og lignende som til tider kan være noe motstridende. På grunn av dette vil da utfallet av organisasjonens arbeid påvirkes av forhandlinger og

kompromiss mellom aktører. Felles for begge er det at man antar en konsekvenslogikk i organisasjoners handlinger.

Man forventer at organisasjonen vil ha ett eller flere mål, og avvik mellom realitet og målet deres vil føre til handling. Handlingen vil være det alternativet man forventer at best oppfyller de aktuelle målene organisasjonen har. I denne oppgavens sammenheng vil da problemet være at man ønsket å redusere rusproblemer i kommunen, dermed ønsket man at rusavhengige skulle ha en stabil og tilpasset bolig, men man hadde mangel på egnede boliger. Når det gjelder alternativer så er kommunale boliger, og da spesielt boliger for rusavhengige, vanskelig å finne passende tomter for⁶. Kombinert med at organisasjonen gjerne har mange forskjellige mål og kompliserte oppgaver samtidig er det urealistisk å forvente at man kan vurdere alle mulige alternativer i hver enkelt sak. Man snakker derfor vanligvis om at de handler utfra begrenset rasjonalitet. Dette betyr at organisasjonen vil ha «en beslutningsregel bygd på *satisfiering* i stedet for på *maksimering*» (Christensen, et al., 2009:36). De handler fremdeles etter konsekvenslogikk, men man antar ikke at de har fullstendig informasjon og alltid kan velge optimalt.

Som sagt antar også dette perspektivet at organisasjonens struktur vil påvirke hvordan medlemmene i organisasjonen oppfører seg. Organisasjonsstrukturen blir da et redskap for ledelsen for å kunne styre den faktiske atferden til organisasjonsmedlemmene.

Ett trekk i strukturen som anses å være relevant for denne oppgaven er hvordan de forskjellige oppgavene det offentlige har kan fordeles. Det er hovedsakelig fire prinsipper å fordele oppgaver etter (Christensen, et al., 2009:38). Formål/sectorprinsipp hvor man deler opp basert på formålet deres, for eksempel utdanning- og helsesektoren. Prosessprinsippet (2) går ut på at oppgaver som løses med samme prosess delegeres til samme enhet, som f.eks. juridiske eller budsjettsaker. Geografiprinsippet (3) så deler man opp et territorium som en organisasjon har ansvar for. Det fjerde prinsippet er klientprinsippet (4), hvor man forsøker å samle sakene som omhandler en spesifikk gruppe i samme organisasjonsenhet. En årsak til at dette gjøres er for å sikre et helhetlig perspektiv på problematikken/behovene til gruppen. En slik organisering kan føre til at tiltak rettet mot den aktuelle gruppen ses mer i sammenheng med hverandre. Det boligsosiale arbeidet i Trondheim kommune er organisert etter klientprinsippet (Christensen, et al., 2009:38). Dette kan man se ved Helse og Velferd har ansvaret for det boligsosiale arbeidet. Program har ansvaret for kommunale boliger og den spesielle boligpolitikken. Et annet eksempel på dette, som ble nevnt av en informant, er at lederne i

⁶ Dette diskuteres på blant annet side 11 og 21 i «Endelig Hjemme» av Støa, Denizou & Hauge (2007)

kommunen med ansvar for rustjenester, psykisk helse og ROP-problematikk er plassert sammen og får til et ganske godt samarbeid på tvers av områdene sine. Disse enhetene er også samlet under Helse og Velferd.

Noen andre måter ledelsen kan styre organisasjonen som er relevant i denne oppgaven er ved opprettelsen av arbeidsgrupper. Arbeidsgrupper er midlertidige grupper som skal utrede alternativer og hvordan man kan gjennomføre aktuelle oppgaver. Ledelsen kan styre disse arbeidsgruppene på flere måter, blant annet ved å velge hvem som har deltakelsesrett, målsettingen, hvilke konsekvenser som anses som relevante og lignende. En slik styring kan også finne sted i høringer ved at det velges hvem som skal få uttale seg og understrekes hvilke problemer og løsninger som er viktigst. Et eksempel som vil trekkes frem senere i oppgaven, når prosjektrapporten blir gjennomgått, er at det under første høringsrunde ikke var åpent for å diskutere størrelsen på botilbudet i Jarleveien og forslag til alternativer var heller ikke ønsket.

Et annet aspekt innen det instrumentelle perspektivet er omgivelsene organisasjonen eksisterer i, og hvordan disse vanligvis påvirker måten man arbeider på. Man kan dele inn både omgivelser og handlingsformer i fire kategorier (Christensen, et al., 2009:46). Omgivelsene kan skilles etter hvorvidt de er heterogene/homogene og om de er stabile/skiftende.

Homogene og stabile omgivelser krever få ressurser for å arbeide i siden det er stor grad av forutsigbarhet og likheter rundt interesser, oppgaver osv. En organisasjon i slike omgivelser vil gjerne ha en enkel struktur som følge av dette. Dette kjennetegner samhandlingen mellom enheter som er underlagt andre organisasjoner og spesialiserte interesseorganisasjoner.

Dersom omgivelsene er stabile men heterogene vil det være noe mer krevende. Det vil bli behov for å dele inn organisasjonen sin i flere underenheter for å møte de forskjellige aktørene de samhandler med. I en situasjon med homogene men skiftende omgivelser kan det potensielt bli svært ressurskrevende å arbeide. Eksempelet som nevnes er samhandling mellom en enhet på sentralt nivå og de statlig styrte regionale enhetene, som f.eks. Statens vegvesen. Den siste typen omgivelser er heterogene og skiftende omgivelser. Dette er sannsynligvis den mest ressurskrevende situasjonen siden det krever både vertikal og horisontal oppdeling av organisasjonen. Det kreves gjerne at man har både statlig og regionale enheter, og at de regionale enhetene må deles opp i underenheter. Ett eksempel på dette kan være fylkesmannsembetet som har flere oppgaver og underenheter med ansvar for flere sektorer.

Handlingsformene som benyttes vil også formes av omgivelsene. I sammenheng med disse er det hovedsakelig hvorvidt det er enighet eller enighet om mål og årsakssammenhenger

(Christensen, et al., 2009:47). Er det enighet om både mål og årsakssammenhenger vil arbeidet i organisasjonen bære preg av å ha en svært enkel beslutningsprosess. Dette er gjerne tilfellet i organisasjoner som har klare redskaper, ikke motstridende mål og kunnskap om konsekvensene ved alternativer. Det kan også avspeile at det finnes stor enighet i administrativt og politisk lederskap. I en situasjon hvor det er enighet om mål, men uenighet rundt årsakssammenhenger vil det være mer krevende å finne de korrekte handlingsmåtene. Ulik oppfatning om årsakssammenhenger vil gjøre at forskjellige grupper vil argumentere for ulike virkemidler for å løse samme problem. Så selv om alle er enige om målet er det ikke nødvendigvis en så enkel prosess hvis det er uenighet om hvordan problemet må løses. Der det er enighet om virkemiddel men uenighet om mål derimot er det gjerne prioriteringer som er kilden til konflikter. Man kan være helt enige om hvordan man skal fikse hvilke problemer, men uenighet i hvilke mål som er viktigst. Et eksempel på dette kan være at interesseorganisasjoner gjerne har ett område de prioriterer mens staten må veie dette området opp mot andre områder og gjerne prioritere det ene over det andre. Dette kan føre til en ressurskrevende og konfliktfylt situasjon. Den siste typen blir da situasjoner hvor det er uenighet om både mål og årsakssammenhenger. Dette er oftest den mest konfliktfylte og usikre typen situasjon siden det er uenigheter om mål, prioriteringer og hva som er relevant/riktig kunnskap. Et eksempel på dette kan være når myndighetene støter på aksjonsorienterte miljøorganisasjoner (Christensen, et al., 2009:47).

Desto tydeligere målene er, desto mindre er sjansen for misforståelser eller fordreininger (Kjellberg & Reitan, 1995:144). I sammenheng med boligpolitikken jeg diskuterer er målsettingen ganske enkelt å skaffe egnet bolig til de som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Det er da tolkningsrom i hva som er en «egnet bolig», men målet i seg selv er tydelig definert. Dette er noe jeg mener har hjulpet med å holde arbeidet med å lage et botilbud fokusert, men tolkningsrommet kom til syne rundt 2012 da det ble uenighet om hva den beste løsningen på botilbud var. Dette forklares mer i kapittel 7 hvor prosessen beskrives.

Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet fokuserer mye mer på de uformelle sidene av en organisasjon (Christensen, et al., 2009:52). Der hvor det instrumentelle vektlegger formelle rammer, strukturer, maktforhold og formelle normer er det institusjonelle synet mer opptatt av de uformelle normene og verdiene. Det trekker frem betydningen av kulturen som vokser fram i en organisasjon over tid. Denne kulturen kan være vanskelig å måle eller studere siden den

«sitter i veggene», men den blir også synlig gjennom fysiske symboler. Ett eksempel på dette er hvordan offentlige organisasjoner med kontroll oppgaver gjerne vil ha autoritetssymboler.

Under denne beslutningslogikken er det ikke rasjonalitet og konsekvenslogikk som styrer atferd, men heller noe Christensen et al. (2009) refererer til som «matching». Hva slags normer og verdier som er passende å handle utfra får større betydning for valgene man tar. Matching kan også ses på som å velge riktige «handlingsregler» for situasjonen. Det antas at individet i en institusjonalisert organisasjon som skal utføre en oppgave vil forsøke å velge handlingsalternativer som passer mest mulig med organisasjonens «identitet» og det som er mest passende for organisasjonen. Enten om man vektlegger mål-middel rasjonalitet, verdier som likhet, nyttebetraktninger eller lignende. Typisk kan man si at det instrumentelle perspektivet vektlegger handlinger basert på tidligere erfaringer av hva som er gjort og hva som har fungert. Måten man finner ut hvilken handlingsregel som passer situasjonen kan være basert på flere ting. F.eks. kan det komme ut fra personlig erfaring, kategoriseringer (eksempelvis kan kategorier prioriteres over andre), tidsmessig nærhet (om noe er brukt nylig kommer det raskt opp i tankene å følge samme logikk på ny) og å ta utgangspunkt i andre lignende organisasjoner sine handlinger, og hente inspirasjon fra disse⁷.

Kulturen kan formes av både indre og ytre press. Indre press kommer fra organisasjonens medlemmer i form av normer/verdier fra utdanning eller profesjon, og oppgavene som utføres. Ytre press kommer fra omgivelsene organisasjonen opererer i. Aktører organisasjonen avhenger av for ressurser eller tjenester vil ha påvirkningskraft på hvordan organisasjonens kultur formes⁸. Ofte vil dette ytre presset komme fra organisasjoner som er høyere oppe i hierarkiet. Eksempelvis vil planer vedtatt i Stortinget, publisert av Helsedirektoratet og publiseringer fra Husbanken kunne ha en normsettende verdi for arbeidet på rusfeltet.

Noen andre dimensjoner som er viktig å huske når man snakker om organisasjonskultur for det offentlige er «lojalitet – nøytralitet», «lojalitet – faglige normer» og «profesjonelle verdi- og faktapremisser» (Christensen, et al., 2009:64). Lojalitet – nøytralitet refererer til at en organisasjon i administrasjonen burde være både lojale til nåværende politisk ledelse, men også upartiske og villige til å følge en ny politisk ledelse dersom et valgresultat gir et skifte. Det påpekes av Christensen et al. (2009) at det er problemer med å være for lojale og å være

⁷ E-huset er et botilbud for rusavhengige i Danmark som ble besøkt i sammenheng med utarbeidelsen av prosjektrapporten om Nye Jarleveien. Det er mulig at man tok inspirasjon av dette tilbudet.

⁸ Vil eksempelvis nevne at man fra kommunen sin side forsøker å tilrettelegge for en spesifikk kultur blant de ansatte på Jarleveien

for nøytrale. Er man for lojal kan det bli svært vanskelig når et skifte skjer, men samtidig kan for mye nøytralitet gjøre at administrasjonen blir for lite sensitiv til politiske ønsker og at politikere ikke får iverksatt sin politikk. Lojalitet opp mot faglige normer går mer på poenget med at administrasjonen skal handle basert på solide fakta, men også gjøres som politikerne sier. I tilfeller hvor faglige vurderinger blir dominerende risikerer man å ligne et teknokrati som ikke reagerer på politiske skifter. Den tredje dimensjonen mellom profesjonelle verdier og faktapremisser går hovedsakelig på å balansere eventuelle profesjonssyn og aktuelle faktaer. Det går hovedsakelig ut på at man må ta stilling til situasjonens egne sammenhenger, ikke bare verdiene man tar med seg fra profesjonsbakgrunnen.

Det kan også vokse frem subkulturer innad i en organisasjon basert på hva de jobber med (Christensen, et al., 2009:65). Det kan for eksempel vokse fram en subkultur sentrert rundt ansvaret for en spesifikk gruppe, som for eksempel rusavhengige. Dette trenger ikke være noe som slår negativt ut mot den generelle kulturen, men det kan være innslag av andre normer og verdier i disse subkulturene.

Lederskapets rolle i et slikt perspektiv vil være å bidra til å forme organisasjonens oppdrag, eller mål (Christensen, et al., 2009:65). Dette kan gjøres med blant annet eksplisitte erklæringer av mål, valgene som tas utenfor rutinemessige oppgaver og hvordan organisasjonen definerer seg selv (med f.eks. symbolbruk). Institusjonelle trekk kan være både positive og negative. På den ene siden kan det gjøre en organisasjon mer effektiv og sørge for at alle medlemmene i organisasjonen er på samme side når man arbeider. Samtidig risikerer man at kulturen blir et hinder for utvikling, siden organisasjonskultur gjerne kan forandre seg sakte (Christensen, et al., 2009:70). Det kan også føre til at man blir noe begrenset i hvilke meninger som representeres og at det blir færre nyttige debatter. I tillegg trenger ikke et slikt kulturelt lederskap å sammenfalle med det formelle lederskapet. Det kan være tilfellet at et formelt sett vanlig medlem har en uformell lederstatus i en sterk sosial gruppe i organisasjonen, eller på bakgrunn av sin erfaring og kompetanse har stor påvirkningskraft.

Marginalisering

Teorien om marginalisering er en teori om hvordan en person kan ende opp adskilt fra det normale samfunnet. Marginaliseringsprosessen for rusavhengige kjennetegnes av at de gradvis mister kontakt med familie, venner, barn osv., og kjerneinstitusjonene i samfunnet, som utdanning, jobb, bolig og helsebehandling (Coumans, Knibbe & Mheen, 2006:161). Dette er en svært sammensatt prosess med mange faktorer og selvforsterkende virkninger.

Prosesen trenger ikke følge et mønster eller faser, men kan skje på mange forskjellige måter. Det er heller ikke sånn at alle rusavhengige blir marginaliserte, men de er gjerne svært utsatte for det. Resultatet av en sånn prosess er at personen som marginaliseres gradvis mister mer og mer kontakt med samfunnets institusjoner, i form av utdanning, bolig og støtteordninger (Coumans & Spreen, 2003:315). En rusavhengig person er blitt marginalisert vil oftere kontakte lavterskel tiltak istedenfor ordinære tjenester.

Denne marginaliseringen har også en tendens til å henge sammen med at rusmisbruket blir mer alvorlig. Forverringen av de sosiale forutsetningene viser til en homogenisering av personens sosiale nettverk. Når man snakker om en rusmisbruker som er i en marginaliseringsprosess vil et eksempel på den sosiale siden være at omgangskretsen starter å inneholde flere «insidere» mens det blir færre «outsidere». Outsidere betyr i denne sammenhengen personer som ikke ruser seg. Når man snakker om såkalte russcener er det vanligvis en gruppe av marginaliserte rusmisbrukere man refererer til. Disse blir gjerne stigmatisert som «narkomane» og oppfattes som en plage for samfunnet⁹. Teorien om marginalisering snakker også om «drift factors» (kan også kalles katalysatorer), som er faktorer som øker graden av marginalisering betydelig. Hjemløshet er for eksempel både en drift factor og et resultat av marginaliseringsprosessen (Coumans & Spreen, 2003:334). Årsaken til dette er at når en person blir hjemløs vil eksisterende problemer forverres og nye problemer i livet vil hope seg opp. Hjemløshet henger også sammen med kriminelle handlinger, økt misbruk og større helseplager, og rammer vanligvis med de mest marginaliserte personene. Resultatet av marginaliseringen er at brukerne føler seg forskjellsbehandlet, fremmedgjort og stigmatisert, som fører til at de plasseres på randen av samfunnet.

Det er viktig å bemerke at marginaliseringen verken følger ett enkelt mønster eller er skjebne. Den kan bremses eller reverseres ved bruk av diverse hjelpetiltak. Man kan vise personer som marginaliseres at de ikke bare blir sett på som en byrde av samfunnet ved å tilby muligheten for å utføre sosialt arbeid og ved å sørge for at de kan stole på at politiet hjelper dersom de blir utsatt for noe kriminelt (Coumans et al., 2006:170). Det er også viktig å hjelpe rusavhengige med å holde på en stabil bosituasjon. I tillegg til boligsituasjon burde man også ta hensyn til deres sosiale, økonomiske situasjon og helseplager/avhengighet når man

⁹ Et eksempel på dette i Norge er Plata i Oslo som ble oppfattet som en stor plage og man forsøkte å fjerne rusmiljøet ved hjelp av politiet. Et eksempel på diskusjonen om dette i mediene er å finne her: Flugstad, E. & Sætre, C. (2004) <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/rusmiljoet-pa-plata-skal-splittes-1.357089>

utformer et hjelpetilbud til målgruppen (Coumans & Spreen, 2003:335). Målet med disse tiltakene blir å snu marginaliseringsprosessen og hjelpe brukeren til å få kontroll over egen rusbruk og eget liv.

3. Metode

Årsaken til at jeg valgte å konsentrere meg om tilbudet på Jarleveien spesifikt er som nevnt innledningsvis at flere av personene jeg intervjuet tok det opp som et bra tilbud og snakket positivt om det. Når jeg så nærmere på tilbudet virket det som et interessant tiltak. Aksept for brukere som levde i aktiv rus, og fokus fra starten av på hvordan man kunne gi disse brukerne den beste livskvaliteten de kan oppnå basert på deres egne forutsetninger. Mye fokus på fysisk utforming av bygget, personalet trekkes frem som viktig og dokumentene snakket om hva slags holdninger man ønsket blant de ansatte i forhold til brukerne av tilbudet. I tillegg til dette så er det et stort tilbud som står for omtrent en fjerdedel av Trondheim kommune sine boplasser for rusavhengige. Store botilbud for denne målgruppen er sjelden anbefalt og jeg mener derfor at det er interessant å undersøke hvorfor man likevel valgte å etablere et stort tilbud. For å belyse denne prosessen er intervjuer med nøkkelpersoner og dokumentstudier av kommunale dokumenter benyttet.

Case studie

Case studier egner seg godt for å undersøke en slik prosess siden arbeidsmåtene og organiseringen i diverse kommuner er så forskjellige (Sandlie, Langsether, Sørvoll, Skårberg & Hansen, 2011:20) at å trekke noe generelt ut, uten å miste forklaringskraft, vil være svært vanskelig. En annen fordel med case studier på dette temaet er potensialet for å avdekke nye og interessante forskningsspørsmål.

Det er i denne oppgaven snakk om én enkelt case som vil utforskes i dybden. Som det forklares av Yin (1981:59): «As a research strategy, the distinguishing characteristic of the case study is that it attempts to examine: (a) a contemporary phenomenon in its real-life context, especially when (b) the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident». Fordelen med case studie når man undersøker en politisk prosess er at man kan ta hensyn til konteksten den finnes i. Mer kvantitative metoder risikerer å ignorere for mye av konteksten i et fenomen, og en prosess er ikke nødvendigvis mulig å kvantifisere på en logisk måte. Videre Argumenterer Yin (1981) for at case studier er best egnet for å forklare eller

beskrive fenomener fremfor å teste kausalitet og spørsmål om forekomst av fenomener, samt at case studier kan fungere teorigenererende og åpne for nye spørsmål.

En av de vanligste kritikkene av case studier er at de ikke kan generaliseres fordi man kun har en eller noen få caser, og det derfor ikke kan være representativt (Andersen, 1997:14). Måten man løser dette på er at man snakker om en annen type representativitet enn den statistiske. Man snakker heller om analytisk eller teoretisk representativitet. Muligheten for å kunne trekke mer generelle slutninger kommer da ikke fra at man har samlet mange enheter og sammenligner korrelasjoner og lignende. Det kan ta mer form av at man rekonstruerer en prosess, og bruker denne rekonstruksjonen som forklaring, «og i den grad slike forklaringer knyttes til generalisering, må de gjelde klasser av fenomen» (Andersen, 1997:17). Samtidig er det viktig å understreke noen problemer case studier har. Det er ekstremt mange variabler (hvor ikke alle er kjent), det kan være vanskelig å trekke noe generelt ut av en case, avgjøre hva som er relevant og hvordan man avgrenser temaet sitt. Jeg har valgt å avgrense min case til det spesifikke botilbudet jeg ser på, og hendelser informantene mine tok opp som viktige for prosessen.

Intervju

Det valgt å benytte intervjuer siden målet med oppgaven min var å beskrive en politisk prosess. I en slik prosess vil det være flere forskjellige synspunkter, og dokumenter fra prosessen vil ikke nødvendigvis gi nok informasjon om disse. I en slik situasjon er intervjuer et godt verktøy for å få tilgang på informasjonen man trenger ved å snakke med personer som var involverte i arbeidet med prosessen (Weiss, 1995:9). Styrken til intervjuer er at informantene kan ta opp temaer som man ikke nødvendigvis kjenner til fra før. For eksempel vil motivasjonen bak å starte en prosess og synspunkter som ble tatt opp underveis være vanskelig å finne i dokumenter.

Intervjuene ble gjennomført i to «runder». I de første intervjuene var det kun avtalt et overordnet tema å snakke om, i den andre runden intervjuene ble temaet avgrenset noe mer. De tidligere intervjuene var til mye hjelp for å forstå kommunens generelle arbeid på feltet, hvordan prosessen startet og hva som var de mest sentrale tematikkene. De første intervjuene var med to som arbeider på et Helse og Velferdskontor i kommunen, en ansatt på Korus (kompetansesenter for rus), Jan Erik Skjølås fra Helse og Overdose teamet, Geirmund Lykke fra KrF og Siri Getz Sollie som lenge arbeidet i LAR-nett Norge.

De som ble intervjuet direkte i sammenheng med Jarleveien var Tor Åm som var kommunaldirektør for helse og velferd og satt i styret i boligstiftelsen for trygdeboliger og

Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse, Gunn Sølvi Nyeggen som jobber som rådgiver i Rådmannens fagstab og var prosjektansvarlig for botilbudet på Jarleveien, Sissel Trønsdal fra Arbeiderpartiet og Yngve Brox fra Høyre.

Intervjuet med Brox ble utført over telefon mens de resterende intervjuene ble gjort på arbeidsplassen til vedkommende. Etter intervjuet med arbeiderne på Helse og velferdskontoret ble intervjuobjekter valgt basert på jobbstillingen deres eller fordi jeg ble anbefalt å kontakte personene.

Dokumentanalysen foregikk parallelt med dette og den andre runden med intervjuer fokuserte da mer på å «fylle inn hullene» og avdekke det som ikke ble belyst godt av dokumenter, eller sette dokumentene i en sammenheng. Intervjuene av for eksempel politikere fokuserte på deres oppfatninger om prosessen og saksbehandlingen, da kommunale dokumenter ga begrenset innsikt i de mindre formelle delene av prosessen.

Noen svakheter med intervju som metode er at personer fort kan ha interesse av å fremstille en prosess på en måte som gir det bildet de ønsker at omverden skal ha. Min erfaring er at dette i liten grad skjedde siden det ikke var noen motstridende svar mellom intervjuene. Samtidig er det også en utfordring at svarene man får i intervjuer er basert på nåtidens tolkning av tidligere hendelser, og påvirket av hukommelse. Dette kan kalles «nåtidighet» og viser til at selektiv hukommelse og refortelling kan føre til at informasjon fra intervjuer er noe upresis. (Tjora, 2012:169).

Dokumentstudie

Årsaken til at dokumenter benyttes er at det gir en tydelig oversikt over saksgangen i den politiske behandlingen. Mens intervjuobjekters minne kan bli utydelig og glemme detaljer som nøyaktig tidsramme er dette noe som kan etableres ved bruk av dokumenter. Det ble benyttet primært kommunale saksframlegg og saksprotokoller for å belyse prosessen. Dokumentene ble hentet ved at jeg søkte gjennom sakene som var politisk behandlet i kommunen på Trondheim kommune sine hjemmesider. For sakene behandlet før 2011 <http://publikum.trondheim.kommune.no/> og for saker etter 2011 <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender>. Det ble først forsøkt med å søke på nøkkelord men dette var noe problematisk da «rus», «jarleveien», «botilbud» og lignende ord ikke nødvendigvis ga treff på alle møtesakene som var relevante. Jeg så derfor gjennom møtene som var ført opp på disse nettsidene og så etter saker med titler som virket relevante og leste oppsummeringen av saker som omhandlet rusmiddelpolitikk, kommunale botilbud og

lignende temaer for å finne relevante saker. Siden prosessen med Jarleveien først var til politisk behandling i 2007 har jeg ikke sett nøye på sakene før dette. Siden noen dokumenter manglet på kommunens nettside ble det sendt innsynsforespørsel til byarkivet på Dora for å få tilgang på de manglende dokumentene ved hjelp av saksnummer og arkivsaksnummer.

4. Boligpolitikk i Norge

I denne gjennomgangen deles norsk boligpolitikk i tre deler, hovedsakelig for enkelhetens skyld. Dette er ikke hovedfokus i oppgaven og inndelingen som ble brukt av Hemmingsen (2011) anses å være tilstrekkelig for å vise til de generelle utviklingstrekkene. Sørvoll (2011:27) sier at «alle historiefaglige periodiseringer, dvs. oppdelinger av tidsrom i ulike epoker, har et visst element av vilkårlighet». Målet mitt er ikke å gi en fullstendig fortelling om boligpolitikken, men mer en forklaring av dagens politikk og noen grove historiske trekk som førte til den. Ønsker man en mer grundig gjennomgang av boligpolitikken viser jeg til Sørvoll (2011) og «Varfor så olika?» av Bengtson¹⁰

Etter andre verdenskrig satte partiene som mål «å skaffe gode og tilstrekkelig rommelige boliger for alle» (Sørvoll, 2011). Denne formuleringen fulgte en tendens som var i vest-europa i denne perioden (da ca. mellom 1940-1975). Den norske stats husbank (som senere ville bli omdøpt til Husbanken, jeg vil derfor referere til det som Husbanken resten av teksten) med målsettingen om at dette skulle være det «sentrale gjennomføringsapparat for norsk boligpolitikk.» (Hemmingsen, 2011). Måten denne politikken ble gjennomført var at Husbanken ga statlig rentestøtte og gunstige låneordninger slik at bygg og kjøp av boliger ble overkommelig. I 1946 ble også Norsk boligbyggelags landsforbund (NBBL) stiftet. Det var et forbund med mål om å samle boligbyggelagene i Norge. Samarbeid mellom kommuner, Husbanken og NBBL ble vanlig og gjorde at man kunne bygge mange gode og rimelige boliger. I 1965 var det stor fokus i valgkampen på å skaffe nok boliger og målet var at alle skulle kunne eie sin egen bolig. Det var tverrpolitisk enighet om at man dette målet.

I 1970 kom «Ammerud-rapporten» med sterk kritikk mot «kalde og autoritære» trekk i boligbyggeindustrien. Det hadde utviklet seg til at nyetablerte familier fikk for store boutgifter, og i St. meld. Nr. 76 (1972) ble det fastsatt som mål at «sosialt forsvarlig husleie ikke må overstige 20% av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn» (Hemmingsen, 2011). Denne boligmeldingen var ifølge Sørvoll (2011) et «uttrykk for en kortvarig forskyvning av den offentlige innsatsen mot fordelingspolitiske aspekter ved boligpolitikken». Man kan tolke endringen i ordsiftet som at bolignøden til en viss grad var håndtert, og at man nå snakket mer om fornyelse, fordeling og hvordan markedet burde reguleres.

¹⁰ Bengtsson, B. (2008). Varför så olika? (Why so different? A Nordic puzzle and how to solve it): Om en nordisk gåta och hur den kan lösas.

I perioden 1975 til 2000 forandret boligsektoren seg gradvis til å bli langt mer markedsrettet. Den politiske viljen til å styre boligmarkedet var redusert, noe som man kan se i at Husbanken i denne perioden ble redusert (Hemmingsen, 2011). Færre kunne ta i bruk lån fra Husbanken, subsidiering av rentestøtte ble avviklet og nybyggingen sakk av. Det ble redusert bruk av statlige insentiver for å styre boligsektoren og i 1986 hadde bare sju kommuner fortsatt regulering av boligpriser. Årsaken til dette var at man mente at det nærmet seg å bli mange nok boliger til at man kunne prioritere kvalitet og renovasjon (Hansen, 2005:48). Man erstattet de universelle virkemidlene og benyttet mer selektive virkemidler rettet mot vanskeligstilte og etablerte en ny og utvidet bostøtteordning. «Det var et relativt begrenset antall vanskeligstilte på boligmarkedet boligpolitikken skulle prioritere» (Hansen, 2005:49). Kommunens tomtepolitikk opphørte og tomtemarkedet ble deregulert (Sørvoll, 2011). Regulering av husleien i utleieboliger og prisregulering på borettslagsleiligheter ble også avviklet i denne perioden (Hansen, 2005:49). På midten av 90-tallet ble rentesubsidiene på Husbankens generelle oppføringslån avskaffet av et stortingsflertall.

Begrunnelsen for disse endringene var at det ikke lenger var behov for det. Man tenkte at det var overflødig med en slik boligpolitikk i Norge når vi hadde hatt en så høy boligbygging og en kraftig velstandsøkning. De fleste kunne løse sitt eget boligbehov gjennom markedet. Boligpolitikken ble på dette tidspunktet hovedsakelig rettet mot de mer vanskeligstilte og marginaliserte gruppene i samfunnet. Over tid ble målsettingen for boligpolitikken endret, og man snakket ikke lenger om «Enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høvelig bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene». Istedenfor hadde man formulert seg med at «alle skal kunne bo trygt og godt» (Sørvoll, 2011). Referanser til prisnivået ble fjernet i de offisielle målsettingene. Det var spesielt rundt 1990-2000 at staten startet å innta en mer tilbaketrukket rolle i boligsektoren. Det ble ikke avpolitisert, men staten valgte å fokusere mer på å korrigere markedet enn å styre det (Sørvoll, 2011:25).

I 2001 hadde andelen boligeiere i Norge steget til ca. 77 prosent, mens omtrent 90-95 prosent vil være boligeier i kortere eller lengre perioder (Sørvoll, 2011). I Norge er da utleieboliger vanligvis brukt for ungdom og andre som senere ønsker å skaffe seg egen bolig, som gjør at Norge iblant betegnes som et «sosialdemokratisk eierland».

Denne mer tilbaketrukne tilnærmingen kom grovt sett fordi man så på etterkrigstiden sin planleggingsmodell som feilaktig (Hansen, 2007:34). På grunn av dette gikk man over til en ny planleggingsmodell. Staten ga mer generelle og mindre bindende føringer og normer var

ikke definert like tydelig. Ansvar for utforming av boliger ble overført i større grad til utbyggere og kommunale planer ble erstattet av retningslinjer som var mer generelle. Utbyggere lager selv de konkrete planene og beslutningene fattes i dialog med myndighetene. Dette kan kalles «forhandlingsplanlegging» og går ut på at man har interessekonflikter og flere grupperinger som søker å påvirke prosjektet (Hansen, 2007: 34).

Sørvoll (2011:25) oppsummerer endringene i norsk boligpolitikk fra 1970 til 2010 i en tabell som gjengis her. Kort oppsummert kan man si at utviklingen har vært preget av desentralisering og de-regulering (Holm, 2005). Gradvis kan man også se tendenser til at boligpolitikk oftere settes inn i en velferdspolitisk kontekst og at sosialpolitiske perspektiver kobles opp mot boligpolitikk. Krysningpunkter mellom ruspolitikken i Norge og boligpolitikk vil diskuteres kort etter et overblikk over rusfeltet.

	1970	2010
Statlig Boligfinansiering	Generell, Politisk styrt lavrente, produksjonsorientert: 40,000 boliger hvert år	Selektiv, rettet mot vanskeligstilte.
Prisregulering	Regulerte priser i store deler av utleie- og borettslagsektoren	Ingen offentlig prisregulering av boligmarkedene
Bostøtte	Marginalt virkemiddel	Viktigste virkemiddel i den «nye boligpolitikken» rettet mot vanskeligstilte.
Boligbeskatning	Formues- og inntektsbeskatning. Valgfri kommunal eiendomsskatt. En viss avstand mellom markedspriser og ligningsverdier	Formuesbeskatning. Fordelsbeskatning avskaffet. Valgfri kommunal eiendomsskatt. Stor avstand mellom markedspriser og ligningsverdier.
Kommunalboligpolitikk	Generell. Orientert mot boligforsyning	Selektiv. Rettet mot de mest vanskeligstilte.

Kommunens rolle

Det kan også argumenteres for at det har skjedd en kommunalisering eller desentralisering innen boligpolitikken (Holm, 2005:8). Dette skjedde gradvis med at en i 1950-årene hadde man behov for «avlasting» fra statens side og at man tenkte at «den som har på skoen vet best hvor det trykker».

Men nøyaktig hva er kommunens ansvar i boligpolitikken? Blant lovene som gjelder er sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven sitt formål er definert som følgende «Formålet med

loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (sosialtjenesteloven, 2009: §1). Som nevnt tidligere er rusavhengige uten tvil en særdeles vanskeligstilt gruppe når det gjelder boligmarkedet, både når det gjelder økonomi og fordommene de opplever. Kommunens ansvar etter denne loven er forklart i §3. Oppsummert er kommunen «ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen» (sosialtjenesteloven, 2009: §3). Dersom en person oppholder seg i «institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjeneste, skal tjenestene likevel ytes av den kommunen som var oppholdskommune forut for inntaket i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester.» Dette gjelder etter loven frem til personen er utskrevet. Etter utskrivningen er ansvaret lagt over til kommunen vedkommende tar opphold i. Dersom dette blir kommunen hvor institusjonen/boligen ligger kan utgiftene den forrige kommunen hadde kreves refundert. Det er også den enkeltes kommune sitt ansvar å sørge for «nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven» (Sosialtjenesteloven, 2009: §7). «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.» (Sosialtjenesteloven, 2009: §15), samt at «kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv (Sosialtjenesteloven, 2009: §27). Det er den vanskeligstilte sin hjemkommune som har det økonomiske ansvaret for at personen får en bolig (som presisert i §3). Det oppmuntres også til at kommunen skal samarbeide med aktuelle brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner, men det er ikke et påbud (Sosialtjenesteloven, 2009: §14).

Angående frivillige oppgaver kommunen kan ta på seg i boligpolitikken nevner (Holm, 2005) boligsosiale handlingsplaner og prosjekter rettet mot vanskeligstilte. Ett prosjekt som nevnes, og som også Trondheim kommune har deltatt i er «prosjekt bostedsløse». Målet er å skaffe en bolig til bostedsløse, som da er de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. I sammenheng med dette ble det gjennomført en evaluering av de juridiske aspektene ved botilbud for rusavhengige, og en diskusjon om hva slags lovhjemmel og utforming som egner seg best for brukerne (rapporten diskuteres mer i neste avsnitt). Konklusjonen rapporten kom med var at det er viktig at bo- og tjenestetilbudet skapes ut fra de rusavhengige sitt behov. Holm viser også til at det er flere kommuner som har egne prosjekter rettet mot rusavhengige. Ofte fokuserer disse på oppfølging i bolig og etablering av stabil bosituasjon for brukerne.

Kommunene kan ha en aktiv eller passiv rolle i boligpolitikken. Man kan direkte påvirke hva som bygges og hvordan, eller sørge for at andre interesser ivaretas. Eller man kan ta en mer passiv rolle hvor man holder seg til juridiske vurderinger. I forhold til vanskeligstilte kan kommunen enten bygge og disponere egne boliger, eller ved å gi insentiver til markedet for å ta hånd om gruppen gjennom finansiering og låneordninger. Man kan skille mellom generell og selektiv boligpolitikk, samt om fordelingen skjer via marked eller utenfor markedet. Min case, da dette er et botilbud rettet mot rusavhengige og plass på tilbudet tildeles av kommunen, er et eksempel på selektiv boligpolitikk fordelt utenfor markedet. Kommunen har gradvis fått en større rolle i boligforsyning og boligpolitikk siden 1970-tallet (Holm, 2005:22). Dette har skjedd samtidig som kommunen har fått økt ansvar for utforming av sosial- og helsepolitikk, som ofte krysser inn i boligpolitikken. Noen eksempler på dette er reduksjon i øremerking av midler til boligformål og at kommuner blir gitt større ansvar for byfornyelse, mens statlig støtte reduseres. Kommuner har fått stor frihet når det gjelder boligsosial politikk (Sørvoll, 2011:296), så lenge kommunen følger sosialtjenesteloven som ble nevnt tidligere. Selv om kommunene kan velge å sette seg mål uavhengig av statlige målsetninger, så kan man se at boligarbeidet i økt grad prioriterer arbeid rettet mot vanskeligstilte. Det er likevel slik at kommunen er forpliktet å finne midlertidig botilbud for de som ikke er i stand til dette selv, som gjerne omtales som at kommunen har ansvar for nød- eller akuttbolig.

Jeg vil konsentrere meg om den selektive boligpolitikken siden det er denne min case faller inn under. Den selektive boligpolitikken retter seg som sagt mot «vanskeligstilte på boligmarkedet» og kom ifølge Sørvoll (2011) på den politiske dagsorden sammen med diskusjon om fattigdomsbekjempelse i slutten av 1990. Man tenkte at fattigdom var svært sammensatt, og at man trengte tiltak innen mange politikkområder for å håndtere fattigdommen. Blant disse var boligpolitikken og rusomsorgen. Det er mer riktig å snakke om dette som flere målgrupper med det fellestrekket at de har behov for hjelp for å holde på en trygg og stabil bosituasjon, enn som en enkelt målgruppe (Sørvoll, 2011:288). Det er ingen allment akseptert definisjon av hva det vil si å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Det er til en viss grad kommunene selv som avgjør med skjønn hvem som er å regne som vanskeligstilte. I praksis regnes gjerne eldre, uføre, økonomisk vanskeligstilte, psykisk- og fysisk utviklingshemmede, rusavhengige, psykiatriske pasienter, flyktninger og lignende grupper om vanskeligstilte på boligmarkedet. Et godt sted å bo trekkes fram som en forutsetning for både integrering og deltakelse i samfunnet i handlingsplan mot fattigdom

(vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006–07:4). I samme handlingsplan setter man seg som mål å fjerne bostedsløshet. Det understrekes at dette ikke er så lett som å bare gi en bostedsløs person en bolig, det vil ofte være nødvendig med mye oppfølging for å sikre et langvarig og stabilt boforhold (Sørvoll, 2011:290). Boligpolitikk ser ut til å i større grad enn tidligere bli sett på som en del av velferdspolitikken. Man kan snakke om en «boliggjøring» av velferds- og sosialpolitikken i den forstand at boligforhold ofte nevnes som en forutsetning for andre mål i politikken.

Brukermedvirkning og brukerperspektiv er viktige begreper i sosialt arbeid. Dette kan ivaretas på flere måter. Noen former involverer at brukere har innflytelse på utformingen av tjenester men det kan også ta form av at profesjonsgrupper er, eller påberoper seg å være, talerør for brukerne (Dyb, 2005:109). Det er her relevant å huske at dette er en klientgruppe som er i en svak posisjon. De kan ofte kategoriseres som en klientgruppe som ses på som «ikke verdige trengende». Dyb (2005) forteller at en informant fortalte at klientene nesten er salderingsposten på offentlige budsjetter. «De er blant dem med minst makt, om noen i det hele tatt» (Dyb, 2005:108). Denne mangelen på makt vises enda tydeligere ved at sosialtjenesteloven kun pålegger kommunene å *bidra* til å framskaffe boliger til de som ikke klarer det selv, men ikke *forplikter* kommunene til å skaffe boliger.

Det har pågått en nedbygging av institusjonsomsorgen over lenger tid (Dyb & Holm, 2015:15). Dette er en nedbygging som har foregått over hele den vestlige verden fra 70-tallet. Bakgrunnen for dette er kritikken mot institusjoner som behandling som blant annet Erwin Goffman sto for. Det var også en økende tanke om at alle skulle ha de samme formelle rettighetene og tilgangen til velferdstjenester og tilbud, uavhengig av helsetilstand og funksjonsnivå. Man ønsket å normalisere. Det skulle tilrettelegges for at personer med ulike funksjonshemninger kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. Dette har ført til at flere instanser har ansvar for samme bruker/pasient, noe som skaper utfordringer knyttet til koordinering og samhandling mellom disse instansene. Av denne grunn har botilbud med oppfølgingstjenester blitt vanligere. Man ønsker at blant annet de rusavhengige skal tilbringe mindre tid i institusjoner og heller få hjelpen de trenger i egen bolig, dersom dette lar seg gjøre.

I sammenheng med dette er det flere utfordringer. Noe som ofte problematiseres er for eksempel store botilbud for spesielt rusavhengige. Å samle mennesker med sosiale problemer på ett sted øker faren for stigmatisering (Dyb, 2005:61). Boligkomplekser lagd for eksempelvis psykisk utviklingshemmede har gjerne en utforming eller plassering som gjør at

de blant annet kalles merkelapphus, siden man ofte kan se eller gjette seg til hvilken målgruppe som bor i husene. Det vises til at målgruppen man har i Prosjekt bostedsløse allerede er stigmatisert, og at man risikerer stigmatisering av et boligkompleks bare av å samle flere av disse personene på samme sted. Dette er en problematikk som er relevant for Jarleveien da det er et ganske stort botilbud når man tenker på den aktuelle målgruppen.

Det er ikke uproblematisk å tenke på boligpolitikk som en del av velferdspolitikken

Noen utfordringer i sammenheng med boligpolitikk i velferdsstaten presenteres av Torgersen (1987). Han introduserer temaet med å fortelle at «I believe that housing always will occupy a special and awkward position in welfare thinking due to the special nature of the commodity in question» (Torgersen, 1987:116). Årsaken til at han mener dette er at boliger skiller seg fra andre goder velferdsstaten bidrar med. Blant annet fordi en gjerne vil ha samme bolig over lengre tid, og det er ikke nødvendigvis så lett å trekke tilbake hjelpen som sørger for at noen har en bolig. Torgersen lister opp flere utfordringer i velferdsstatens boligpolitikk. Dersom man forsøker å finne indikatorer som identifiserer de vanskeligstilte individene eller husholdningene som sliter med å holde en god bolig, for så å hjelpe disse med å skaffe bolig, vil man møte på følgende generelle utfordringer. Han mener at kriteriene for at noen trenger hjelp gjerne må være noe «grove», da det er vanskelig å lage noen kriterier som er presise nok til å måle behovet riktig. Videre vil hvor «grove» målene for behov er mener han vil forandre seg over tid, og viser som et eksempel til at Norsk boligbyggelags landsforbund (NBBL) som fikk statsstøtte over tid startet å inkludere flere medlemmer som var boligeiere. Samtidig vil ventelister, retten til å fortsette å bo i en bolig og at lån med gode betingelser er vanskelig å gjøre noe med hvis situasjonen for mottakeren endrer seg. Derfor vil de fleste av disse godene kunne bli tatt for gitt. Verdien av slike tjenester vil også variere mye basert på hendelser utenfor velferdsstatens virkeområde. Eksempelvis kan verdien av et lån forandres basert på økonomien, ved at blant annet inflasjon vil gjøre at et lån gir enda bedre betingelser enn man opprinnelig hadde planlagt. Den siste typen utfordring han viser til er at man kan få problemer med å utforme kriterier for behov hvis man inkluderer miljøet boligen befinner seg i når man vurderer boligens kvalitet. Beliggenhet i forhold til forskjellige kollektive goder og det sosiale miljøet har betydning for en bolig sin kvalitet. Torgersen (1987) viser også til at Norge tradisjonelt ser på å leie som underlegent å være selveier. Ofte vil det å være leietaker bli sett på som noe midlertidig, mens man venter på å erstatte det med å eie bolig selv.

Torgersen (1987) viser til at man ser ut til å ha valget mellom å enten akseptere omfattende bostøtte eller en relativt stor ulikhet i samfunnet. Arv av bolig mener han at er problematisk i fordelings spørsmål. Det vises til at vi kan få en situasjon hvor man har et fritt boligmarked, samtidig som man har hektisk arbeid med å forsøke å «lappe over» problemene som skapes av dette.

Trondheim kommune

Prosjekt bostedsløse

Innvendingene mot å samle mennesker med sosiale problemer har også en parallell til en kritikk reist mot enkelte boligkomplekser for mennesker med psykisk utviklingshemning. Disse boligene er blant annet kalt merkelapphus. Betegnelsen indikerer at en kan se hvem som bor der, i alle fall hvilken gruppe som bor i husene. Boligenes utforming og plassering kan bli en form for stigmatisering, som strider mot ideen om å bygge ned institusjonsomsorgen. Målgruppen i Prosjekt bostedsløse er allerede stigmatisert, og å samle flere på ett sted er i seg selv en risiko for stigmatisering av et boligkompleks» (Dyb, 2005:61). Det påpekes også at selv om fast bemanning tradisjonelt er et trekk i institusjoner er det ikke en automatikk mellom fast personale og institusjonspreg i boligene (Dyb, 2005:57). Sånn sett er det ikke nødvendigvis slik at et tilbud som Jarleveien vil kunne kalles en institusjon.

Målene med prosjekt bostedsløs var «erfarings- og kunnskapsformidling, utvikling av metoder og modeller for å forebygge og bekjempe bostedsløshet» og «skape grunnlag og erfaringer for en nasjonal innsats/strategi» (Husbanken, 2004:5). Mer detaljert kan man si at målene var (1) etablere og prøve ut ulike former for hjelpetilbud i botilbudet, (2) prosjektet og de lokale prosjektene skal utvikle og etablere boløsninger og modeller for å motvirke og forebygge bostedsløshet, (3) etablere et formalisert, gjensidig og tverretatlig tjenestetilbud, (4) Husbanken sine tilskudd og låneordninger skal benyttes og (5) deltakerne skal delta i kunnskapsinnhenting og formidling under hele prosjektperioden (Dyb 2005:7). Trondheim var blant kommunene som deltok i prosjektet. Gjennom deltakelse her utviklet Trondheim kommune en mediestrategi for boligetablering av boliger for rusmisbrukere og «prosjekt småhus». Småhus er lagd med grunntanken om at langtids bostedsløse ikke skal presses inn i et ordinært mønster men i stor grad skal kunne styre og kontrollere boligetableringen og boligene selv (Dyb, 2005:61).

En utfordring i arbeidet med bostedsløse er personer med dobbeltdiagnoser (eller ROP-diagnoser). Det er tegn til at ansvarsfordelingen mellom rusomsorgen og psykiatrien er lite samordnet og brukerne kan falle mellom ansvarsområdene (Sørvoll, 2011:303). Verken rusomsorgen eller psykiatrien føler de har nødvendig kompetanse til å ta seg av ROP pasienter og de ender derfor opp uten et hjelpetilbud. Dette er forsøkt løst med ROP retningslinjene som vil presenteres i neste kapittel.

En rapport publisert av Trondheim kommune (Helgesen, Nyeggen, Winsnes & Bonesmo, 2004) konkluderte med at det var svært viktig å utforme bo- og tjenestetilbud ut fra de rusavhengige sine behov. En lærdom man fikk av dette var at nåværende lovverk for utleieboliger og institusjoner fører til noen utfordringer¹¹. Dersom man etablerer kommunale utleieboliger vil man få problemer med grensesetting overfor leietakere. Årsaken til dette er at husleieloven vil være styrende, og denne loven setter begrensninger på hva slags regler man kan sette for beboere. Ett eksempel er at man ikke kan nekte bruk av lovlige rusmidler eller besøk, som kan gå utover kvaliteten for brukerne av tilbudet. Det kan også være problemer med å få avvirket et leieforhold dersom leietaker ikke er villig til å flytte frivillig. På grunn av blant annet disse utfordringene ble det anbefalt å utforme videre botilbud mer som «tjenestetilbud»¹². Rapporten undersøkte hvilke regler som ville gjelde for et slikt tilbud, og konkluderte med at det er svært lite lovregulert (Helgesen, et al., 2004:8). Det er viktig å påpeke at det ikke er kommunen som selv bestemmer hva et botilbud kategoriseres som etter lovverket, da dette er en juridisk vurdering. Dersom man utformer et tilbud som gir nok tjenester i tillegg til boaspektet så vil botilbudet falle utenfor husleieloven. Dette gir kommunen mer frihet når det gjelder regelsetting o.l. men gir samtidig brukerne færre rettigheter. Tjenestene må da være mer enn bemanning som sikrer ro og orden. Dersom bemanningen skal bidra til botrening, kartlegging og planlegging av videre behandling/bo-karriere, vil man lettere kunne anse tiltaket å være utenfor husleieloven. Tiltak som for eksempel fellesaktiviteter i sammenheng med botrening eller sosial trening vil da trekke tilbudet i retning av bo- og tjenestetilbud. I den andre enden har man institusjonstilbud hvor hovedhensikten med tilbudet er behandlingsopplegg og her vil et helt annet lovverk gjelde. Det nevnes at «de seinere åra har imidlertid institusjon som omsorgstilbud i utstrakt grad blitt

¹¹ Rapporten argumenterer også for at dagens lovverk rundt botilbud for personer med rusproblemer er «til dels lite hensiktsmessig, til dels uklart og i en ikke ubetydelig grad fraværende» (Helgesen et al., 2004:9) og anbefaler at Trondheim kommune kontakter statlige departementer angående en eventuell utredelse av mulige endringer i lovverket rundt disse tilbudene.

¹² Vil bemerke at Jarleveien ble gjerne kalt et «bo- og tjenestetilbud» istedenfor bare et botilbud, årsaken til dette er sannsynligvis at det er planlagt å tilby langt mer oppfølging enn i en vanlig kommunal bolig.

erstattet med boliger med tilhørende tjenester». Slike tilbud faller under sosialtjenesteloven. Det er noen gråsoner i definisjoner angående nøyaktig hva en institusjon er, men jeg vil ikke gå inn på dette. Jeg viser til «Botilbud for mennesker med rusproblem» (Helgesen, et al., 2004:31) for en drøfting av disse gråsonene. Et eksempel på en institusjon som drives i Trondheim er Furulund. Furulund drives av Frelsesarmeen på avtale med Trondheim kommune. Det som gjør at et såkalt «bo- og tjenestetilbud» ikke er en institusjon er hovedsakelig brukerbetalingen og i hvor mye ressurser som går til omsorgstjenester og forpleining. Dette betyr at det vil være mindre ressurskrevende som en omsorgsinstitusjon.

«Her må man imidlertid være oppmerksom på at man ikke er nødt til å ha en relevant lovhjemmel å vise til for at kommunen skal kunne drive et bo- og tjenestetilbud. Trondheim kommune vil i medhold av sin generelle kompetanse ha adgang til å opprette slike tilbud uten at de trenger være hjemlet i en lovbestemmelse. Man kan spørre om det er hensiktsmessig og riktig å opprette en egen kategori bo- og tjenestetilbud som verken kan betraktes som utleiebolig etter husleieloven eller institusjon etter sosialtjenestelovens §4-2 d.» (Helgesen, et al., 2004:33)

Avslutningsvis i rapporten vises det til at «i de seinere år har det vært bred oppslutning om en politikk som har prioritert å gi utsatte grupper som før ofte var plassert på institusjoner, retten til å ha sitt eget hjem. Dette gjelder også for vår målgruppe» (Helgesen, et al., 2004:34). Dette er i overensstemmelse med Sørvoll (2011) og Dyb & Holm (2015).

Målsettingen mener man fortsatt burde være at de personene med rusproblemer burde ha et eget hjem med alle rettighetene husleieloven gir.

Ifølge en kartlegging av bostedsløse gjennomført av NIBR (Dyb & Lid, 2017) så hadde Trondheim kommune 146 bostedsløse personer i 2016. I undersøkelsen ble bostedsløs definert som «Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, er i institusjon eller under kriminalomsorgen og skal utskrives/løslates innen to måneder uten å ha egen bolig, samt personer som sover ute/ikke har et sted å sove. Personer som bor varig hos nære pårørende eller i framleid bolig regnes ikke som bostedsløse» (Dyb og Lid, 2017:). Av problematikk disse bostedsløse har er rusmiddelavhengighet den største, nesten 60% av de bostedsløse er rusavhengige. Den nest vanligste problematikken er psykiske lidelser som gjelder litt over 35% av de bostedsløse, og omtrent 23% av de bostedsløse sliter med både rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelser) (Dyb & Lid, 2017:91). Det er da tydelig at dette var en gruppe som manglet tilstrekkelig botilbud i Trondheim.

5. Kontekst nasjonalt for rusomsorg i Norge

Historiske linjer

Norge, som Norden generelt, har kjørt en streng kontrollpolitikk på narkotika (Christie & Bruun, 2003:170). Det er som nevnt innledningsvis en debatt gående om hvorvidt dette er riktig måte å håndtere problemet på, men siden denne oppgaven fokuserer på kommunalt nivå er den kun relevant for å sette ruspolitikken i den samfunnsmessige konteksten den finnes i. Noe det derimot er mindre uenigheter om er at Norge har store problemer knyttet til rusmisbruk. I 2003 publiserte SSB en artikkel som viser en enorm økning i antallet personer som siktes for narkotikalovbrudd mellom 1991 og 2001 (Stene, 2003). Det argumenteres for at «hele denne økningen kan neppe tilskrives en økning i befolkningens befatning med narkotiske stoffer» og at økningen kom som følge av økt fokus fra justissektoren på strafferettslig forebygging. Samtidig skal det påpekes at SSB registrerte flere negative utviklinger på narkotikaområdet i det samme tidsrommet. Det vises til en tredobling av narkotikadødsfall, en dobling av heroinmisbrukere i løpet av 90-tallet som tilsier at situasjonen man sto overfor hadde forandret seg. Gjennom denne perioden ble det innført flere tiltak som kan kategoriseres som «skadereduserende tiltak», hvor målet hovedsakelig er å redusere skader, ikke rusfrihet (Schiøtz, 2012)¹³. Dette er for eksempel sprøyterom, utdeling av sprøyter og metadonutdeling gjennom LAR. Mer oppdaterte tall på rusproblematikken viser at vi fortsatt har store problemer. Norge har omtrent 260 overdosedødsfall årlig, som er blant det høyeste antallet per innbygger i Europa (Helsedirektoratet, 2017).

Nasjonale planer

Når det gjelder nasjonal innsats de siste årene vil jeg gå raskt oppsummere målsettinger knyttet til primært boligsosiale problemstillinger presentert i nasjonale planer, da det er for omfattende til å ta for seg alle målsettingene i dokumentene. Jeg vil også komme innom rapporten som ble utarbeidet av Stoltenbergutvalget og ROP retningslinjene fra helsedirektoratet. ROP retningslinjene gjennomgås da den ble diskutert av en person jeg snakket med i et intervju. Dette er ikke en utfyllende gjennomgang av nasjonalt planarbeid som er relevant for rusfeltet, da dette er et stort prosjekt i seg selv. Det jeg ønsker å vise ved å gå gjennom disse planene, er hvordan boligens viktighet i rusomsorgen har økt over tid.

¹³ Schiøtz sin artikkel anbefales dersom det ønskes en mer detaljert gjennomgang av ruspolitikk i Norge. Hun diskuterer hvordan alkohol har blitt sett på lang tid tilbake i Norge, og andre rusmidler sin rolle i det norske samfunn siden 1960.

Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005¹⁴

Hovedmålet i denne planen var «en betydelig reduksjon i de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelbruk» (side 7). I denne planen er det ikke viet mye plass til bosituasjonen for rusavhengige og marginalisering nevnes ikke direkte.

Planen sier at det er viktig med både spesialisert behandling og rehabilitering/oppfølging i dagliglivet, samt at et verdig liv avhenger av at behov som bolig, arbeid, aktivitet og sosialt nettverk dekkes. Blant tiltakene som foreslås trekkes bolig inn i to sammenhenger. Man ønsker at det skal «tilbys en helhetlig behandlingsstrategi for alle som får plass i en institusjon» (side 18). Ønsket var at etter utskrivning skulle personen få mulighet til å bli med i et langvarig program som involverte hjelp med arbeid, krisehjelp, omsorg, støttepersoner, bolig og arbeid var inkludert. Man ønsket også en videreutvikling av legemiddelasistert behandling (LAR) i kombinasjon med sosiale tjenester som bolig, kvalifisering/arbeid/aktivitet. For å håndtere skader og dødsfall for rusavhengige ble utvikling av gode bo- og pleietilbud, stimulering av kommuner til å tilby boliger med oppfølging og alternative bo- og omsorgssentre for slitne misbrukere foreslått som et aktuelt tiltak. Det kan være verdt å bemerke at denne planen ble utarbeidet i perioden hvor dødsfallene knyttet til rusmisbruk var på sitt høyeste i Norge. For å håndtere problematikken ble langsiktige behandlingsopplegg som kunne inkludere blant annet bolig ble derfor sett på som viktig.

Opptappingsplan for rusfeltet 2007-2012¹⁵

Stigmatiserende holdninger mot rusavhengige både i hjelpeapparatet og samfunnet generelt trekkes fram som et problem i denne planen. Det ble også bemerket at man måtte være varsomme med å utpeke risikogrupper, da dette fort kunne virke stigmatiserende.

I denne planen var det et eget delmål knyttet til å styrke boligtilbudet for personer med rusavhengighet. «En god boligsituasjon er viktig for rehabilitering, helse og verdighet. Det er i de senere årene utviklet et mangfold av bolig- og tjenestemodeller, blant annet gjennom prosjekt bostedsløse ...» (side 47) står det. Det trekkes fram at innsatsen for å redusere bostedsløshet har gitt resultater, men at antallet personer som er uten fast bolig likevel har økt noe. Økningen er størst i mindre kommuner. Det foreslås derfor at Husbanken fortsatt skal ha tiltak som reduserer bostedsløshet som førsteprioritet. Noe som er tydelig i opptappingsplanen er at bolig har blitt viet svært mye mer oppmerksomhet. Det trekkes også

¹⁴ Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2003-2005). Sosialdepartementet.

¹⁵ Helse- og omsorgsdepartementet, 2007. Opptappingsplan for rusfeltet.

frem at kunnskap om brukerperspektiv og brukermedvirkning er viktig, og burde være forankret hos ledelsen og ansatte i tjenestene.

Stoltenbergutvalget (2009)¹⁶

«Gjør en trygg bo-situasjon til en del av behandlingen» lyder ett av forslagene fra Stoltenbergutvalget sin rapport (side 30). Det trekkes frem at «et varig bo-tilbud gir trygghet og må være et selvstendig mål også for personer som har hatt et tungt rusmisbruk i mange år» (side 30). Graden av hjelp en person har behov for varierer så det er sentralt at man kan tilpasse tilbudet til brukeren. I sammenheng med dette trekkes det også inn at rusavhengige har et behov for å komme seg inn i et nytt miljø uten rus. Sysselsetting og andre aktiviteter anbefales å være del av behandlingen. Både fordi det gir mulighet til å tjene egne penger, men også for å bli «sett av noen utenfor rusmiljøet, om sosial støtte og livsinnhold» (side 31). Det påpekes at dersom man ikke klarer å få personen integrert i et miljø og personen føler seg ensom er det stor fare for tilbakefall, selv om personen klarer å bli rusfri. Merk at i måten denne rapporten begrunner forslaget på, så snakker man indirekte om å motvirke marginalisering. Det er tydelig at bolig i økende grad anses som sentralt for rehabilitering i disse rapportene/handlingsplanene. Det ønskes også en tydeligere ansvars og arbeidsdeling mellom psykisk helse og rusfeltet.

Et annet moment som jeg nevner på grunn av relevansen for ROP retningslinjene er at det ble foreslått å «sikre tydelig ansvars- og arbeidsdeling mellom psykisk helse og rusfeltet» (side 34). Det var, og fortsetter å være, et problem at personer med dobbeltdiagnoser (også kjent som ROP diagnoser) ender opp med å bli sendt mellom tjenester innen rus og psykisk helse uten å få tilstrekkelig hjelp. Gruppen har store behov for behandling og oppfølging men det ender ofte med at rustjenestene sender de til psykiatrien, mens psykiatrien sender dem til rustjenester. Man ønsket derfor en tydeligere arbeidsfordeling mellom disse to tjenesteområdene.

Se meg (2012)¹⁷

I Se Meg nevnes det at «mennesker med rusproblemer skal møtes med likeverd og respekt. Hjelp skal tilbys uten at det stilles krav om rusfrihet, samtidig som rusfrihet må være et mål for de fleste» (side 7). Det blir sagt at «holdningene til rusavhengige, og forståelsen av

¹⁶ Helse- og omsorgsdepartementet, 2010. Rapport om narkotika. Stoltenbergutvalget.

¹⁷ Meld. St. 30 (2011-12) Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk. Alkohol – narkotika – doping. Helse- og omsorgsdepartementet.

rusavhengighet som en sykdom og et sammensatt problem har endret seg med årene» (Side 8), og at man må sørge for at de føler seg som en del av samfunnet.

Planen nevner at kommunens ansvar for rusavhengige frem til 2012 var regulert i lov om sosiale tjenester. «Som oppfølging av NAV-reformen har kommunale oppgaver knyttet til råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram og midlertidig botilbud samlet i en ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen» (side 22)

I høringsuttalelse om forslaget om at trygg bosituasjon skal være del av behandling svarer fellesuttalelsen fra Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Oslo at tilbudet for rusavhengige må styrkes på kommunalt nivå. Man ønsker sterkere statlige virkemidler på boligfinansiering og oppfølgingsarbeid av enkeltbeboeren. De mener dette er nødvendig for varige og stabile botilbud for målgruppen. Innspill på dette punktet fra andre grupper handler om at det er for få aktivitetstilbud for de som vil ut av rusen, sosial integrering er vanskelig da man kan forvente skepsis fra nærmiljøet (og at det skal få uheldige hendelser til før nærmiljøet snur ryggen til de rusavhengige og integrasjonsprosjektet feiler). Det kommer også kritikk mot å samle for mange fra samme rusmiljø i samme botilbud. Bergen kommune påpeker også behovet for videreutvikling av samhandling mellom kommunen og helseforetak for helhetlig behandling og oppfølging av den enkelte bruker.

Regjeringen ønsker at kommuner skal ha rusmiddelpolitiske handlingsplaner. De mener det er et godt hjelpemiddel for administrasjon men at de ikke forankres godt nok i den politiske ledelsen. Disse planene skal vektlegge folkehelseperspektivet og skal fastsette overordnede mål og strategier for å løse utfordringer på dette feltet.

«Egnet bolig gir den enkelte trygghet og vil ofte være en forutsetning for at andre tjenester vil være virksomme» (side 81). Videre står det at det ikke er mange rusavhengige som har egnet bolig, og at de kan ha vansker med å mestre boforhold. Det er her veldig eksplisitt hvor viktig man anser bolig å være for rehabiliteringen. Regjeringen setter som mål at «alle skal kunne bo trygt og godt – fortrinnsvis i egen bolig» (side 81).

Samtidig trekkes det også inn at mange rusavhengige har problemer med å delta i arbeidsmarkedet, har problemer med personlig økonomi og har et behov for meningsfull fritid og sosialt nettverk. Integrasjon i «naturlige møteplasser» anses som veldig viktig. Det vises også til at mange vil ha behov for hjelp med å få orden på egen økonomi, spesielt på grunn av gjeldsproblemer. Nok en gang ligger marginalisering og motarbeidelse av marginaliseringsprosessen som et bakteppe her. Når ideelle organisasjoners bidrag i

rusomsorgen diskuteres tas det opp mer eksplisitt. Det står at ideelle organisasjoner kan bidra til å «inkludere ensomme utstøtte og marginaliserte grupper i samfunnet» (side 95)

ROP-retningslinjene¹⁸

ROP retningslinjen ble gitt ut av Helsedirektoratet i 2012. Jeg vil oppsummere delene som er relevante for denne oppgaven siden ROP problematikk er relativt vanlig hos de bostedsløse. Den kommer med anbefalinger til hvordan man skal behandle og arbeide med ROP pasienter og diskuterer hva slags tiltak som ser ut til å være positive for gruppen. I tillegg lister retningslinjen opp hvilke punkter kommunen og helseforetakene har ansvar for. Av ansvarene som er spesielt relevante for denne oppgaven er «kartlegging av funksjonsnivå og vurdering av behov for tjenester herunder praktisk bistand og opplæring for å kunne mestre boforhold, personlig økonomi, personlig hygiene med mer» og «fremskaffing av bolig og oppfølging i bolig» (Helsedirektoratet, 2012:75). En konkret anbefaling er at «kommunene bør tilstrebe fleksible og varige botilbud som er tilpasset den enkelte brukers hjelpebehov» (Helsedirektoratet, 2012:78). I sammenheng med dette påpekes det at personer med ROP lidelser gjerne har dårlig økonomi av flere grunner. Spesielt hvis rusmiddelet de er avhengige av er illegalt koster det gjerne mye penger å holde vanen gående. Kommunen må derfra bidra med å hjelpe personen betale ned gjelden sin og stable økonomien deres på plass for at personen skal ha en stabil og varig bolig. Det er ikke lovpålagt kommunene å skaffe permanent bolig for alle, men det er en plikt å hjelpe de som «ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet» (Helsedirektoratet, 2012:79). Selv om det er relativt få lovpålagte oppgaver for kommunen utenom å skaffe bolig, så anbefales mange grep for å hjelpe personene håndtere sin bosituasjon (Helsedirektoratet, 2012:79). Meningsfulle aktiviteter, blant annet rettet mot arbeidsliv, trekkes frem som svært viktig for gruppen. I ROP retningslinjene trekkes bolig fram som en forutsetning for rusfrihet, god behandling og rehabilitering (Helsedirektoratet, 2012:66).

Byggje – Bo – Leve¹⁹

Her fortelles det at i 2008 var det omtrent 6100 personer som var bostedsløse. Omtrent 60% av disse hadde rusproblemer. «Personar med rusproblem og psykiske lidningar er ei gruppe som er overrepresentert i kartleggingane av bustadlause, og som er bustadlause lengst og oftast. Det er dei siste ti åra blitt etablert ei rekkje nye butilbod til denne gruppa. Alle må ha

¹⁸ Helsedirektoratet (2012). ROP-retningslinjene. Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og alvorlig psykisk lidelse.

¹⁹ Meld. St. 17 (2012-13) Byggje – bu – leve. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

ein stad å bu, sjølv med levevanar som fungerer dårleg saman med omgjevnadene» (side 103) Det vises til at «Housing First» er en bosettingsmodell som mener at bolig er et så grunnleggende behov, at det nærmest er en forutsetning for at en person med hjelpebehov kan takle problemene sine og nyttiggjøre seg av hjelp. I rusomsorgen tenker man at uten bolig vil ikke brukeren være i stand til å tjene på hjelpetjenestene de kan få. Denne tilnærmingen har blitt mer populær de siste årene ifølge stortingsmeldingen og har et sterkt brukerperspektiv til grunn. Faktorer som man mener er viktige i utformingen av slike tilbud er blant annet størrelsen på botilbudene, beboersammensetningen, valgfriheten til den enkelte brukeren, aktivitetstilbud og kvaliteten på tjenestene som tilbys. Det blir sagt at regjeringen ønsker å stimulere til flere kommunale botilbud for personer med rusproblemer, psykiske lidelser og ROP diagnoser.

Nasjonal opptrappingsplan for rusfeltet 2016-2020²⁰

Denne planen fortsetter fokuset på at brukeren skal stå i sentrum for behandling og oppfølgingstjenester. De fem hovedmålene i denne planen er (1) «å sikre reell brukerinnflytelse gjennom fritt behandlingsvalg, flere brukerstyrte løsninger og sterkere medvirkning ved utforming av tjenestetilbudet», (2) «sikre at personer som står i fare for å utvikle et rusproblem skal fanges opp og hjelpes tidlig», (3) «alle skal møte et tilgjengelig, variert og helhetlig tjenesteapparat», (4) «alle skal ha en aktiv og meningsfylt tilværelse» og (5) «utvikle og øke bruken av alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer» (side 6). Som en del av dette ble det foreslått av regjeringen å bidra med 500 millioner kroner til å hjelpe rusavhengige med å få et egnet sted å bo.

Når det gjelder brukermedvirkning ser det ikke ut til at man har klart å oppnå dette i tilstrekkelig grad i behandlingsopplegg. Det vises til en undersøkelse som fant at bruk av individuell plan²¹ var relativt lavt, og ca. 14% av pasientene med døgnopphold oppga at de hadde lite til ingen innflytelse på behandlingen. At det er en mangel på systematisk innhenting og anvendelse av brukeres erfaringer viser at man har et behov for å styrke brukerens rolle både på system og individ nivå, og i både utvikling av tjenester og utformingen av innholdet i disse.

²⁰ St. Prp. Nr. 15 (2015-2016). Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016-2020). Helse- og omsorgsdepartementet.

²¹ Når det gjelder bruk av individuell plan fikk jeg høre i intervju med en som jobber på KORUS (Kompetansesenter Rus) at ikke alle brukere ønsker dette. En av årsakene til dette er at noen brukere ser for seg at en individuell plan vil føre til at kontrollen i systemet øker i forhold til dem selv. Det kan også være vanskelig å koordinere samhandlingen mellom flere tjenester slik at det ikke lar seg gjøre å utarbeide en individuell plan for den enkelte pasienten.

Selv om det er mange hjelpetilbud i kommunene vises det til at brukerne ofte møter et system de opplever som fragmentert. Undersøkelser har vist at det er utfordrende å tilrettelegge slik at tilbudene dekker den enkeltes behov. Spesielt ROP pasienter har problem med at tjenestene de får er lite koordinerte.

Det vises også til at det er vanskelig å tilby gode tjenester til en person som mangler bolig, og at bolig derfor ses på som svært viktig. Det blir ikke sagt at å være bostedsløs forsterker marginalisering, men det vises til at å mangle bolig gjør det vanskelig å ta imot/nyttiggjøre seg av helse-, omsorgs- og velferdstjenester, gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet. Å være bostedsløs/bo dårlig gjør det vanskeligere å bli integrert og er vanligvis en «ramme» for sosialt liv og tilhørighet til nærmiljø og lokalsamfunn. Mangel på bolig kan øke sjansen for kriminalitet, rusproblemer og psykiske vansker. Regjeringen ønsker derfor å bidra til at kommuner etablerer flere boliger for personer med ROP diagnoser gjennom dagens stimuleringsordninger. Samtidig vil regjeringen øke tilskuddsordningen for utleieboliger for å stimulere til flere utleieboliger til målgruppen. Det understrekes at et variert tilbud med forskjellige nivåer av tjenester, oppfølging og tetthet er viktig.

Det er ønskelig fra regjeringen sin side at kommuner jobber for å ha et mangfoldig tilbud. Et ledd av dette er da at det oppmuntres å ha samarbeid med frivillig sektor. Planen trekker blant annet fram frivillige og ideelle organisasjoner når det gjelder nettverks- og aktivitetsarbeid i ettervern- og oppfølgingsarbeidet.

Ett element av målstyring ble også tydelig i denne planen. Regjeringen ønsket resultatrapportering for å følge utviklingen og eventuelt «ta i bruk sterkere virkemidler» dersom rapporteringen viser manglende oppfølging i kommunene. Blant disse resultatmålene var «Flere rusavhengige som har boligproblemer, skal få et egnet sted å bo».

6. Tidligere forskning

Spørsmålet om hvordan man skal studere boligpolitikken er noe utydelig som en følge av at forskningen på akkurat dette feltet er noe mangelfull (Sandlie, et al., 2011:19). Sandlie (et al., 2011) sier at på grunn av manglende tidligere forskning å bygge videre på, er dette området preget av et ufullstendig begrepsapparat og manglende oversikt i forhold til hvilke faktorer som er viktige og hvordan slike faktorer påvirker hverandre. Holm (2005:21) tar opp at det savnes studier som fokuserer på beslutningsprosessene, da mange studier vektlegger det

boligpolitiske arbeidet og resultatene av dette. Man får da en oversikt over hvordan man arbeider med boligpolitikk på et overordnet nivå men kan savne de underliggende prosessene bak det boligpolitiske arbeidet. Slike prosesser «bygger i mindre grad på styring og kontroll som strategi (government) og i sterkere grad nettverksbygging og press fra enkeltgrupper (governance)» (Holm, 2005:21).

Myrvold, Strand, Holm & Hansen (2002) viser til at man kan se en variasjon i hvor engasjert norske kommuner er overfor rusavhengige i boligpolitikken. Det kan variere fra å forsøke å hjelpe ved hjelp av det ordinære hjelpeapparatet, til en aktiv og målrettet politikk mot denne gruppen. Med sistnevnte mener man virkemiddelbruk knyttet til både bolig og oppfølging, som er tilpasset klientenes behov. Det er også veldig varierende hvor store problemer kommuner opplever i sammenheng med rusmisbruk.

Dette beskrives også som et politisk felt med lite politisk strid (Myrvold, et al., 2002). Dette betyr derimot ikke at feltet er helt apolitisk. Det viser seg at det kan eksistere uenigheter mellom partiene rundt prinsipielle linjevalg og hvilke løsninger man anser å være aktuelle i delspørsmål. Administrasjonen tas opp som sentral part i den boligsosiale politikken mens politikerne generelt er mer aktive i utbyggingspolitikken. I Stortinget har det vært få innvendinger mot praksisen i den boligsosiale politikken fra slutten av 1990-tallet og utover (Sørvoll, 2011:299). Dette kan også tyde på at det generelt er bred enighet om den boligsosiale politikken.

Det fortelles at politikerne først og fremst kommer på banen i forbindelse med klager. Myrvold et al. (2002:132) skriver også at «en informant i Fauske uttrykker forståelse for politikernes tilbakeholdenhet ved å si at ”en får ikke stemmer på å bygge boliger for rusmisbrukere i boligfelt”. Men uten politisk involvering kan det bli vanskelig for administrasjonen å få mobilisert tilstrekkelig ressurser til løsning av mange grupper problemer». Det er funnet tendenser til at større, sentrale og «rike» vekstkommuner er noe mer aktive i boligpolitikken²² (Myrvold, et al., 2002).

Et annet funn i Myrvold et al. (2002) sin studie er at boligpolitikk og spesielt boligsosialpolitikk er lite forankret i den politiske ledelsen. Dette ansvaret ser i stor grad ut til å bli overlatt til administrasjonen. En mulig årsak til dette er at politikerne holder seg til ta de mer overordnede prinsipielle avgjørelsene, mens de holder seg unna mer konkrete saker. Det fortelles også at «et slikt skarpt skille mellom politikk og administrasjon kan imidlertid synes

²² Slik Myrvold et al. (2002) definerte aktivitet

å medvirke til politisk tilbaketrekning fra politikkområdet, kanskje rett og slett fordi politikerne får for lite substanskunnskap om hva som rører seg på området» (Myrvold, et al., 2002:214). Dette er noe jeg finner en antydning til i min case, men politikerne i Trondheim kommune har vært langt fra passive i prosessen rundt botilbudet på Jarleveien.

Holm (2005) mener at de fleste kommuner fører en noe reaktiv boligpolitikk. Hovedårsaken til at man iverksetter tiltak er akutte problemer/utfordringer eller som et svar på andre aktørers initiativ (Holm, 2005:20). De fleste kommuner holder seg relativt passive og begrenser seg oftest til bygging av spesialboliger for utvalgte grupper. Det endelige resultatet blir da en boligpolitikk som har flere problemer. Den kan ofte virke veldig fragmentert og preget av dårlig samordning/koordinasjon, som vil diskuteres mer senere (Sandlie, et al., 2011:12). Det kan derfor hevdes at i noen tilfeller fører disse koordineringsproblemene til at boligpolitikken kan beskrives som summen av delmålene som settes (Holm, 2005:20).

Holm (2005) viser til tre trekk han mener kjennetegner kommunens arbeid med boligpolitikk i det han kaller et «nypluralistisk beslutningssystem». Nye problemer og problemsituasjoner, mer sammensatt deltakelse med flere forskjellige aktører og mer sammensatte deltakelsesformer. Den nye problematikken mener han kommer av at kommunen får flere utfordringer knyttet til rus og psykiatri, samtidig som de presses for å veie fortetting opp mot andre hensyn. Den mer sammensatte deltakelsen kommer i form av utbyggere som ønsker å investere, beboere med interesser i sitt bomiljø, ideelle organisasjoner og diverse andre grupper. Han mener at dette bidrar til at flere motstridende interesser settes opp mot hverandre i byggesaker enn tidligere. Den nye deltakelsesformen reflekterer dette i at lobbyvirksomhet, uformell kontakt og media også i større grad blir en aktør i prosessen²³. Et spørsmål Holm (2005:21) mener er relevant i sammenheng med dette er hva slags press beslutningstakerne utsettes for fra f.eks. fagfolk, statlige prioriteringer og klientgrupper. Her da også hvordan kommunens ledelse (administrativt og politisk) inngår i nettverk for å skaffe kunnskap fra og påvirke eksterne aktører. En fordel med å involvere flere aktører er at man kan skape en aktiv tilslutning til tiltaket og gjøre at deltakere føler et eierskap til tiltaket, som videre øker engasjementet (Sandlie, et al., 2011:44). Måten man kan oppnå dette på er å involvere og informere relevante aktører og eventuelt inkludere dem i arbeidet. Dette ble gjort i min case i

²³ Den mer sammensatte deltakelsen og deltakelsesformen Holm (2005) beskriver er ikke så tydelig i min case. Under arbeidet med Jarleveien var det i stor grad kommunen som arbeidet internt. Det ble invitert til høringer og i hvert fall en representant fra RiO ble kontaktet, men selve planen og de store trekkene var ikke oppe til diskusjon. En mulig årsak til dette er måten kommunen så på tomten som en spesiell ressurs. Prosessen ble diskutert smått i blant annet Adressa men det ser ikke ut til å ha vært betydelig med debatt rundt tilbudet.

form av høringer og møter med brukere/brukerorganisasjoner. Et sentralt spørsmål i sammenheng med å involvere aktører er da brukermedvirkning. Dette kan gjøres på i hvert fall to forskjellige måter som begge er viktige (Sandlie, et al., 2011:44). Individuell medvirkning i sin egen sak og medvirkning/representasjon av brukerorganisasjoner i handlingsplaner, utforming av andre tiltak og ved deltakelse i høringer.

Fragmenteringen på feltet kan føre med seg noen problemer. Dersom man har manglende kommunikasjon kan det føre til trekk i retning «separatisme» som kan skape problemer med å jobbe koordinert og mot et felles mål (Sandlie, et al., 2011:31). Spørsmålet blir da hvordan oppgavene best skal fordeles slik at man får fordelene av arbeidsdeling og spesialisering, uten å skape betydelige koordineringsproblemer i tillegg. Som nevnt i teoridelen vil noen kommuner organisere seg rundt et klientprinsipp hvor alle enheter knyttet til et spesifikt klientell jobber tett med hverandre. En annen strategi er å splitte opp tjenesteenhetene på en sånn måte at de hver for seg leverer en del av det totale tilbudet for målgruppen. Det blir tatt opp av flere intervjupersoner og boligplaner i Sandlie (et al., 2011) at de vanskeligstilte målgruppens sammensatte og varierte behov er utfordrende. Det vises til at alle kommuner²⁴ jobber med å tilpasse de boligsosiale tjenestene sine til ulike grupper for å møte disse utfordringene.

I presentasjonen om Trondheim kommune sitt arbeid med boligsosiale spørsmål vises det til at Trondheim skiller mellom den generelle boligpolitikken og den spesielle boligpolitikken (Sandlie, et al., 2011:56). Dette skillet kom som et resultat av en omorganisering av boligområdet som hadde virkning fra 1 januar 2009. Under omorganiseringen ble den spesielle boligpolitikken flyttet til Helse og Velferd. Etter denne endringen er det organisert slik at Byutvikling har ansvar for boligmassen og strategisk boligpolitikk. Helse og Velferd har ansvaret for det mer «individrettede» arbeidet. Tjenesteområdene er organisert ved at det er kommunaldirektøren med sine fagstaber for respektive områder som har ansvar for planarbeidet. I Sandlie (et al., 2011) sin studie sier de at Trondheim på denne måten skiller seg fra de andre case kommunene, da de tre andre kommunene hadde samlet store deler av sitt boligarbeid til samme organ. Årsaken til at Trondheim valgte annerledes anses å være konklusjonen fra Prosjekt Bolig som på vegne av Rådmannen skulle utrede hvordan kommunen best kunne realisere sin boligpolitikk i tiden fremover. Dette var en evaluering styrt fra det øverste administrative nivået i Trondheim (Sandlie, et al., 2011:57). Etter

²⁴ Det presiseres ikke i rapporten om dette gjelder alle deres case kommuner (Tromsø, Trondheim, Kristiansand, Moss) eller om de mener alle landets kommuner.

endringene får de høre fra en intervjuperson at omorganiseringen har ført til bedre og mer effektive tjenester, men at iblant kan det være vanskelig å bruke alle virkemidlene. Det vises til at når alle som hadde med bolig å gjøre satt sammen var det lettere å se alle virkemidlene i sammenheng og bruke flere forskjellige. Likevel påstås det at fokus på forbedring av systemer, skriftliggjøring av rutiner og samarbeid, kompetanseoverføring og regelmessige møter mellom alle som har ansvaret for ulike boligvirkemidler har gitt en betydelig forbedring av kommunens arbeid på området. Før omorganiseringen ble det fortalt at mye av samarbeidet i det boligsosiale arbeidet var basert på tilfeldigheter og personlige relasjoner (Sandlie, et al., 2011:70). Det nevnes at etter omorganiseringen blir mye av dette gjort i skriftlige samarbeidsavtaler, noe som skaper mer regelmessighet og orden. Kommunen inngår også skriftlige samarbeidsavtaler med veldedige organisasjoner om drift av tjenester som er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.

En annen ambisjon rundt dette var å gi en tydeligere ansvars- og oppgavefordeling. Det blir sagt at vellykket koordinering av boligsosialt arbeid forutsetter «at det etableres både formelle og uformelle arenaer der ulike aktører kan diskutere utfordringer og enes om mulige løsninger» (Sandlie, et al., 2011:69). Jeg fikk selv høre fra en av mine informanter et eksempel på et tiltak for å skape en samarbeidsarena. Lederne for botiltak for psykisk helse, rus og rus og psykiatri (ROP) er plassert sammen for å øke kommunikasjonen mellom dem, og at det over tid kanskje kan skje en slags sammensmelting mellom disse enhetene.

Et annet trekk som presenteres av Sandlie (et al., 2011:35) er at man også har en uformell side av samordning. Den uformelle delen er vanligvis personavhengig og er muligens nødvendig for at en kommune skal kunne drive arbeidet sitt fleksibelt og effektivt. En følge av at den uformelle kontakten ofte er personavhengig er at det er sårbart. Det er vanskelig å videreformidle slike uformelle arbeidsmetoder og nettverkene som er bygget mellom individene kan forsvinne dersom en person får en ny jobb et annet sted i kommunen eller på annen måte slutter i sin stilling. En måte man kan forstå denne formen for uformell samordning som er passende i min case er nøkkelpersonmodellen. I en slik modell vil man kunne se at enkelte nøkkelpersoner blir pålagt eller påtar seg en koordineringsrolle. Dette kan skje med utgangspunkt i en person som har god oversikt over kommunens boligsosiale arbeid og stort engasjement (Sandlie & Langsether, 2010:44). Fra tidligere studier sier Sandlie (et al., 2011:73) at man ofte kan knytte god boligsosial praksis til ildsjeler med stort engasjement, gode ideer og initiativ. De mener at en forutsetning for at slike individer skal få bruke engasjementet sitt må man ha handlingsrom for slike pådrivere og være villige til å prøve og

feile. Man kan her trekke en linje tilbake til Christensen et al. (2009:66) hvor han påpeker at man i det institusjonelle perspektivet iblant kan finne enkeltindivider med lang fartstid som i praksis har en større rolle i organisasjonen enn deres formelle rolle tilsier. I min case fant jeg at det er en håndfull personer som har hatt en betydelig rolle i prosessen rundt opprettelsen av Jarleveien.

7. Beskrivelse av prosessen

Dette kapittelet beskriver prosessen fram til implementert tilbud på Jarleveien. Beskrivelsen vil deles inn i tre deler. Den første delen vil ta for seg faktorer som førte til at man implementerte botilbudet på Jarleveien slik det fremstår i dag på akkurat denne tomten. Den vil også ta for seg den første runden med politisk behandling. Denne delen av prosessen var første forsøk på å iverksette prosjektet, som foregikk mellom 2005 og 2011. Den andre fasen foregikk i tidsrommet 2011 og 2012. Dette var den andre runden av politisk behandling, og det som skiller den fra den første fasen er at man her kan se tydelige uenigheter. Det var her et kritisk punkt²⁵ hvor det ble vurdert om man skulle avblåse tilbudet på Jarleveien og heller gå for et alternativ, og anvende Jarleveien 10 til et annet formål. Den tredje fasen refererer til tiden mellom at den politiske behandlingen i 2012 ble avsluttet og til Jarleveien sto innflyttingsklart i februar 2017. I dette tidsrommet arbeidet man med å få på plass tilbudet som skulle gis på Jarleveien. Omfordeling av driftsmidler og iverksetting av tilbudet foregikk i denne fasen.

Den første fasen

Når og hvorfor startet prosessen?

Organisasjonene som ser ut til å ha vært sentrale i oppstartsfasen var Boligstiftelsen for Trygdeboliger og Trondheim kommune. Det var noen personer som var pådrivere for at botilbudet ble implementert. I oppstarten var Tor Åm, Gunn Sølvi Nyeggen og Britt Hassel sentrale fra Boligstiftelsen sin side i forbindelse med riving og videre planlegging. På politisk nivå er Åse Sætran trukket frem som en pådriver for å lage et tilbud på Jarleveien. Utover prosessen var Sissel Trønsdal også pådriver for å gjennomføre botilbudet. Dette sammenfaller godt med funn fra Sandlie & Langsether (2010) og Sandlie et al (2011) viser til, om at man ofte kan finne nøkkelpersoner med god oversikt over situasjonen i kommunen som er initiativtakere.

Del av inspirasjonen for tilbudet fikk jeg høre fra Sissel Trønsdal at kom fra en studietur til København helse og velferdskomiteen var på. På det ene tilbudet de besøkte var det rusmisbrukere som realistisk sett ikke kunne komme seg ut av rusen, men på dette tilbudet ble brukerne behandlet med respekt likevel. Det ble akseptert at rus var en del av livene deres, og at dette ikke lot seg endre på. Så selv om behandling var urealistisk ville man i det minste gjøre det beste ut av det og hjelpe dem med å få et så godt liv som man kunne gi. Dette betyr

²⁵ Eller et vetopunkt som Winter & Nielsen (2013) refererte til

ikke å gi opp brukere, men å godta at ikke alle klarer å bli rusfrie når de har drevet med rus i mange år. Man må likevel sørge for at de får dekket de mest grunnleggende behovene. Dette er en holdning som det virket som de fleste jeg intervjuet delte, og alle tok opp å redusere menneskelig lidelse og gi verdige liv. Som nevnt innledningsvis har synet på rusomsorg gått mye i denne retningen internasjonalt og nasjonalt i de siste årene, og Jarleveien reflekterer dette.

Det er vanskelig å fastsette et klart og tydelig startpunkt for prosessen med Jarleveien. Det kan argumenteres for at prosessen startet ved første politiske behandling i 2007/8, men dette blir misvisende siden man da vil overse den spesifikke situasjonen som utløste den politiske behandlingen. Det som etter min mening er det logiske startpunktet for prosessen om botilbudet vil være rundt 2005/2006. Det var i tidsrommet rundt 2006 at Norsk Folkehjelp, som drev et hybelhus på Jarleveien 10, ønsket å avslutte sin drift av hybelhuset. Daværende kommunaldirektør for helse og velferd Tor Åm, som også var leder for styret i Boligstiftelsen for trygdeboliger, gikk da ut i media og sa at kommunen skulle ta hånd om beboerne i hybelhuset og luftet tanken om å lage et nytt botilbud på tomten (Meirik, 2006)²⁶. Åm var på dette tidspunktet kommunaldirektør med ansvar for helse og sosialtjenesten (en stilling han hadde hatt siden 1993), og hadde samtidig verv både i KCJA og Boligstiftelsen for trygdeboliger²⁷. I intervju med Åm dro han frem dette siden han mener at å ha disse rollene gjorde at han tydelig så behovet for et nytt botilbud og muligheten til å lage et tilbud på Jarleveien 10.

*«Gjennom mine ulike posisjoner i systemet så så vi jo behov for å bygge nytt i jarleveien. For å rive det gamle hybelbygget, bygge nytt, mer moderne, muligheter for institusjonsdrift og varierte andre typer tilbud»
(Tor Åm, tidligere kommunaldirektør)*

Jarleveien 10 var eid av Trondheim kommune fra før av, og derfor var det bare behov for å kjøpe boligmassen og rive denne for å kunne lage et helt nytt tilbud her. At samme person hadde roller i begge organisasjonene trekkes også frem av Nyeggen når hun forteller at med

²⁶ Mer om hvordan det gikk med de som måtte flytte ut av hybelhuset kan lese i Garvik, Molden & Berg (2008) *Hvordan går det nå? Analyse av flytteprosess og nyetablering av leietakere fra hybelhusene i Anders Søyseths veg og Jarleveien.*

²⁷ Dobbeltrollen i sammenheng med Åm sin rolle i kommunen og KCJA på samme tid ble senere undersøkt i forvaltningsrevisjon som konkluderte med at «når det gjelder styreleders dobbeltrolle, ser det ut som det har vært en bevissthet rundt håndteringen av denne» og man konkluderte med at dobbeltrollen ikke var ulovlig. Saksframlegg: Forvaltningsrevisjon – Trondheim kommunes forhold til Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse. Arkivsak: 16/12846

disse to rollene hadde Åm en posisjon i en organisasjon med midlene til å ta over tomten, samtidig som han kjente godt til behovet for boliger målgruppen hadde fra sin jobb som kommunaldirektør.

Prosjektrapporten

Det ble nedsatt en prosjektgruppe i februar 2007 som skulle «utrede mulighetene for å utvikle et bolig- og tjenestekonsept for personer med rusproblemer med oppfølgingsbehov i et fremtidig nybygg på eiendommen Jarleveien 10»²⁸ (Trondheim kommune, 2007:2).

Prosjektrapporten ble utarbeidet av Boligenheten, Trondheim eiendom, Rådmannens fagstab og Helse og velferd, Østbyen oppfølgingstjeneste. Målsettingen prosjektgruppa fikk var at det skulle «realiseres et boligtiltak for personer med rus- og psykiatriproblemer med behov for tjenesteoppfølging i et nybygg i Jarleveien 10» (Trondheim kommune, 2007:5). Tanken var da at fellesnevneren for personer som blir tilbudt plass på Jarleveien skulle være at det var personer med spesielt store problemer knyttet til å bo. Personer som har et aktivt og vedvarende rusbruk, som faller utenfor og samtidig ikke «nyttiggjør seg eller makter innordne seg dagens etablerte tiltak» (Trondheim kommune, 2007:5). Rapporten ble utarbeidet av en tverrfaglig gruppe og Nyeggen fortalte at dette var viktig, siden man ønsket at boligen og tjenestene på tilbudet skulle utarbeides med fokus på personene som skulle bruke tilbudet. Det var derfor viktig med forskjellige fagbakgrunner når man arbeidet med prosjektrapporten. Rapporten starter med en gjennomgang av daværende utfordringer, datagrunnlag og eksisterende botiltak for rusavhengige. Det vises til at det i februar 2017 var registrert 78 personer «med omfattende rus- og psykiatriproblemer» på venteliste for kommunal bolig og med behov for spesiell tilrettelegging i form av enten tjenester eller spesiell lokalisering. Etter dette vies resten av rapporten til å drøfte hvilke målgrupper man burde lage et tilbud for på Jarleveien og hvordan dette tilbudet burde se ut, samt noen konsekvenser for de eksisterende tiltakene når Jarleveien eventuelt opprettes.

At det var mangel på botilbud i denne perioden bekreftes også i et intervju. Samtidig understrekes viktigheten av å sikre blant annet boliger for denne målgruppen og aktivitetstilbud for denne målgruppen.

«Det var et kjempeproblem med botilbud en periode, for først så var Trondheim kommune best i klassa fram til 2006-2007, for da hadde vi nesten ingen bostedsløse. Og så er det akkurat som at vi har slappa av ...

²⁸ Prosjekt Nye Jarleveien 10 Boligitiltak for rusmisbrukere. Arkivsaksnr:08/40148/F17

Og det førte til at det var veldig mange som ble UFB eller mista sin leilighet da. Og da fikk vi en litt sånn fandenivoldsk holdning blant rusavhengige, at det ikke er så farlig, kan likeså godt dø, for han har ikke engang en plass å bo. Så bodde dem veldig mye med venner og kjente, mye press på sånn som Valøya og så videre ikke sant. Og når det blir sånn tett da og dem på en måte ikke bryr seg så forferdelig mye om livet så blir rusinga desto hardere. Så det er alfa omega at dem har på en måte lagt til rette for dem at dem kan leve et såkalt normalt liv da. Blant annet med bolig, kanskje ha noe sysselsetting og finne på noe på dagtid. Har du ikke det så sklir du helt ut»

(Jan Erik Skjølås, Helse og overdoseteamet)

Av en annen informant tas det opp at bolig gjerne blir viktig for identiteten og stoltheten til brukeren. Dersom de må bo i ghettotilstander så er det utrolig liten sjanse for at personen klarer å få kontroll over rusbruken sin eller bli rusfri. Meningsfulle aktiviteter i hverdagen blir sett som særdeles viktig for rehabilitering.

I rapporten vurderte man hvem man ønsket å tilby plass på Jarleveien til. ROP pasienter anbefales ikke inn i Jarleveien 10, men heller inn i småhus da dette har vist seg å fungere og man regner med at de trenger mer skjerming enn de får i Jarleveien. Måten man har planer om å håndtere problematiske individer er å utforme selve bygningen og personalet med tanke på brukergruppen som skal tilbys plass der. De tre målgruppene som ble vurdert som aktuelle var «unge under 30 år som ikke har ønske om å slutte å ruse seg», «de med pleie og omsorgsbehov som er for dårlig til å bo i egen bolig» og «de som reinnlegges på institusjon (gjengangere)» (Trondheim kommune, 2007:5). Det ble vurdert å være behov for henholdsvis 15, 20 og 15 boenheter, inkludert gjesteplasser. Totalt sett blir det da lagt opp til ca. 50 boenheter, som vil være et svært stort antall plasser når man snakker om tilbud for rusavhengige. I rapporten vises det til erfaringer fra andre store tilbud for rusavhengige som prosjektgruppa besøkte. «Ved spørsmål om ønsker for et eventuelt nybygg ble følgende vektlagt av både Sundbyhus og E-huset: Store bygg aldri vil kunne oppfattes som eget hjem, og de anbefaler små boenheter med inntil 8 personer, gjerne med en akuttavdeling» (Trondheim kommune, 2007:20). Jarleveien sin utforming ser ut til å forsøke å oppnå dette i et større bygg ved hjelp av oppdeling av avdelinger. Man ønsket flere innganger, et nøkkelsystem som kun gir beboerne adgang til området hvor de selv bor, kun betjeningen skal ha tilgang til alle områdene i huset. Første etasjen skal ha plass for fellesaktiviteter, presentasjoner og lignende, mens resten av byggets fem etasjer skal være for boliger. Man

ønsker to separate fløyer som kun betjeningen kan gå mellom og man vil dele beboergruppene i «soner» eller «bofellesskap» med ca. 5 leiligheter per sone. Kombinert med god lydisolasjon og utforming av bygget som reduserer «trafikk» i bygget var dette måten man tenkte å redusere problemene som vanligvis forekommer i store botilbud. Størrelsen på tilbudet er gjennomgående et av de sentrale temaene i forhold til hvilken livskvalitet beboerne vil kunne få, samt hvor stort potensiale de vil ha for rehabilitering. Man ønsket også å unngå løsninger som kan «skape inntrykk av overvåking».

En av de største utfordringene for større botilbud for denne målgruppa er viktigheten av beboersammensetning. Sammensetning av beboere sies å ha betydning for opplevelsen av hjemlighet og trygghet. Dette er for eksempel i kjønnsammensetning, men det understrekes at det generelt er viktig å finne beboere som passer sammen utfra personlighet, atferd og hva slags rusmisbruk de har om de skal bo tett (Støa, Denizou & Hauge, 2007:7). Riktig beboersammensetning er viktig for å redusere mengden konflikter i et botilbud, og å sikre en god sammensetning blir vanskeligere i større botilbud. Noe som muligens skiller Jarleveien fra andre botilbud er hvor mye fokus det har vært på å redusere disse problemene. Nyeggen forteller at vektleggelsen av den fysiske utformingen av botilbudene ikke var noe nytt når man planla et tilbud for denne målgruppen. I bostedsløsprosjektet og da spesielt småhusprosjektene som startet rundt 2004 ble det en prioritet at man skulle utforme tilbudene på en måte som var tilpasset brukerne. Men hun trekker fortsatt frem at i arbeidet med Jarleveien er det veldig mye i forhold til den fysiske utformingen og tjenesten i huset. Det er planlagt at personalet skal ha gode muligheter til å gå fra fløy til fløy, det skal være personalarealer og personalet skal oppleves som tilstede hele tiden. Det som kommer frem her er at målet i prosjekt bostedsløs om å utvikle kompetanse ser ut til å ha blitt nådd, da man bygger videre på erfaringer fra det prosjektet. At prosjektrapporten legger så tydelig frem hva slags utforming man ønsker og hva slags behov man forventer å møte er også noe som sies å være viktige i Husbankens hefte om utforming av hjelpeboliger (Støa, et al., 2007:9).

Man ønsket også at den fysiske utformingen av selve huset skulle bidra til stolthet for beboerne. Man ønsket et flott bygg som skulle være fint å se på. Dette er noe som trekkes frem av et hefte Husbanken publiserte om boliger for rusavhengige som viktig (Støa et al., 2007). I dette heftet tas det opp at Veiskillet²⁹ «har fått mange positive medieoppslag på grunn

²⁹ Boligene på Veiskillet er ment for menn og kvinner i en alder av 25-40 som er løslatt fra fengsel som er motiverte og viser vilje til forandring. Ønsker man å lære mer om Veiskillet vises det til Hauge, Å. L. (2009) og artikkelen «Veiskillet – Fast bosted for bostedsløse» i Arkitektturnytt <http://www.arkitektturnytt.no/2009/12/veiskillet-fast-bosted-for-bostedsløse.html>

av den utfordrende arkitekturen» Støa, et al., 2007:13). Jeg ble fortalt av Nyeggen at Jarleveien 10 er det første bolighuset kommunen har som har fått kunstnerisk utsmykking og hun omtaler det som positivt at det var et tilbud for denne målgruppen. Jeg vil komme tilbake til dette når jeg oppsummerer prosessen, men et inntrykk jeg fikk gjennom intervjuene mine er at botilbudet på Jarleveien er noe mange som jobber i kommunen er stolte av. Det ble i flere intervjuer sagt positive ting om Jarleveien uten at jeg hadde kommet inn på å snakke om botilbudet enda.

Personalet er planlagt å være spesialtrent og forventes å kunne tilpasse seg brukernes problematikk. Det fremheves at for å oppnå dette er det viktig at personalet får veiledning og tilbys personalutvikling. Det er sentralt at personalet skal møte beboerne i «øyehøyde» og ikke skal snakke ned til brukerne. Man kan peke på at dette er et bevisst forsøk fra ledelsen på å skape en spesifikk kultur eller holdning blant de ansatte. Under et institusjonelt perspektiv vil ledelsens rolle være å bidra til å forme en organisasjons oppdrag eller mål. Reglene for boligen skal være tydelige, enkle og gi mening for beboerne. Utformingen av personalets «base» skal også være mer etter noe de kaller «basecamp-modell» enn tradisjonell base. I stedet for at det skal være ett område som fort kan bli et samlingssted for de ansatte ønskes det flere små «basecamps» hvor de ansatte kan hente påfyll, hvile og forberede neste oppgave. Dette er fordi man ønsker at de ansatte skal aktiviseres og være mer i kontakt med beboerne. Å spre slike basecamps rundt i de forskjellige fløyene anses derfor som en god løsning. Dette er et tiltak i utformingen for å gjøre at personalet oppleves som tilstedeværende.

Resultatet man håper Jarleveien vil ha er at personer som ikke nødvendigvis ønsker å endre rusbruken sin og som fikk mange klager mot seg i vanlige botilbud, skulle flyttes ut av disse tilbudene som var mindre tilpasset dem, eller som var mer fokusert på rusfrihet/reduksjon av bruk. Tilbudene som antas å direkte påvirkes av Jarleveien på dette tidspunktet var Furulund, Fossen, Utsikten, Valøyslyngen bo- og tjenestetilbud og Kong Carl Johans arbeidsstiftelse. Det ble ikke gjort en totalvurdering av hva slags virkninger Jarleveien kunne skape. I prosjektrapporten nevnes det at man håper opprettelsen av Jarleveien kan la de andre tilbudene omstrukturere/tilspisse tilbudene sine for å bedre nå sin målgruppe, da gjengangere og de gruppene som ikke nødvendigvis passer i tidligere tilbud kan få plass her.

De endringene som ble foreslått gjort i andre rustilbud var hovedsakelig å flytte penger fra disse tilbudene og over til Jarleveien. I prosjektrapporten trekkes det frem at natt- og krisetilbudet som tilbys i Trondheim på dette tidspunktet ikke var gode nok. Siden mange av de som bruker tilbudet benyttet det over lengre tid var det sett på som mer ønskelig å ha et

mer «tilrettelagt og forutsigbart tilbud». Å endre dette tilbudet til et korttidstilbud med varighet på 1-15 dager ville ifølge Rådmannen være mer hensiktsmessig og det ble sett på som viktig at tilbudet inkluderte en kartlegging av beboeren etter tre dagers opphold³⁰.

Prosjektrapporten sier ingenting om hvor dette tilbudet skal/burde være, men det kommer frem av andre kilder at det var planlagt å legge dette tilbudet til Jarleveien. Totalt var det også planlagt å legge ned 31 institusjonsplasser når Jarleveien ble opprettet for å finansiere driften av det nye tilbudet.

Beregningen av kostnad for prosjektet er viet relativt liten plass. Det er beregnet at investeringskostnadene ville være rundt 101 millioner kroner hvor det er inkludert kostnaden knytte til erverv av tomt og tilhørende bebyggelse, samt riving og asbestsanering. Dette er beregnet til ca. 19,5 mill. kr. Årlig driftskostnader er beregnet å være ca. 4,2 millioner og her inkluderer man kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold.

RiO var blant gruppene som kom med innspill til prosjektrapporten. Hovedpoenget som ble trukket fram var at «Rusmisbrukere ønsker ikke å bo i kommunale felleskap der rus og gatas regler fortsatt gjelder. Det er viktig å sidestille rusmisbrukere med den øvrige befolkningen, fordi det gir selvtillit i forhold til å komme tilbake til et normalt liv» (Trondheim kommune, 2007:18)

Høringsuttalelser til prosjektrapporten³¹

Å sende planen ut på høring er en del av å inkludere andre grupper og bruke nettverk (som teorier tidligere har diskutert). I denne høringsprosessen ble det på forhånd definert at man ikke var interessert i å høre forslag til alternativer eller diskusjon om størrelse på tilbudet. Størrelsen var bestemt som følge av reguleringsplan for området. Christensen et al. (2009) har vist til at under det instrumentelle perspektivet kan ledelsen i en organisasjon utøve makt/kontroll under høringsprosessen. Kirkens Bymisjon skriver at «innspill til alternative løsninger ligger heller ikke i bestillingen til høringsinstansene», noe som kan signalisere at ledelsen allerede var ganske bestemte på at man ønsket Jarleveien

Frelsesarmeen

Frelsesarmeen var ikke veldig fornøyde med hvordan Jarleveien var planlagt. Det Frelsesarmeen var mest skeptiske til var å samle mange med store problemer på samme sted.

³⁰ Det ble senere foreslått å flytte dette tilbudet til Jarleveien, noe som skapte en viss debatt og motstand. I saksdokumentene ønsket administrasjonen å flytte tilbudet av økonomiske årsaker men formannskapet var urolige for konsekvensen av å flytte et slikt tilbud ut av Midtbyen. Mer kontekst kommer senere i prosessen.

³¹ Høringsuttalelsene var vedlegg under saksbehandlingen med arkivsaksnr. 08/40148

Da spesielt i gruppen «unge under 30 år med store tilpasningsproblemer». De mener at det er vanskelig å hindre at det utvikler seg «ghetto tilstander der det er gatas lov som blir regjerende, og ikke normene for sosial omgang som ellers fungerer i samfunnet». De mener også at kommunen motsier seg selv med Jarleveien prosjektet, siden det i rapporten «Prosjekt Bostedsløse» står at man går «imot å samle så mange rusmisbrukere på ett sted». Skepsisen her går da på antallet plasser. Det vises til at samling av yngre rusmisbrukere med eldre rusmisbrukere kan ha den uheldige effekten å sette de i kontakt med hverandre og skape en «læringsarena». I samme svar kritiserer de ideen om at Jarleveien skal ha aksept for rus, samtidig som man reduserer antallet rusfrie institusjonsplasser. De mener det er uhensiktsmessig «å samlokalisere så mange tunge rusmisbrukere som er i aktiv rus» og savner et brukerperspektiv i prosjektbeskrivelsen. De etterlyser en høringsrunde blant de tenkte målgruppene for å skape en mer nyansert innsikt og klarhet i hva slags tilpasninger og tilrettelegginger som trengs for brukergruppen.

Kirkens bymisjon

Kirkens bymisjon er glade for arbeidet kommunen gjør og viljen til å håndtere bostedsproblematikken. Samtidig sier de at de ikke tror Jarleveien er løsningen og fraråder det. Årsaken til dette er mye det samme som Frelsesarmeen sin grunn, nemlig antallet brukere og reduksjonen som er planlagt i rusfrie plasser. De mener at ønsket om å løse naboklageproblemene og ønsket om maksimal utnyttelse av Jarleveien 10 tomten har vært for styrende under prosjektarbeidet. For eksempel skrev de at «ut fra faglige vurderinger finnes det knapt noen som i dag argumenterer for store boenheter innenfor russektoren – hvis hensynet til beboerne skal være det styrende.» De kritiserte også sammensetningen av beboere som ble skissert. Årsaken til dette er at de var urolige for at unge under 30 ville føle seg stigmatisert og få forsterket sin sosiale identitet. Hensynet til stigmatisering er som nevnt tidligere noe saksbehandlerne på helse og velferdskontoret også tok opp, og når man diskuterer stigmatisering diskuterer man også marginalisering. Samtidig kan denne gruppen være spesielt vanskelig å håndtere, noe som også nevnes i rapporten med sitatet «brukergruppen bør plasseres godt atskilt fra de andre brukergruppene». De mener også at gjengangerne i perioder ønsker seg/trenger et rusfritt tilbud og at Jarleveien ikke kan dekke dette. Det påpekes samtidig at i rapporten nevnes et det at ansatte på E-huset ser på blant annet lik målgruppe for hele huset som et suksesskriterie. Dette er en problemstilling som er kjent for de som utformer tilbudet, og håpet er som sagt at utformingen i form av fløyer og at beboere kun har tilgang til «sin del» av bygget kan løse dette problemet. Jeg er usikker på hvor mye tidligere forskning som finnes på akkurat dette punktet, og hvor mange botilbud som utformes

på denne måten. Det blir derfor vanskelig å vite på forhånd hvordan dette vil utspille seg og hvor oppnåelig målet er. Tap av plasser på andre tilbud, og da spesielt rusfrie plasser kritiseres også. Det er som sagt skissert at ca. 31 plasser (hvorav 22 er rusfrie/plasser med ruskontroll) vil bli lagt ned for å finansiere Jarleveiens 45 plasser. De stiller også spørsmål ved om beregningen av kostnader knyttet til bemanning er presist nok, da grunnlaget for dette i rapporten var boliger med mindre krevende brukergrupper og lavere krav til de ansattes kompetanse. Det stilles også noen spørsmål til tjenestemodellen, spesielt i forhold til antallet forskjellige ansatte beboere må forholde seg til.

I Kirkens bymisjon sitt svar er det også lagt inn et avsnitt med forslag til alternativer, selv om det verken ble presentert av høringsdokumentet og innspill til alternativer ikke er i bestillingen til høringsinstansene (Kirkens bymisjon virker misfornøyd og kritiske til dette faktumet). Alternativene de nevner er økt oppfølging i egen bolig, videre bruk av Valøya bo- og tjenestetilbud og kommunale avrusingsplasser.

[Svar fra Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse \(KCJA\)](#)

Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse setter et spørsmålstegn ved prosjektrapportens beslutning om å ikke foreta en totalvurdering og er generelt negative til planene om Jarleveien. De mener det ikke er umulig å lykkes med å integrere de vanskeligstilte personene som er planlagt inn i Jarleveien om man bruker ressursene tenkt Jarleveien på å forbedre dagens tilbud. En av kritikkene mot Jarleveien er at mange brukere ikke ønsker å bli «merket» som medlemmer av vanskeligstilte grupper. Et attraktivt tilbud fungerer motiverende for brukere, og motivasjon ses på som viktig. KCJA mener at rapporten har oversett konsekvensene for de personene som trenger rusfrie rammer, siden det vil bli færre rusfrie plasser om prosjektet gjennomføres. At dette potensielle problemet ikke er utredet omtales som et problem. Det ses positivt på at den eldste gruppa med store pleie- og omsorgsbehov skal få eget tilbud, samt at man skal opprettholde små boenheter for de med ROP lidelser. Et annet problem som trekkes fram i høringsuttalelsen er hvordan man ser for seg at korttidstilbudet skal fungere. KCJA mener det fremstår som uklart i rapporten og understreker viktigheten av å ha et 24 timers tilbud hvor personer i noen tilfeller kan få en seng for en enkelt natt ved behov. Uttalelsen avsluttes med at de støtter ideen om Jarleveien som konsept men «mener det må forbeholdes en differensiert gruppe leietakere». Det påpekes også av KCJA at Trondheim kommune tidligere omtalte Valøyslyngen hybelhus som for stort, og at kommunen nå ønsker å lage et nytt stort botilbud for rusavhengige. Man kan da stille spørsmål ved hvorfor man går vekk fra linjen kommunen tidligere valgte å følge.

Ledere i Helse- og velferdskontor Heimdal, Lerkendal, Midtbyen og Østbyen

Dette høringssvaret starter med å si at planene om Jarleveien «har en entusiastisk og optimistisk og til dels spennig og nyskapende tilnærming» som settes pris på. Det samme gjelder «et positivt menneskesyn med stor toleranse for det man tradisjonelt benevner avvikende atferd». Nok en gang kommenteres størrelsen på tilbudet, men her påpekes det at erfaringene fra Valøya også er svært delte. De lot likevel være å vie mye tid til dette punktet da «dette synes å være besluttet allerede og ligger som en forutsetning for planen».

Det nevnes en usikkerhet rundt målsettingen til tilbudet. Det påpekes at Jarleveien skal ha aksept for aktiv rus, men samtidig at man skal plassere personer som ønsker å komme ut av sitt rusmisbruk her (pga. at personer som for øyeblikket har plass på rusfrie tilbud flyttes hit), noe som virker problematisk. Det er uklart hva slags måter man skal bruke for å hjelpe brukere ut av rusmisbruket når de bor i et miljø hvor rus ses på som en del av dagliglivet. Det forklares ikke hvordan dette problemet skal møtes. Det mangler også en forklaring på hvordan eldre alkoholmisbrukere skal få en rolig og trygg bosituasjon i dette miljøet ifølge dette høringssvaret. Det påpekes også at når det gjelder personale kan det være vanskelig å finne personer med nok kompetanse og det er ikke tydelig nok hvordan man skal sørge for kompetanseutviklingen som omtales i rapporten. Om det konkrete tiltaket stilles også tre spørsmål. Hvordan ser man for seg at stordriftsfordeler ifht. personale kan oppnås? Hvordan begrense rekruttering, omsetning og kriminalitet i området? Hvordan unngå at Jarleveien blir et «fristed» for kriminelle elementer?

Ett av de største problemene med prosjektrapporten er ifølge lederne mangelen på «grundig og helhetlig tenkning» når det gjelder strukturendringene i rustilbudet. De mener forslagene rapporten har for endringer er for tynt begrunnet og overflatiske. De er urolige for uante konsekvenser siden ingen helhetlig vurdering er gjort og mener det trengs en arbeidsgruppe som går mer i dybden på hva slags endringer som kan og burde gjøres. Dersom det viser seg at tilbudene som foreslås nedbygd litt ikke lar seg drive rent økonomisk med færre brukere etter at denne planen eventuelt gjennomføres er dette svært problematisk da man risikerer å fjerne flere plasser enn planlagt. Det understrekes at det trengs et kommunalt avrusningstilbud dersom man skal fjerne Utsikten.

Høringsmøte

Det ble avholdt et høringsmøte med representanter fra høringsinstansene hvor det ble nedsatt 7 punkter som ble utarbeidet ytterligere:

Varig bolig for voksne gjengangere og de med pleiebehov

Bemanning – hvordan? Ressursbehov?

De yngste – hvor?

Behovet for rusfrie plasser må ivaretas. Ikke kutte muligheten for å reise ut av byen.

Kommunal avrusning – hvordan?

Gjesteplasser (trygghetsplasser/avlastning) hvor?

Sjekke ut om vårt valg vil «redde» bomiljøet i de kommunale boligene rundt om i byen

Det er blitt påpekt at gruppene «pleietrengende» og «gjengangere» ikke er så ulike som rapporten gir uttrykk for, og at en person kan anses å være i begge grupper samtidig.

Ressursgruppa forteller også at denne gruppen ser ut til å øke og at de forventer flere personer med pleiebehov fremover. Det nevnes et mulig problem med å inkludere yngre rusavhengige i Jarleveien sin målgruppe. Måten bygget deles opp med fysisk utforming skiller gruppene, men personalet skal benyttes på hele huset. De yngre og eldre målgruppene har veldig ulike behov og målsettingen om å utvikle kompetanse hos personalet kan derfor bli vanskelig å oppnå. Av denne grunn ønsker man å gi de yngre et annet tilbud enn Jarleveien og å redusere antallet boenheter fra 50 til 45 på Jarleveien. En mulighet for tilbud til yngre er å etablere korttidsplasser hos KCJA, da de med omstrukturering vil ha plass til nok plasser og personalet allerede har erfaring med den yngre målgruppen. Korttidsplassene anses å dekke behovene man mente den yngre målgruppen har. På dette punktet kan man se at høringsuttalelsenes tilbakemelding ble lyttet til siden man velger å gå bort fra planen om å ha tilbud for unge under 30 år på Jarleveien.

Bemanningsmessig presiseres det mer hvor mange ansatte man ser for seg og hvilke utgifter man forventer med drift. Det ønskes 8 ansatte på dagtid, 6 på kveld og 3 på natt i hverdagene, og 4 på dag og kveld i helgene, samt 3 om nettene. I tillegg til dette ønskes en renholder, leder og merkantil stilling. Når man inkluderer driftskostnader (blant annet sosiale utgifter, mat, aktiviteter, kompetanseutvikling for personale osv.) beregner man at totale utgifter vil være 17.430.000 kroner årlig (15.430.000 i lønn, 2.000.000 i driftskostnader).

Det foreslås at behovet for akutt plasser og kommunal avrusning samles i Furulund sitt tilbud, og det argumenteres for at Jarleveien skal være i stand til å tilby et skjermet og rusfritt tilbud i egen bolig eller ved bruk av gjesteplassene. Det påstås altså at Jarleveien kan løse denne problematikken tilstrekkelig og at «bruk av rusfritt tilbud utenfor Jarleveien skal kun være et unntak». Det viser seg senere i prosessen at politikerne ikke lot seg overbevise om at Jarleveien kunne dekke dette behovet, og avgjorde til tross får Rådmannens anbefalinger å videreføre institusjonstilbudet på Furulund.

Grunnen til at man mener at Jarleveien kan «redde» bomiljøet i kommunale botilbud, er at man kan samle de mest vanskeligstilte, krevende og slitne brukerne i et mer egnet tilbud. Man mener at dette vil hjelpe bomiljøet i andre kommunale botilbud betraktelig. Gruppen tenkt inn i Jarleveien trenger mer oppfølging enn det som kan gis i ordinær kommunal bolig. Det tenkes at andre tiltak kan spesialisere seg mer da hovedvekten av brukerne som opptar en institusjonsplass pga. manglende bolig kan tilbys et varig botilbud i Jarleveien.

Første saksframlegg

Boligstiftelsen overtok eiendommen i april 2008 med et ønske om å «etablere et sentralisert tilbud til personer med store rusproblem slik at bomiljøproblemene i den ordinære boligmassen knyttet til denne brukergruppa kunne reduseres kraftig»³². Det ble nevnt i et intervju at disse klagene ikke alltid kom som en følge av at de rusavhengige var en belastning på bomiljøet, men at det var mye fordommer mot rusmisbrukere. Utfordringen her var at dette er personer som er på vei ut av rusen og som profitterer på å bo for seg selv. Det ble fort vanskelig for brukere i ordinære kommunale boliger å komme ut av rusen siden det var begrenset oppfølging fra kommunen, og at de fort ble ensomme. I intervju med en Nyeggen forklares problematikken med at

«En har problemer med å få kontakt med naboene, for naboene vil kanskje ikke ha noe med deg å gjøre. Og så blir det ensomhet og så kan det fort bli at du da trekker mot det gamle miljøet ditt»

(Gunn Sølvi Nyeggen, rådgiver i Rådmannens fagstab)

Det er også et problem at noen kan føle seg utrygge når de får høre at rusavhengige skal flytte inn, som hun forteller at hun har forståelse for. Samtidig påpeker hun at man bruker kommunale boliger i for eksempel borettslag til de brukerne som er på vei ut av rusen og som profitterer på å bo for seg selv istedenfor i et urolig område. Dette blir noe man må finne en

³² Trondheim kommune (2008). Saksframlegg Botilbudet Nye Jarleveien Arkivsaksnr.:08/40148

viss balanse på. Housing First prosjektet ble også trukket frem som et eksempel på et tilbud som får rusavhengige inn i vanlige leiligheter, men også gir mer oppfølging fra kommunen. Dette blir nevnt som et godt prosjekt men det er ikke for alle. Boliger for rusavhengige er et komplisert tema, og som det også presiseres i de nasjonale planene trenger man et variert tilbud. «Vi kan ikke bare ha en type tilbud, vi må ha større variasjon for denne gruppa her enn for meg og deg» blir jeg fortalt. Også de ansatte på helse og velferdskontoret trakk frem at brukere som er i aktiv rus har vært en utfordring for kommunen. De tar opp at det fort kan være krevende å tilby noe til personer som lever i aktiv rus, og at ordinære kommunale boliger ikke alltid er en god løsning. Samtidig er dette noe de avtaler sammen med brukerne, da noen brukere opplever det som stigmatiserende å bli plassert på et sted for rusavhengige «og dem har et ønske om å klar seg sjøl, og så noen ganger må du møte dem på det ønsket da». Det tas opp som et problem å veie opp mellom å noen ganger måtte velge mellom å «tvinge» folk inn i botilbud de ikke ønsker eller å gå for en løsning brukeren ønsker, men som ofte kan gi dem et nederlag. Det er en gruppe med veldig mange forskjellige behov, som krever et veldig bredt spekter av tjenester. «Er aldri noen quick fix på den herre brukergruppa» som det ble sagt i intervju.

Første politiske saksbehandling

Prosjektrapporten ble behandlet politisk i formannskapet 18 november 2008. Målet som Boligstiftelsen hadde når de vedtok å overta Jarleveien 10 var som nevnt å møte problemene knyttet til å skaffe bolig til rusavhengige. I den politiske saken uttrykkes dette som «Ved å utforme et bygg som er tilpasset målgruppa og samle ressurser for å kunne gi nødvendige tjenester mener styret at man vil oppnå en vinn-vinn-situasjon; vi kan gi et bedre tilbud til de som har vansker med å bo i ordinære boliger og vi kan bedre hverdagen for alle som lever med utrygghet knyttet til naboer som ikke klarer å innpasse seg i sine respektive bomiljø». Man håper at dette vil gjøre at presset på allerede etablerte tiltak vil lettes og at eksisterende tiltak kan «rendyrke sin målgruppe» pga. lavere press. Tomten egner seg også godt siden den tidligere hadde et hybelhus for personer med diverse problemer så nabolaget er vant med at det ligger et slikt tilbud der. Man håpte at dette ville redusere not in my backyard problemet og forventet mindre motstand mot tilbudet i nabolaget. Eiendommen er også nære sentrum og andre tjenester.

Når formannskapet behandlet saken ble det vedtatt 6 punkter om botilbudet. 1, Nye Jarleveien skal være bolig for personer med langvarige rusproblemer med store pleie- og omsorgsbehov og gjengangere i rusinstitusjoner. 2, målsettingen for botilbudet Nye Jarleveien skal være å gi

et trygt og tilrettelagt tilbud for de angitte målgruppene med aksept for rusbruk i egen bolig. 3, Personalressursen i Nye Jarleveien skal være tilpasset beboernes behov og sikre at botilbudet ikke gir negative konsekvenser i nabolaget. 4, Det skal etableres 45 boenheter fordelt på tre leilighetstyper. 5, bygget utformes slik at det er tilpasset de angitte målgruppers behov. 6, Det åpnes ikke for sambruk med andre grupper beboere som skissert i saksframlegget. Ledige plasser i bygget kan selges til utenbys kommuner ved ledig kapasitet³³. Dette ble enstemmig vedtatt i formannskapet. På dette tidspunktet ser beslutningsprosessen ut til å ha vært relativt enkel, noe som stemmer overens med at man befant seg i en situasjon med enighet om både mål og årsakssammenhenger (Christensen, et al., et al., 2009:47) En slik situasjon vil gjerne kjennetegnes av en relativt enkel beslutningslogikk da det i bunn og grunn bare går ut på å gjennomføre en byråkratisk oppgave. I intervju med Brox fikk jeg høre at det vanligvis var bred politisk enighet om mange grep i kommunen på dette feltet, og som nevnt tidligere har det sjelden vært store motsetninger i Stortinget om den boligsosiale politikken (Sørvoll, 2011:299). Dette tyder på at mye av det boligsosiale arbeidet foregår i et miljø med få betydelige konflikter.

Den økonomiske rammen som ble presentert i saksframlegget var årlige kostnader på ca. 16 millioner kroner. Omstrukturering og nedbyggingen av andre tilbud var beregnet å spare inn ca. 9 millioner som ga et behov for 7 millioner «nye» kroner årlig for å drifte Jarleveien. Dersom det ikke lar seg gjøre foreslås det å senke antallet ressurskrevende brukere og gi botilbud til andre brukere som krever færre ressurser. Man ønsket en «spennende arkitektonisk utforming av bygget» og med kunstnerisk utsmykking kunne Jarleveien bli et «positivt signalbygg som gir beboerne eierfølelse og stolthet over å bo der». Husbanken sitt materiale trekker frem dette som viktig (Støa et al., 2007). Dersom man kunne gjøre at også de som tildeler boliger følte seg stolte over å tildele en plass på tilbudet var dette ansett som svært positivt. Basert på en samtale med to saksbehandlere på ett av Trondheims helse og velferdssentre ser det ut til at man klarte dette. De snakket veldig positivt om bygget og mente det var veldig bra «måten rusmisbrukeren blir prioritert og får noe nytt å bo i». Sollie kommenterer også dette.

³³ Trondheim kommune (2008). Saksprotokoll Botilbudet Nye Jarleveien. Sak 434/08. Arkivsak: 08/40148

*«Jeg tror de tenkte veldig tidlig at det skulle lages et hus hvor de kjenner at de er ønsket. Det er høy standard og veldig flott der. Og de får leve veldig privat i leilighetene sine»
(Siri Getz Sollie, tidligere styreleder LAR-nett Norge)*

Kostnadsrammen for selve bygget ble beregnet til ca. 116 millioner kroner.

Det blir igjen presisert i saksframlegget at «Nye Jarleveien vil kunne forbedre enkelt bomiljø rundt i byen ved at tilbud om bolig i gis til de mest vanskeligstilte, de med størst behov for oppfølging/veiledning og tjenester over lang tid».

Kritikken høringsuttalelsene rettet mot størrelse, ser ikke ut til å ha blitt tatt til hjertet under den første runden med politisk behandling. Noen årsaker til dette kan være at man så på tomten som en sjelden ressurs og en mulighet, og planla med dette som utgangspunkt. Jeg ble fortalt at størrelsen på tilbudet ble bestemt som følge av reguleringsplanen for området, selv om man egentlig ønsket et noe mindre tilbud. Vi kan her trekke en linje tilbake til Christensen et al. (2009) sin idé om begrenset rasjonalitet. Siden man ikke var klar over alle alternativene kan det ha blitt oppfattet som mer hensiktsmessig å vurdere hvordan man kunne redusere problemene med store tilbud framfor å fortsette å lete etter egnede tomter. En kommunal tomt hvor man tidligere har drevet et tilbud for samme målgruppe kan gjerne oppfattes som en gyllen mulighet.

Motstanden mot botilbudets størrelse kan ha blitt forsterket som en følge av erfaringer med Valøya³⁴. Dette er et tilbud som lederne for Helse og Velferdskontorene sier at man har delte erfaringer med. Det er en del avisartikler hvor beboere på dette tilbudet kommer med sterk kritikk om tilstandene. Det at høringsinstansene opplever at kommunen går vekk fra linjen de la seg på tidligere er også interessant. De viser til at kommunen mente at tilbud som Valøya er for stort, og at det er merkelig at man velger å planlegge Jarleveien likevel. Selv om denne kritikken ikke ser ut til å ha hatt stor innvirkning på prosessen i denne tidlige fasen, kom tematikken til å synes tydeligere i neste omgang i politisk behandling. En årsak til at det ikke ble problematisert i stor grad kan være at man opplevde såpass stort behov for boliger, at å lete etter tomter når man fikk en slik mulighet virket unødvendig. Økonomiske utfordringer knyttet til å gjennomføre et stort tilbud var det som viste seg å starte søken etter alternativer, og det ser ut til at denne problematikken da ble relevant igjen. Vi kan her trekke en linje til

³⁴ Valøya er et hybelhus eid av Trondheim kommune hvor det bor 40 rusavhengige. Kilde: Kringstad, K & Tonning, S (2016). Vil heller dø enn å bo i hybelhuset. *NRK*. Hentet 10.11.2017 fra <https://www.nrk.no/trondelag/-vil-heller-do-enn-a-bo-i-hybelhuset-1.12798852>

Christensen et al. (2009) sin idé om at begrenset rasjonalitet fører til satisfisering som beslutningsregel.

Botilbud uten krav om rusfrihet er et svært vanskelig tema. Man kan raskt oppfatte det som at man «gir opp» brukerne. Samtidig får jeg høre i flere intervjuer at man iblant må være litt realistisk med forventningene man har for enkelte brukere. Iblant handler det mer om å få til et tilbud som gir livskvalitet, trygghet, bolig, mat og aksept enn at personen absolutt skal bli rusfri. Gi brukerne en ro og trygghet. I tillegg til å ivareta primærbehovene til brukerne ser saksbehandlerne jeg har snakket med på botilbudet som en mulighet til å holde kontakt med brukerne. Man kan være i posisjon til å snakke med dem om de ønsker å prøve et behandlingsopplegg og jobbe i forhold til motivasjon. Man kan se dette i sammenheng med at bolig i økende grad blir trukket fram som en forutsetning for behandling i nasjonale planer. Det å sikre en trygg bosituasjon blir i større grad det første steget.

Måten man ser på boligens betydning kan ha hatt en påvirkning på valget om å ikke kreve rusfrihet hos beboerne. Et interessant spørsmål å stille i sammenheng med dette er hvorvidt det har skjedd en betydelig holdningsendring på feltet i forhold til hva man skal kreve av de rusavhengige. Samtidig kan det å tillate eller «snu ryggen til» rusing i et botilbud fort tolkes som at man har gitt opp å rehabiliterer brukeren. En slik endring vil være utfordrende å påvise som en følge av nåtidigheten i intervjuer. Jeg finner tegn til en holdningsendring både i nasjonale planer og ved at noen informanter tar opp at de opplever at det har skjedd holdningsendringer, i hvert fall de siste ti årene.

«For å si det sånn, i dag er det mer sosialt akseptert at du har vært narkoman enn det var for 30 år siden ... Ikke at det har noe høy status i dag heller, men det er en annen holdning. For de fleste i dag kjenner noen som har en narkoman i familien ... Så har det vært veldig mye om rus de siste årene i media. Begynte vel for ti år siden»

(Siri Getz Sollie, tidligere styreleder i LAR-nett Norge)

Hun forklarer at det opplevdes som et skifte i hva slags oppmerksomhet de fikk fra media, og at oppmerksomheten ble skiftet til en mer ruspolitisk karakter. Det at mange brukere i LAR lyktes, og at man fikk høre fra disse som en gruppe, kan også tenkes å ha betydning. Det vokste frem to brukerorganisasjoner som representerte brukerne, og som etter hvert deltok på møter med LAR-lederne. På denne måten fikk brukere en unik mulighet til å kommunisere direkte med behandlingsspesialistene. Selv om det fremdeles er utfordringer i sammenheng

med dette fikk de da en ny relasjon. En lik endring ble også opplevd i samfunnet ellers, i form av en ny forståelse for problematikken og at det ikke lenger er tabu på samme måte.

Hvorvidt disse holdningene har en rolle i beslutningsprosessen for rusomsorgen er vanskelig å si noe om, men det er ikke utenkelig at signalene om å vinkle rusomsorgen mer i folkehelseperspektiv har hatt en påvirkning. Eventuelt kan det være at interesseorganisasjoner har fått en sterkere rolle slik at verdien av brukerperspektiv og brukervedvirkning har blitt fremhevet.

Nabomøte

25 februar 2009 ble det holdt et informasjonsmøte med nabolaget hvor informasjon om tilbudet ble gitt³⁵. I innkallelsen til informasjonsmøtet presenteres dette som et tilbud for «personer med helseproblemer knyttet til rus og psykiatri» og det fortelles at de vil ha behov for tjenester fra kommunens helse – og velferdstjeneste. Tidsrammen som ble presentert var at man tenkte å starte med riving av eksisterende bygg og at det er planlagt at byggingen av nytt skal være ferdig våren 2011. Dette skjedde ikke, men ifølge de jeg har intervjuer var det ikke på grunn av reaksjonene i nabolaget. Nyeggen forteller at «med tanke på at det har vært et hus der for den gruppa, er det kanskje enklere å etablere noe på den tomten» men forteller at det kom like mange protester likevel. Som nevnt tidligere i oppgaven skal man ikke lete lenge for å finne nyhetsartikler som forteller om at nye kommunale botilbud møter motstand i nabolaget, og da særdeles mye motstand hvis det er boliger beregnet for rusavhengige³⁶. Det administrasjonen erfarte på møtet var at nabolaget oppfattet dette boligtilbudet som et helt nytt tilbud, og så ikke ut til å tolke det som en fortsettelse av tidligere bruk av tomten.

Økonomiske problemer

I 2010 ble botilbudet tatt opp på ny. 4 mai ble det tatt opp under saken «Ny vurdering av botilbudet Nye Jarleveien»³⁷. Årsaken til at tilbudet ble tatt opp på nytt var at de økonomiske forutsetningene var endret. Man hadde fortsatt samme beskrivelse av boligsituasjonen. Behovene man opplevde på dette tidspunktet var at det fortsatt var økning i andelen brukere i alderen 45-70 med langvarig rusmisbruk og store helseproblemer, med behov for helse- og omsorgstilbud. Ventelisten for kommunal bolig viste nye boligsøkere med rus – og/eller

³⁵ Trondheim kommune (2009). Nytt boligtilbud i Jarleveien 10 – orientering til naboer. Arkivsaksnr: 08/40148/F17

³⁶ Man trenger ikke lete lenge for å finne eksempler på dette. Artikkelen Mortsensen (2017) [Protest mot nye rusboliger: -Vi er ikke imot byggingen, men plasseringen](#) fra NRK og Olson (2012) [Naboer protesterer mot flere rusboliger](#) fra Budstikka er eksempler på slike reaksjoner.

³⁷ Trondheim kommune (2010). Saksframlegg Ny vurdering av botilbudet Nye Jarleveien. Arkivsaksnr: 10/16154

psykiske problemer som hadde behov for tjenester i boligen. Samtidig var det mange som ventet på bytte av bolig pga. behov for et botilbud med tjenester. Fortsatt mange gjengangere som vandrer mellom de ulike kommunale boligtilbudene og institusjonene. Samtidig oppfylte ikke daværende plasser på KCJA og Furulund kvalitetsstandarder i forhold til målgruppa for Jarleveien. Basert på det som står i saksframlegget virker det ikke som om boligsituasjonen for rusavhengige hadde forandret seg siden første politiske behandling av Jarleveien.

Man tenkte fortsatt at Jarleveien kunne møte dette behovet med et bygg tilpasset målgruppen, tjenesteinnhold som innebærer helse og omsorg, naboskap som er vant med brukergruppen, et tilbud som kan ta opp de som vandrer mellom andre tiltak, som igjen ville føre til en «rydding» eller rendyrking av eksisterende tilbud og lette på trykket disse opplevde.

Hovedproblemet var at det manglet minimum 11 millioner kroner for å realisere Jarleveien og drifte det som et rustilbud. Boligstiftelsen ønsket ikke å ta ansvar for finansiering og bygging siden det var prognose for underbalanse i budsjettet. En forutsetning for at Boligstiftelsen skulle stå for det var da at bygningen i sin helhet ble leid ut til Trondheim kommune, som da leide ut videre til aktuelle boligsøkere. Dette vil kreve en husleiesubsidiering fra Trondheim kommune for å dekke den årlige underbalansen.

Saksframlegget fortsetter med å si at det er vanskelig å finne flere midler i nåværende budsjett for å drifte Jarleveien. En mulig måte å løse problemet på er å benytte bygget til et annet formål rett etter ferdigstillelse. Her foreslår man å bruke bygget som midlertidig heldøgns omsorgsplasser mens eksisterende boligmasse gjennomgår rehabilitering og ombygging. Man tenker at om Jarleveien er ferdig bygget i 2012 kan man bruke huset til dette i to år, og man vil da ikke ha behov for driftsmidler for bygget som rustiltak før 2014. Dette er hvis Husbanken godkjenner det.

Det presenteres fire argumenter for at man fortsatt burde sikte mot å gjennomføre Jarleveien.

1. Husbanken hadde på dette tidspunktet bostedsløse med rusproblem som satsningsgruppe og Boligstiftelsen hadde fått innvilget 40% i boligtilskudd for å bygge Jarleveien. Siden Husbanken satser på forskjellige områder fra år til år, er det ikke sikkert at man kan få like stor støtte på et senere tidspunkt. Siden det allerede er vanskelig å skaffe pengene som er nødvendig virker det derfor som om denne støtten er vital for å kunne realisere Jarleveien. (Jeg har fått høre i intervjuer at byggekostnaden ikke var et stort hinder i seg selv)

2. Å finne en egnet tomt for boligtiltak for rusmisbrukere er i første omgang svært vanskelig. Som nevnt tidligere har det vært et hybelhus på Jarleveien 10 tomten, hvor dette tilbudet hadde flere leietakere enn Jarleveien er planlagt å ha. Siden Jarleveien også skal utformes og

bemannes for å tilpasses best mulig til målgruppen sin antas dette å la seg gjøre uten for store protester i nabolaget. (Dette stemte som sagt ikke helt, men tomten ble fortsatt sett som en sjelden ressurs i det boligsosiale arbeidet)

3. Det er vanskelig for hjelpeapparatet å benytte eksisterende omsorgsboliger/sykehjemsplasser til målgruppen. Samtidig er det en økende gruppe mennesker som trenger et tilbud. Det ble sett som svært viktig at denne målgruppens behov ble møtt, og Jarleveien kunne møte dette.

4. Finansieringsproblemene kan løses midlertidig ved at Jarleveien de første to årene brukes som en midlertidig løsning mens andre eksisterende tilbud rehabiliteres/ombygges. I løpet av disse to årene tenker man at man kan planlegge ytterligere og mer permanent finansiering av Jarleveien. Et alternativ er også å selge plasser på Jarleveien til andre kommuner.

I konklusjonen av saksframlegget er det tydelig at den økonomiske situasjonen er viktig for å kunne starte opp og drifte Jarleveien. Det må utnyttes statlige tilskudd for bygging og man må finne en måte varig løsning på å finansiere drift.

Vedtakene foreslått under saksbehandlingen var 1) Nye Jarleveien etableres med 45 boenheter fordelt på tre leilighetstyper. 2) Tilbudet skal primært være varig bolig for personer med langvarig rusmisbruk og store helseproblemer. 3) Fem av boenhetene skal benyttes til akutt plasser for utredning av hjelpebehov. 4) Det søkes Husbanken om tillatelse til å benytte bygget de to første årene etter ferdigstilling som en midlertidig løsning i forbindelse med rehabilitering/ombygging av annen eksisterende bygningsmasse, og som botilbud for personer med rusproblem fra 2014. Innstillingen ble enstemmig vedtatt under behandling i formannskapet³⁸.

Etter at denne saken var ferdigbehandlet kontaktet administrasjonen Husbanken for å undersøke om støtten de tidligere hadde fått innvilget fortsatt var mulig å få dersom prosjektet ble utsatt fra 2010 til 2012. (13.09.2010).

Svaret fra Husbanken var at reglene som gjelder tilsier at dersom tilskuddet ikke er utbetalt innen utgangen av 2012 vil midlene gå tilbake til statskassen. «Tilskudd utbetales når tilskuddsmottaker tidligst når faktiske investeringskostnader har oversteget tilskuddsbeløpet og tilfredsstillende sikkerhet er etablert». Antatt at Jarleveien utføres slik som det ble presentert i den opprinnelige søknaden måtte Trondheim kommune disponere minst 48

³⁸ Trondheim kommune (2010). Saksprotokoll Ny vurdering av botilbudet nye Jarleveien. Sak: 118/10. Arkivsaksnr: 10/16154

millioner kroner til Jarleveien før 01.12.2012 for at tilskuddet skal gjelde. Det ble også understreket av Husbanken at man ikke nødvendigvis kan regne med et like stort tilskudd dersom man må søke på nytt på et senere tidspunkt grunnet satsningsområder.

Den andre fasen

I denne perioden i arbeidet med å avgjøre hvordan man skulle løse mangelen på boliger for rusavhengige i Trondheim dukket det opp en konflikt. Konflikten var hvorvidt Jarleveien var det riktige valget. Uenigheten var mellom AP, SV, MDG, SP og KRF på den ene siden og Høyre, Venstre, Pensjonistpartiet og administrasjonen på den andre.

I 2011 fremmet Rådmannen forslag om at formannskapet skulle vedta at Jarleveien ikke bygges³⁹. De mente at «Dagens botilbud til personer med rusproblem endres gjennom en reduksjon av antallet institusjonsplasser, ved en økning av antallet varige bo – og tjenestetilbud, etablering av et nytt korttidstilbud for kvinner og menn og et eget tilbud til ungdom med rusproblem. Frigjorte driftsmidler fra institusjonsdriften allokeres til tjenester i de nye boenhetene» og «Etablering av nye boenheter skjer gjennom etablering av nye kommunale tiltak og om nødvendig ved at deler av tilbudet legges ut på begrenset anbud». Det blir nevnt at det fortsatt er et behov for flere boliger og at Jarleveien skulle møte dette behovet. Det henvises til forrige saksbehandling i saksframlegget og den økonomiske situasjonen gjentas. Det sies her at etter budsjettalderingene i 2009 og 2010 kom det betydelige kutt i rustilbudet hvor blant annet 21 plasser på Fossen ble avvirket. Det påpekes at Jarleveien fortsatt krever ca. 12 millioner kroner i friske midler for å etableres. Siden drift av Jarleveien må finansieres ved å omdisponere midler innenfor eksisterende budsjettamme betyr dette at eksisterende plasser må flyttes til Jarleveien, og derfor ikke gir noen reell vekst i tilbudet (etter planene presentert i 2010 var det lagt opp til at 39/45 plasser på Jarleveien ble finansiert ved å legge ned plasser i et annet tilbud, så en økning på 6 plasser). Alternativet som foreslås av administrasjonen er en gradvis økning av tilbudet. Man tenkte at en gradvis økning i antallet boenheter skulle la seg gjøre ved å redusere antallet institusjonstilbud og tilføre friske midler. De så for seg å kunne bevilge 3 millioner friske midler fram mot 2015, for deretter å vurdere situasjonen på ny og se hvor stort behov det er for videre økning. Det var tydelig at Rådmannen ønsket å gå vekk fra planene om Jarleveien og heller gå for et

³⁹ Trondheim kommune (2011). Saksframlegg Botilbud for personer med rusproblem. Sak 327/11 Arkivsaksnr:11/42970

alternativ som ikke krevde en så stor omstrukturering som 45 boenheter på Jarleveien ville kreve.

Hovedutfordringen her var at istedenfor å trenge ressursene til 8 boplasser i et tilbud, ville man ha behov for å skaffe alle driftsmidlene til 45 plasser for å i det hele tatt få tilbudet realisert. Utfordringene som beskrives er fortsatt:

For få boliger tilrettelagt for målgruppen

Det forklares at antallet boenheter kommunen disponerer har blitt redusert fra 175 til 140 siden 2005. Dette skyldes den økonomiske situasjonen i kommunen. I tillegg vil antallet boenheter bli redusert med 15 mer i løpet av 2012 siden KCJA sier opp sin driftsavtale med kommunen. Man mister da fem plasser for ungdom og 10 natt – kriseplasser for menn. Man vil da være tilbake til samme antall boenheter for målgruppa som man hadde i 2001.

Mangel på egnede boliger for de som har store helseproblem, psykiske lidelser eller atferdsproblemer i tillegg til sitt rusproblem

På grunn av økning i befolkningstallet generelt kan man anta at antallet personer med rusproblem også øker. Helseteamet ga på dette tidspunktet uttrykk for at det var en økning av rusmisbrukere med helseproblemer og at man kunne forvente å se en videre økning i tiden fremover. Siden kommunen mangler plasser tilpasset disse personene har eksisterende tilbud flere beboere som tar opp plass uten å få den oppfølgingen de har behov for. Et eksempel på dette er at St. Olavs hospital i 2010 hadde 47 utskrivningsklare pasienter som måtte vente i gjennomsnitt 5,5 måneder på å få et kommunalt tilbud etter at behandlingen deres var ferdig. Det skrives at «Enkelte personer med rus – og psykiske problemer eller atferdsproblemer kan profitere på et tilbud i småhus, mens andre trenger tettere oppfølging enn hva tilbud i småhus kan gi». Det er iblant nødvendig for behandlingsinstitusjoner å forlenge vedtak om behandling fordi det er mangel på andre boliger. Som nevnt tidligere var dette problemet ett av de Jarleveien skulle løse ved å lage 45 enheter for personer med disse problemene, slik at andre tilbud ble brukt mer effektivt.

Press på eksisterende bo- og institusjonstilbud for målgruppen

Det nevnes at natt – krisetilbudet opplever stort press og antallet avvisninger pr. måned varierte mellom 20-51 mellom mai og september. Det er også noen gjengangere her som bruker tilbudet over lengre tid. Det nevnes derfor at «behovet for natt – kriseplasser oppstår blant annet i mangel av egnede botilbud». At det er så vanskelig å finne varig bolig for

personer i institusjoner o.l. fører til lavere gjennomstrømming i eksisterende tiltak, og da også lengre ventelister.

Mange rusmisbrukere forårsaker bomiljøproblemer i kommunale utleieboliger

Det argumenteres for at manglende botilbud for rusavhengige skaper bomiljøproblemer i andre kommunale utleieboliger. En årsak til dette er at «beboere med rusproblem huser personer som er bostedsløse». Spesielt i tidsrommet 2009-2011 øker antallet bomiljøklager og det nevnes at man har erfaring med at ordinære utleieboliger ikke gir nok oppfølging og tilsyn for rusavhengige.

For målgruppen er det i snitt 13 måneders ventetid for tildeling av kommunal utleiebolig.

Det er økende antall personer med rusproblem som mangler bolig. Det er lang ventetid, ikke tilfredsstillende botilbud og personene har problemer med å etablere seg på det private boligmarkedet. Det var 670 boligsøkere på venteliste på dette tidspunktet, hvor 98 hadde en tilleggsproblematikk. Man antok at det kunne være flere da registreringen kan være mangelfull. Den gjennomsnittlige ventetiden før tilbud blir gitt er på 13 måneder. I tiden uten bolig benyttes natt – krisetilbudet, eller så bor de hos venner og bekjente.

Man kan sannsynligvis anta at disse punktene til en viss grad henger sammen.

Bomiljøproblemer kan fort komme når personer overnatter hos bekjente som har fått bolig. Ventetid fører ofte med seg problemer også. Dette trekkes fram av de som ble intervjuet på Helse og Velferdskontoret. Det ble sagt at motivasjon var en ferskvare, og at ofte kan motivasjonsnivået til en bruker forandres fra dag til dag. Det er derfor en utfordring å skaffe et tilbud mens brukeren fortsatt er motivert for å gjennomgå et behandlingsopplegg. I denne sammenheng vises det til at sømløse overganger mellom tilbud er viktig for å unngå at brukeren blir en gjenganger. Det som er tydelig er at problemene som nevnt tidligere ikke har forandret seg, og om noe blitt forverret.

At den økonomiske situasjonen ikke tillater de 45 nye plassene på Jarleveien på dette tidspunktet betyr at man enten måtte vente til man kunne få økonomien på plass mens situasjonen ikke ble forbedret, eller forsøke å finne en alternativ løsning på boligmangelen. Administrasjonen ønsket å gå for et alternativ. Her forteller Nyeggen at administrasjonen ønsket å gå for en gradvis økning i tilbudene og anbefalte en løsning med opprettelse av flere

tilbud med færre boplasser. Administrasjonen så for seg at dette ville være en løsning som kunne starte å forbedre situasjonen tidligere enn Jarleveien og at det kunne være bedre på lang sikt.

I intervju med Trønsdal fra AP får jeg høre at det på dette punktet i prosessen ble en konflikt mellom administrasjonen og det politiske styret. Hun oppfattet det som at Rådmannen ønsket å avblåse Jarleveien pga. manglende midler, mens AP og deres samarbeidspartnere i bystyret *«vurderte det så hadde vi rett og slett behov for det bygget med det innholdet det har. Og da måtte vi bare prioritere det»*.

Dette viste seg å skape mer debatt enn administrasjonen og politikerne var forberedt på. Dette vil jeg komme tilbake til i neste behandlingsrunde siden forslaget i denne omgangen ble sendt tilbake til Rådmannen med punkter som måtte utdypes.

Endringsbehovene som listes opp er endring av dagens natt – krisetilbud, flere varige boenheter, flere småhus, særskilt botilbud for ungdom med rusproblem, særskilte botilbud for rusmisbrukere med helseproblem og særskilte botilbud for rusmisbrukere med psykiske lidelser. Det nevnes at etter samhandlingsreformen får kommunene finansielt ansvar for utskrivningsklare pasienter på sykehus fra første dag. I første omgang gjelder ikke dette personer som behandles for rus eller psykiske lidelser men dette kan forandres på sikt. Dette gjør at kommunen burde være forberedt på denne muligheten og det er derfor viktig å utvide tilbudet. Det er 5 punkter som listes opp i forslaget.

Et mer varig bo- og tjenestetilbud for ca. 10 beboere. Årsaken til dette er at man ønsker personale som kan håndtere utagerende atferd og mener da at begrenset antall brukere er nødvendig⁴⁰. Dette tilbudet skal håndtere de som «flyter rundt i systemet» og kun har KCJA som fast holdepunkt. Man håper at dette kan gi brukerne trygghet og stabilitet.

Man ønsker også å opprette rehabiliteringstilbud i institusjon. Behovet for institusjonsplasser forventes å bli redusert når flere varige botilbud etableres og man forventer at økt gjennomstrømming vil skape bedre utnyttelse av eksisterende plasser. Man ser for seg at 13 rehabiliteringsplasser skal være tilstrekkelig, hvor tre av plassene blir akutt-plasser hvor brukere kan få skjerming. Plassene burde ses i sammenheng med drift av andre tjenester men det må ikke nødvendigvis samlokaliseres. Det nevnes også at daværende plasser på KCJA og

⁴⁰ Finner det interessant at her gjentar man argumentene som kom fra høringsrunden om Jarleveien i starten av prosessen, nemlig at et tilbud for denne målgruppen ikke kan være for stort.

Furulund bo- og treningssenter (totalt 36 plasser) ikke tilfredsstillende standarden og kravene man stiller og derfor trenger forbedringer.

På grunn av at KCJA sier opp driftsavtalen om tilbud for ungdom under 25 år med rusproblemer har man også behov for å etablere et nytt botilbud for ungdom. Tilbudet legges ned i løpet av 2012.

Man ønsker at natt-krisetilbudet skal kunne avløses av et korttidstilbud. Daværende tilbud hadde for dårlig standard og KCJA hadde også sagt opp avtalen om drift av 10 natt – kriseplasser. Kommunen må derfor ha et nytt tilbud klart innen oktober 2012. Det er tenkt at et slikt tilbud skal tilby et «midlertidig bo- og oppfølgingstilbud med kartlegging av bolig- og hjelpebehov, samt oppfølging/bistand i forhold til videre tjenestebehov». Rådmannen mener at det ikke er behov for økning av antallet korttidsplasser siden utvidelse av varige tilbud vil redusere presset på korttidsplassene.

Ellers er det fortsatt ønskelig med flere småhus og det nevnes at for personer som ønsker et rusfritt botilbud kan det være aktuelt med ordinær kommunal utleiebolig.

Måten man foreslår å realisere denne utvidelsen av tilbudet er:

Fornyning av eiendomsmassen på KCJA og Furulund. Disse tilbudene utgjør 36 institusjonsplasser og 6 natt – kriseplasser tilsammen, og begge stedene trenger rehabilitering/ombygging. Dette er noe begge eierne er interessert i. Ettersom man trenger å øke antallet boenheter/plasser må man inngå nye avtaler siden dette ikke kan gjøres i daværende avtaler.

I tillegg til dette vil Rådmannen vurdere om det er noen kommunale tomter som kan benyttes til formålet og omprioritere i investeringsbudsjettet for bolig. En omprioritering har da som mål å sette av midler til nybygging og kjøp av boliger for å dekke behovet dersom det blir nødvendig. Det er en grense for hvor mange plasser kommunen kan opprette uten at dette går ut over andre grupper og det ønskes derfor å legge deler av tjenestene ut på anbud. Det foreslås en avgrenset anbudskonkurranse med bare ideelle organisasjoner, eventuelt åpent anbud. Det understrekes at man ønsker langsiktige bo- og tjenestetilbud.

En ting å merke seg er at det ikke er veldig spesifikt hva som er alternativet til Jarleveien og om man klarer å øke botilbudet tilstrekkelig. Det nevnes ingen konkrete planer utenom omstrukturering av KCJA og Furulund som hintet om at det kanskje ikke ble vurdert mange alternativer under behandlingen av botilbudet i Jarleveien før man støtte på økonomiske problemer, og at man ikke har hatt lang nok tid til å skissere alternativet grundig. En mulig

årsak til at alternativet er utydelig kan være vanskeligheten med å finne egnede tomter for botilbud for rusavhengige. Som forklart tidligere er det utfordrende å finne tomter med riktig lokalisering og å få nabolaget til å godta at et tilbud opprettes.

Den andre høringsrunden⁴¹

Norsk Sykepleierforbund (NSF)

I høringsrunden uttalte Norsk Sykepleierforbund at «vi står faktisk overfor så store utfordringer, at dersom vi ikke iverksetter tunge, massive tiltak, vil vi kunne ende opp, som Oslo, i forhold til ansamlinger av mennesker med ruslidelser». Det vises til at man forventer at dette vil føre til mer «ukritisk rusing» som kan gi flere overdoser og overdosedødsfall. Det nevnes også at Helseteamet «i lengre tid har gitt tilbakemelding om dette til administrasjonen i Trondheim kommune». De forteller at på Gryta aktivitetssenter merkes det en stor frustrasjon blant brukerne som følge av den store boligmangelen. Det er spesielt mange brukere som ønsker seg plass på småhus. Det ser også ut til å være en misnøye med administrasjonens arbeid på feltet fra NSF sin side. I uttalelsen står det at «NSF ser heller ikke at administrasjonen følger anbefalingen fra politikerne, om å legge Utsikten kriseplasser utenfor byen».

Det nevnes også at de mener opptrappingen av botilbud går for sakte. Det stilles spørsmål ved årsak-virkning logikken som administrasjonen begrunner nedleggelsen av institusjonsplasser med. De mener at «dersom institusjonsplassene legges ned, vil muligheten for å komme inn et sted, få omsorg og næring, samt vurdering av helsetilstand over tid, bli borte og svært svekket». Dette kan føre til større press på, og muligens overbelastning av lavterskeltiltak og spesialisthelsetjenesten, som øker ventelisten for behandling og at denne økningen i ventetid kan skape helsefarer og i verste tilfelle dødsfall. Administrasjonens påstand om at «økt botilbud = mindre behov for institusjonsplasser» ser ikke ut til å være basert på empiri eller fakta, men snarere en antagelse om hvordan det fungerer ifølge høringsuttalelsen fra Norsk Sykepleierforbund.

Man kan si at her stilles det spørsmål ved kausalteorien som begrunner tiltaket. Denne innvendingen ser ikke ut til å ha blitt viet mye tid. Dette betyr imidlertid ikke at politikerne var enige i nedleggelsen av institusjonstilbudet på Furulund. I 2016 valgte politikerne å fatte et politisk vedtak om at drift av Furulund og natt- og krisetilbudet skulle videreføres. Det er mye som tyder på at når politikerne vedtok å bygge Jarleveien i bystyret så ble det oversett at

⁴¹ Høringsuttalelser var vedlegg på Trondheim kommune (2011). Saksframlegg Botilbud for personer med rusproblem. Sak 327/11 Arkivsaksnr:11/42970

administrasjonen ønsket å legge ned Furulund for å finansiere driften av Jarleveien dersom dette var alternativet man gikk for.

Fagforbundet

Fagforbundet uttalte at de ser på det at det blir flere bostedsløse rusmisbrukere som et stort sosialt problem som tydeliggjør fattigdomsproblemet i Trondheim. De er kritiske mot en anbudsrunde, selv med kun ideelle organisasjoner. Dette er fordi de mener kommunen må unngå å bruke en forretningsmodell som konkurrerer på pris når man snakker om en så marginalisert gruppe. Det uttrykkes også en generell skepsis mot å la private aktører utføre kommunale tjenester «i håp om bedre økonomikontroll».

Fagforbundet påpeker også at «utvidelsen» man snakker om i saksframlegget øker antallet plasser tilbake til nivået man hadde i 2005, og at man ser på dette som bekymringsfullt. I tillegg etterlyses mer konkrete planer da det ikke står noe om hva, hvor eller når ting skal bygges. Fagforbundet spurte også om kostnadene med å etablere 40 nye boenheter sammenlignet med Jarleveien. Dette ble besvart med at «Kostnadene kan bli de samme» og at hovedproblemet med Jarleveien er at man vil ha «behov for midler til å drifte alle 45 boenhetene» fra oppstarten. Og at en gradvis utvidelse/oppbygging gir «mulighet for å prioritere driftsmidler over flere budsjettperioder». Fagforbundet anbefalte å utsette Jarleveien, snarere enn å gå fra ideen.

Det er interessant at størrelse på tilbudet ikke ser ut til å ha vært en stor sak i denne omgangen. En mulig årsak er at i den første runden kontaktet man i stor grad ideelle organisasjoner som drifter tilbud i Trondheim. Det er mulig at slike organisasjoner vil ha sterke oppfatninger om hva som er viktig i forhold til brukeren og hvordan slike tilbud skal drives. Som nevnt kan responsen fra disse aktørene ha vært farget av tilstandene på Valøya. Senere ble det stilt spørsmål ved beslutningen om å opprette Jarleveien, og Trønsdal sto da frem i Adressa og sa «Vi bygger ikke et nytt Valøya» (Kringstad, 2016). Det understrekes at i Jarleveien vil beboerne være mer adskilt. På Valøya er det lange korridorer med hybler, mens på Jarleveien blir boenhetene mer adskilt.

Tilbakesending

Med omprioriteringen som foreslås forventer man å kunne effektivisere institusjonsplassene og øke antallet boenheter. I tillegg til dette foreslås det å styrke rusområdet med 3 millioner kroner fram mot 2015 og så vil Rådmannen «vurdere ytterligere styrking av området i kommende budsjett og økonomiplaner».

Saksbehandlingen av formannskapet 20.12.2011⁴² endte med at saken ble sendt tilbake til Rådmannen og at ny sak skulle utarbeides. Dette ble foreslått av Sissel Trønsdal på vegne av AP, SV, SP, H og KRF, og enstemmig vedtatt. Den nye saken skulle inneholde «konkrete vurderinger vedrørende bruk av eiendommen Jarleveien 10, samt utredning og vurdering av andre aktuelle kommunale eiendommer som kan tas i bruk til formålet». Det skulle også inneholde «målrettede tiltak for større sirkulasjon i kommunale boliger, samt tiltak som sikrer en hensiktsmessig og god beboersammensetning ut fra de ulike behov den enkelte har». Det ble også bedt om en forklaring på hvorfor Trondheim sitt forbruk på rusområdet er større enn andre kommuner og en drøfting av «hvilke strukturelle grep som kan gjøres for å sikre et best mulig tilbud til den enkelte innenfor dagens budsjettamme».

Behandling i bystyret

I 2012 ble saken «Bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem» tatt opp i bystyret. Dette er oppfølgingen av saken som ble tilbakesendt til Rådmannen. Rådmannen anbefaler fortsatt å ikke bygge Jarleveien grunnet økonomi⁴³. I saksframlegget foreslås det 3 vedtak: 1) Bystyret vedtar å ikke bygge Nye Jarleveien. Botilbudet skal i stedet utvides ved gradvis økning av tilbudet, 2) Bystyret vedtar at institusjonsplassene på Furulund og dagens natt – krisetilbud for menn ved Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse legges ut på avgrenset anbud og 3) Bystyret ber Rådmannen å jobbe videre med å fremskaffe kommunale tomter og eiendommer som anses egnet for målgruppen og legge fram en ny sak som beskriver konkrete løsninger⁴⁴.

Under behandling i helse og velferdskomiteen 30 mai vedtas det at saken sendes til bystyret med 5 innstillinger. 1) Bystyret vedtar ikke å bygge Nye Jarleveien. Botilbudet til rusavhengige skal i stedet utvides ved gradvis økning av tilbudet, 2) Bystyret vedtar at institusjonsplassene på Furulund og dagens natt – krisetilbud for menn ved Kong Carl Johans arbeidsstiftelse legges ut på avgrenset anbud, 3) Bystyret ber Rådmannen å jobbe videre med å fremskaffe kommunale tomter og eiendommer som anses egnet for målgruppen og legge fram en ny sak som beskriver konkrete løsninger, 4) Nattbemanning ved Bakklandet bo- og

⁴² Trondheim kommune (2011). Saksprotokoll Bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Sak 327/11. Arkivsaksnr: 11/42970

⁴³ Trondheim kommune (2012). Saksprotokoll bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Sak 96/12. Arkivsaks: 11/42970

⁴⁴ Trondheim kommune (2012). Saksframlegg bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Arkivsaks: 11/42970

tjenestetilbud gjeninnføres og 5) Det må settes av nødvendige midler til lavterskeltilbud både nå og i fremtidige budsjetter.

I selve saksframlegget ble det lagt til, som etterspurt, en vurdering av aktuelle tomter for botilbud for rusavhengige og forklaring rundt hvorfor Trondheim kommune har et relativt høyt forbrukt på rusområdet. Rådmannen ønsker å ta opp tiltak som sikrer økt sirkulasjon i kommunale boliger og tiltak knyttet til beboersammensetning i en egen sak på et senere tidspunkt. Mye av saksframlegget er svært likt det forrige, så jeg vil konsentrere meg om det som ble forandret.

Beskrivelsen av situasjonen er stort sett lik, men det er lagt til at «økt bruk av midlertidig bolig, hvor et stort antall av brukerne er rusavhengige, fører til økte kostnader, fra 3,9 millioner i 2010 til 5,5 millioner i 2011». Ventetid på 13 måneder, økt bruk av natt – krisetilbud og bomiljøklager er beskrevet på lik måte som tidligere.

Den største forskjellen er hvor mye plass som vies til alternativene for botilbud. En stor del av saksframlegget er viet til en «tiltaksplan». Den går gjennom planene for korttidstilbud, flere samlokaliserte boliger med tjenester, flere småhus, særskilt botilbud for ungdom med rusproblem, særskilt botilbud for rusmisbrukere med helseproblem/sykehjemsplasser, særskilt botilbud for ROP – pasienter; rusmisbrukere med psykiske lidelser og endring av rehabiliteringstilbud i institusjon og korttidstilbud.

Korttidstilbudet foreslås å erstatte natt – krisetilbudet på lang sikt. Kortsiktig trengs det en løsning raskt siden KCJA sier opp avtalen sin om å drifte dette tilbudet. Det foreslås at tilbudet legges ut på begrenset anbud⁴⁵. Korttidstilbudet skal som tidligere skissert inneholde blant annet midlertidig bolig, oppfølgingstilbud og kartlegging av bolig – og hjelpebehov. Årsaken til administrasjonen ønsket å avvikle natt – krisetilbudet er at man anså det som et uverdigg tilbud.

«Fordi du kan, midt på vinteren, det er steinkaldt ute, da kommer du inn på kvelden, og så må du ut igjen i samme kulde om morgenen.

Og det er et uverdigg liv syns vi»

(Gunn Sølvi Nyeggen, rådgiver i Rådmannens fagstab)

Administrasjonen tenkte at man burde lage et annet tilbud med mer stabilitet. Tanken var at brukerne kunne få en korttidsplass og vite at tingene deres lå trygt der, og at de kunne komme

⁴⁵ Begrenset anbud vil si en anbudskonkurranse hvor kun ideelle organisasjoner kan komme med bud

og gå fra hybelen som de ville i en periode. Jeg ble fortalt at noen brukere kan være litt sky for å få hjelp og ha et behov for å bo seg til, og derfor tenkte man at et korttidstilbud ville være bedre for brukerne. Erfaringsmessig ville ikke avstand fra sentrum bli et betydelig problem da man har erfart at denne målgruppen har få problemer med å reise mellom sentrum og tilbud som er mye lenger unna enn Jarleveien ville være.

For å skaffe flere samlokaliserte boliger med tjenester er det skissert noen alternativer som er langt mer konkrete enn tidligere. Det sies at det trengs flere boliger av denne typen som kan gi «et bedre og tettere oppfølgingstilbud» enn ordinære utleieboliger som bare gir sporadisk oppfølging. Dette gjøres ikke godt nok og har «i mange tilfeller» skapt bomiljøproblemer. Det nevnes også at å skape flere egnede botilbud vil gi en «bedre beboersammensetning i kommunens boligmasse»

Alternativene som ble vurdert for å løse boligmangelen var fortetting av eksisterende tilbud og nybygging/rehabilitering av kommunale eiendommer og tomter. Fortettingen ble anslått å kunne gi 12 nye boenheter, så det ville sannsynligvis være behov for nyetablering av tilbud uavhengig av om dette ble gjort eller ikke. Når det gjelder nybygging/ombygging nevnes det at ved ombygging er det begrenset hvor mye som kan bygges om før det går ut over andre vanskeligstilte grupper. Alternativer på for nybygg/ombygg som ble foreslått blir gjennomgått nedenfor.

Osloveien 155 (Stavne gård) er en eiendom Trondheim kommune eier, som ble brukt av Stavne Arbeid og Kompetanse KF, men disse organisasjonene anslo at de kom til å flytte ut rundt årsskiftet 2012/2013. Det ble beregnet at det kunne opprettes 8 mindre leiligheter her som pga. oppgraderingskostnad kom til å koste omtrent 1,8 millioner per leilighet.

Innherredsvegen 98-106 foreslås også som et mulig område for et botilbud for rusavhengige. På dette tidspunktet ble to av eiendommene benyttet til kommunale utleieboliger med sju leieforhold og et Ungbohus. Innherredsvegen 102 ble brukt av Catarinasenteret som er en barneverninstitusjon. Beliggenhet blir sett på som en fordel med disse eiendommene. Det påpekes at eksisterende leilighetsstørrelser ikke egner seg for rusomsorgens krav og det ville være behov for ombygging eller eventuelt nybygging. Det nevnes ikke hva en eventuell pris pr. leilighet ville være på disse tomtene.

Det ønskes også flere småhus siden småhusbotilbudene har vært svært positive for brukerne. Det er vedtatt 3 nye småhus og kostnaden pr. hus er beregnet til ca. 1,8 millioner. Det ønskes også å fortsette å etablere flere småhus. Det ble vurdert muligheten for småhus på Jarleveien

10, men tomten egner seg dårlig til dette. Grunnen til dette er at småhus trenger bedre skjerming enn det Jarleveien 10 kan gi. På grunn av sin nærhet til sentrum er det vanskelig å hindre at et småhus på denne tomten blir et samlingspunkt pga. den relativt begrensede oppfølgingen småhus vanligvis har⁴⁶.

Det tydeligste argumentet imot Jarleveien boligprosjektet er fortsatt økonomien. Det forklares her nok en gang at man vil trenge ca. 21 millioner kroner første driftsår (husleiesubsidier er inkludert her). Omstrukturering av kommunens eksisterende tilbud kunne gi 9 av disse millionene, men grunnet den økonomisk situasjonen var det svært vanskelig å få tilført 12 millioner friske midler til Jarleveien. Av denne grunn foreslås en mer gradvis økning av botilbudet for rusavhengige. Det forslås av Rådmannen at man går i dialog med Boligstiftelsen og vurderer muligheten for å opprette ordinære utleieboliger på tomten istedenfor det planlagte prosjektet Jarleveien.

Noe som kommer frem i saksframleggene er at måten administrasjonen ser for seg å finansiere Jarleveien, dersom man likevel velger å satse på dette alternativet, er ved å avslutte andre tilbud.

«Slik den økonomiske situasjonen er i dag er det vanskelig å tilføre friske midler tilsvarende 12 millioner kroner ved etablering av Nye Jarleveien. Ved bygging av Nye Jarleveien må driftsmidler skaffes gjennom omdisponering av midler innenfor budsjettrammen. Det vil si flytting av eksisterende tilbud til Nye Jarleveien, og dette medfører *ingen reell vekst i tilbudet*»

Denne detaljen kom til å være årsaken til en konflikt senere i prosessen. I samme saksframlegg blir det nevnt at avtalen kommunen har med Frelsesarmeen om drift av 28 institusjons/rehabiliteringsplasser, er nødvendig å forlenge «fram til det er etablert flere varige boliger med tjenestetilbud». Det fremheves tydelig i saksframlegget at «Ved bygging av Nye Jarleveien må driftsmidler skaffes gjennom omdisponering av midler innenfor budsjettrammen. Det vil si flytting av eksisterende tilbud til Nye Jarleveien, og dette medfører *ingen reell vekst i tilbudet*». Det var Furulund og natt- og kriseplassene som var planlagt avsluttet.

Senere i prosessen, i den tredje fasen, hvor Jarleveien ble behandlet for siste gang skapte disse planene en konflikt. Her vedtok politikerne i kommunen politisk at man skulle videreføre disse tilbudene. Bemanningen på Jarleveien skulle eventuelt reduseres noe for å kompensere

⁴⁶ Småhus har kun ambulerende tjenester som oppfølging.

for kostnadene ved å fortsette drift av disse tilbudene. Når situasjonen som oppstod rundt Furulund og natt- og kriseplassene i 2016 ble tatt opp i intervjuet med Trønsdal ble jeg fortalt at

«Det kom jo opp etter hvert og der må jeg jo bare si at vi egentlig hadde sovi litt i timen. Vi hadde egentlig ikke tenkt at natt/krisetilbudet og tilbudet som er på Furulund skulle inn på Jarleveien»

(Sissel Trønsdal, Arbeiderpartiet)

Det ser derfor ut som om konflikten som skjedde mot slutten av prosessen i 2016 i stor grad ble skapt av en misforståelse som skjedde tidligere i prosessen. Det er forståelig at en slik detalj i saksframlegget kan ha blitt oversett under debatten som foregikk i den politiske behandlingen i dette tidsrommet. Det er også forståelig at administrasjonen holdt seg til sin finansieringsplan for Jarleveien, siden dette ikke skapte debatt når saksframlegget ble behandlet politisk.

Andre aktuelle eiendommer som er vurdert er også Ranheimsvegen og Osloveien. Det utdypes ikke noe om hvor mange plasser som er mulig eller pris man kan regne med på disse eiendommene. Det står at Rådmannen trenger mer tid for å vurdere eiendommer og tomter, men at nybygging og ombygging vil kunne være en langsiktig løsning når det gjelder å etablere botilbud for rusavhengige.

Ungdomstilbudet for ungdom i aktiv rus drevet av KCJA legges ned mot slutten av 2012. Dette er 5 plasser, og det foreslås å ikke erstatte disse plassene. Behovet kan ifølge Rådmannen dekkes av eksisterende tiltak og andre foreslått tilbud. Avhengig av hvordan Ungbo tiltakets evaluering går er det mulig at aktivt rusavhengige ungdommer vurderes som en aktuell målgruppe for dette tilbudet. Utover dette vies ikke ungdomstilbud mye mer plass i saksframlegget.

Særskilt botilbud for rusmisbrukere med helseproblem/sykehjems plasser er også en utfordring. Det nevnes at 44/140 rusavhengige i botilbud er mellom 50 og 72 år, mens 16 er 60-72 år. Det var mangel på botilbud med fysisk tilretteleggelse og rett kompetanse for denne målgruppen. Det ble foreslått å opprette en egen sykehjemsavdeling for denne målgruppen, slik at de får et godt tilbud. Antall plasser og pris på tilbudet diskuteres ikke her.

Et botilbud tilpasset ROP – pasienter er også tatt opp som nødvendig. Det trengs varige boliger som kan håndtere deres ofte utagerende atferd, hindre bomiljøklager og utkastelse. Det nevnes at noen av disse har godt utbytte av å bo i småhus, men at dette ikke gjelder alle.

Dette er en gruppe som ikke passer inn i mange tilbud som fantes på dette tidspunktet. Rådmannen «mener det er behov for å styrke tilbudet til denne gruppen». Det nevnes ikke pris eller konkret sted for dette tilbudet.

Det foreslås fortsatt at det legges ned institusjonsplasser når det kommer nye botilbud for å finansiere botilbudene. Tanken er som sagt at mange institusjonsplasser i dag brukes av personer som er på venteliste for bolig og dersom det er flere boliger vil institusjonsplassene heller kunne rettes mot målgruppen det er meningen at skal benytte dem, og antallet plasser kan være lavere. Det foreslås en reduksjon fra 38 plasser til 13 plasser. Bedre utnyttelse og mer gjennomstrømming i plassene antas å gjøre at tilbudet i praksis ikke blir betydelig dårligere eller mindre tilgjengelig for brukerne.

Når det gjelder den økonomiske situasjonen fortelles det at sammenlignet med andre storbyer har ikke Trondheim et større forbruk pr. innbygger enn andre storbyer. Forskjellen mellom f.eks. Bergen og Trondheim skyldes regnskapsføringen.

Endringene som foreslås gjort i Trondheim sitt rusbudsjett er å styrke budsjettet med 3 millioner fram mot 2015. Det er også beregnet at driftsmidlene til de 38 institusjonsplassene er ca. 18 millioner kroner. Det vil si at en stor del av disse frigjøres av å redusere antallet plasser til 13. Dette gjøres for å legge til rette for økningen i botilbud som foreslås.

I oppsummeringen står det at Rådmannen vil «igangsette de tiltak som kan gjennomføres innen dagens budsjetttramme» og «gjennom kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan 2013-2016 vurdere hvilke tiltak som videre skal prioriteres».

Resultat fra andre omgang med politisk behandling

Når saken ble tatt opp til politisk behandling i bystyret ble det en stor debatt, som endte med 9 vedtak⁴⁷ som listes opp nedenfor. Etter at vedtakene er listet opp vil jeg gå spesielt inn på vedtak 1, siden dette er det mest sentrale vedtaket for min oppgave.

1) Tomt i Jarleveien 10 skal benyttes til bolig for vanskeligstilte/rusavhengige som tidligere har hatt «botrening» gjennom å bo i småhus. Nytt bygg i Jarleveien 10 skal inneholde tilnærmet samme antall boenheter som tidligere skissert.

2) Bystyret vedtar at institusjonsplassene på Furulund og dagens natt – krisetilbud for menn ved Kong Carl Johans arbeidsstiftelse legges ut på avgrenset anbud.

⁴⁷ Trondheim kommune (2012). Saksprotokoll bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Sak 96/12. Arkivsak: 11/42970

- 3) Bystyret ber Rådmannen å jobbe videre med å fremskaffe kommunale tomter og eiendommer som anses egnet for målgruppen og legge fram en ny sak som beskriver konkrete løsninger. Samt investeringsplan i forbindelse med neste års budsjett – og økonomiplan. Herunder også Stavneområdet og Jarleveien.
- 4) Det må settes av nødvendige midler til lavterskeltilbud både nå og i fremtidige budsjetter.
- 5) Bystyret ber Rådmannen utrede muligheten for, innenfor anskaffelsesregelverket, å inngå kontrakter av noe lengre varighet. Når det dreier seg om tjenester på helse- og sosialområdet, vil det ofte være et velbegrunnet behov for kontinuitet i ytelsene, ikke minst av hensyn til brukerne.
- 6) Bystyret vedtar etablering av 8 boenheter for rusavhengige på Stavne – Osloveien 155. Disse finansieres med midler avsatt formålet i sak 66/12 – Årsoppgjøret 2011. Rådmannen bes vurdere området for ytterligere etableringer i ny sak jfr. pkt. 3
- 7) De tre kriseplassene som før var på Utsikten bør erstattes med tilsvarende tilbud og med tilsvarende avstand fra byen.
- 8) Rådmannen bes komme med sak til formannskapet på hvordan man i størst mulig grad kan øremerke midler fra boligsalg til nye boliger for rusavhengige.
- 9) Rådmannen bes gå i dialog med Boligstiftelsen med sikte på å fremskaffelse av flere boliger til denne gruppen.

Vedtak 1 kom etter betydelig debatt og ble vedtatt ved alternativ votering mellom å bygge Jarleveien eller å følge Rådmannens forslag om å ikke bygge Jarleveien. Det var opp mot 45 stemmer⁴⁸ (AP, SV, MDG, KrF, SP) for Jarleveien og 22 stemmer (17 fra Høyre, 4 fra Venstre, 1 fra Pensjonist Partiet) for Rådmannens forslag. Rådmannens forslag var som nevnt tidligere å bygge flere mindre tilbud for å møte behovet og ha en mer gradvis opprustning.

«Vi så for oss at det er lavere kostnad å etablere tiltak med færre plasser i forhold til drift. Så vi anbefalte jo en gradvis økning i antall plasser, og det var billigere for oss over tid»

(Gunn Sølvi Nyeggen, rådgiver i Rådmannens fagstab)

Hun fortalte også at Rådmannen så for seg at flere tilbud med færre leietakere ville være lettere å få på plass fort. Dette er fordi man kun ville trenge en tredjedel av driftsmidlene for

⁴⁸ Det kommer ikke frem i saksprotokollen hvor mange som stemte for dette vedtaket, men basert på antallet representanter partiene vedtaket ble fremmet på vegne av hadde i bystyret på dette tidspunktet så vil det være opptil 45 stemmer.

ett slikt tilbud, versus den store summen man trengte for å få realisert Jarleveien. I tillegg til at man har behov for Securitas i Jarleveien, noe man ikke ville trengt i de mindre tilbudene. Brox forteller at Høyre var enige i den faglige vurderingen til Rådmannen.

«Vår vurdering var at ved å bygge spredte boliger for rusmisbrukere blir det mindre utfordringer med press fra andre i rusmiljøet for dem som prøver å motivere seg selv til å komme ut av rus.

Det blir mer ro i bosituasjonen»

(Yngve Brox, Høyre)

En mente også at dette ville gi et mer verdig tilbud. Høyre mente at denne retningen ville være en logisk fortsettelse av den linja bystyret hadde lagt seg på i lang tid tidligere når det gjaldt rusomsorgen, i sammenheng med at man stort sett opprettet små, spredte tilbud. På grunn av dette ble Høyre overrasket når det var uenighet i bystyret om dette. Brox fortalte at på dette området var en slik uenighet noe atypisk. Vanligvis hadde man bred politisk enighet om en rekke tiltak som kommunen gjennomfører. En ulempe med å opprette flere små tilbud i dette tilfellet var at det potensielt ville ta lenger tid å opprette et tilsvarende antall boenheter som man ville få ved å etablere Jarleveien. Trønsdal forteller at fra Arbeiderpartiet mente at man

«Rett og slett hadde behov for det bygget med det innholdet det har.

Og da måtte vi bare prioritere det»

(Sissel Trønsdal, Arbeiderpartiet)

AP ønsket å etablere Jarleveien som et supplement til det tilbudet som allerede var i kommunen, og ønsket heller ikke å utsette dette tilbudet ytterligere. Derfor sørget AP for at man vedtok at Jarleveien skulle bygges når denne saken var til behandling i bystyret. Trønsdal var også overrasket over at det var en uenighet blant politikerne på dette punktet.

Uenigheten på dette punktet ser ut til å ha gått på at man var uenige om nøyaktig hvilket tilbud som ga det beste utbyttet for målgruppen. For politikerne ser ikke de økonomiske begrensningene ut til å ha hatt stor betydning for avgjørelsen, da både Brox og Trønsdal ga uttrykk for at man var villige til å prioritere botilbud for målgruppen økonomisk, om det var nødvendig for å få et tilbud på plass innen rimelig tid.

Det at man har lite politisk strid på dette politikkområdet stemmer overens med Myrvold et al. (2002) sine funn. Det at politikernes uenighet også handlet mer om et linjevalg og et prinsipielt spørsmål i forhold til hvilket av to alternativer man ville gå til er også likt den

tidligere studiens funn. Det som derimot skiller seg fra disse funnene, er at politikerne har en vilje til å prioritere rusomsorgen økonomisk. I neste konfliktsituasjon er det også tydelig at politikerne i Trondheim er svært engasjerte i den boligsosiale politikken. Hvorvidt dette tyder på at situasjonen er endret siden studien ble gjennomført i 2002 er uvisst siden Trondheim ikke var blant case kommunene i studien.

Nyeggen fortalte at etter at dette ble vedtatt i bystyret ble byggeprosjektet bestilt og midler til drift av tjenester ble prioritert

Det ble fortalt av både Brox og Trønsdal at de hadde en del kontakt med brukere når denne saken ble behandlet. Høyre hadde et par møter med brukerorganisasjoner og Brox fortalte at dette ofte skjer når saken nærmer seg sluttbehandlingen hos politikerne. Ofte så tar de kontakt for å si ifra om de lurer på noe i forhold til utformingen av tilbudet, ressursbruk og om det er noe de ønsker at skal endres. Trønsdal kan også huske en del kontakt med enkelte brukere som uttrykte at de var glade for at Jarleveien skulle bli bygd. Basert på dokumenter jeg har lest og intervju med politikere og administrasjon, virker det som om det i dette tilfellet var svært vanskelig å vite nøyaktig hvilket alternativ som var det beste for brukerne, som sannsynligvis er årsaken til at det ble en såpass stor uenighet på dette punktet.

Det ser da ut som om man hadde forflyttet seg over i en situasjon hvor man fortsatt hadde enighet om mål, men at det nå var uenighet i sammenheng med hvilke virkemidler man skulle bruke. I en slik situasjon tar ofte beslutningslogikken formen av «flertallskjønn i kollegial struktur», som ser ut til å være en god beskrivelse av hvordan det foregikk på dette punktet (Christensen, et al., 2007:47).

Det ser ut til at politikerne ønsket en større opprustning av antallet boenheter for rusavhengige enn Rådmannen mente kommunen hadde økonomien til. Dette kan man se ved at det ble vedtatt bygging av Jarleveien i tillegg til at man ønsket at Rådmannen skulle finne flere tomter for botilbud, midler til lavterskeltilbud, 8 boenheter på Stavne – Osloveien 155 og fortsettelse av de tre kriseplassene som lå på Utsikten. Denne økningen er større enn det som ble foreslått av Rådmannen. I tillegg til at man vedtok at natt- og krisetilbudet og Furulund skulle videreføres. Det ble uttrykt av både Brox og Trønsdal at man var villige til å prioritere midlene i budsjettene for å forbedre kommunens tilbud til rusavhengige. Det kommer frem i en avisartikkel senere at viljen til å prioritere rusomsorgen økonomisk også var tilstede i 2016. Manglende politisk involvering fortelles av Myrvold (2002) å skape problemer med å mobilisere ressurser til å løse problemer som mange grupper opplever. Det er klare tegn til at i hvert fall Trondheim kommune ikke har problemer med at politisk ledelse forholder seg

passivt til boligpolitikken som retter som mot rusavhengige. Det er ikke utenkelig at dette er noe som har forandret seg de siste 15 årene. Det er vanskelig å ta stilling til dette siden Trondheim ikke var blant kommunene som var inkludert i studien, men det kan være et interessant forskningsspørsmål.

Denne politiske behandlingen er et sentralt beslutningspunkt. Winter & Nielsen (2013:77) viser til at noe som ofte fører til feilslåtte implementeringer av politikk er at det ofte er mange slike punkter. Ofte er implementeringsprosessen mer «atomisert» og består av flere parter enn den politiske prosessen. Noe som kommer frem av å studere prosessen rundt Jarleveien er at det ikke er et stort antall aktører som er involvert i arbeidet, noe som senker sjansene for at det går galt. Andre faktorer Winter & Nielsen trekker frem er interessevariasjonen mellom disse aktørene og intensiteten i disse interessene. Det som kommer frem av å snakke med personer som jobber i rusfeltet i Trondheim kommune er at, i hvert fall innen rusomsorgen, så er det svært sammenfallende/konvergerende interesser. Dette reduserer sjansene for implementeringsfiasko betydelig. I tillegg til dette ble denne implementeringsprosessen fulgt av politikerne. Oppfølging fra politisk hold er en faktor som øker sjansene for en vellykket implementering (Vik-Mo & Nervik, 1999).

Den tredje fasen

Tredje runde politisk behandling

Den første saken eksplisitt om botilbudet på etter dette var først i 2015⁴⁹. Saken ble fremmet med tre punkter som ble vedtatt enstemmig i bystyret⁵⁰:

- 1) Bystyret vedtar bygging av 44 boenheter for rusmiddelavhengige i Jarleveien 10
- 2) Bystyret vedtar bygging av Jarleveien 10 med en brutto kostnadsramme på inntil 154,5 millioner kroner
- 3) Bystyret vedtar at finansieringen av de økte prosjektkostnadene på 8,2 millioner kroner innarbeides i forslag til Handlings- og økonomiplan 2016-2019

Når saken ble fremmet for bystyret 30.04.2015 ble innstillingen enstemmig vedtatt. I dette saksframlegget var det mye mer detaljerte planer for spesifikt Jarleveien 10 enn ved tidligere behandlinger. Saksframlegget tar opp eierskiftet som har skjedd, spesifisering av hva slags

⁴⁹ Trondheim kommune (2015). Saksframlegg Jarleveien 10 – bygging av et bo- og tjenestetilbud for rusmiddelavhengige. Arkivsaksnr: 15/11856

⁵⁰ Trondheim kommune (2015). Saksprotokoll Jarleveien 10 – bygging av et bo- og tjenestetilbud for rusmiddelavhengige. Sak 54/15. Arkivsaksnr: 15/11856

tilbud Jarleveien skal ha, byggets utforming, om tomtens beliggenhet, mer detaljert om økonomien og en fremdriftsplan.

Det ønskes at man skal gå vekk fra å ha beboere fra småhus som brukere, da disse ikke egner seg i store botilbud. Årsaken til dette er at småhusene er ment for personer som vil ha avstand fra andre og ønsker fred og ro. De vil nok verken profitte på eller trives i et tettere tilbud som Jarleveien. Det foreslås å opprette tre forskjellige tilbud på Jarleveien. Et korttidstilbud som vil fungere som erstatning for nattkriseplasser (som planlagt i tidligere saksframlegg), botilbud for personer med behov for oppfølgingstjenester i bosituasjonen og botilbud for personer med behov for tilrettelagt bolig og helsetjenester grunnet omfattende helseproblemer. Det er planlagt 9 rom til korttidstilbudet, 25 til personer med oppfølgingsbehov og 10 til de med helseproblemer.

Kostnaden på prosjektet var beregnet å bli ca. 147 millioner, med et tak på 154,5 millioner. 85 millioner kroner i entreprisestnader og 93 millioner i byggekostnader⁵¹. Totalkostnaden er estimert på bakgrunn av en anbudskonkurranse i januar/februar 2015. For å finansiere dette ble Husbanken på ny søkt om tilskudd. Håpet var at man ville få 40% av de totale kostnadene dekket, men det var ikke mottatt svar når saken ble behandlet. Det nevnes at det er mulig at man kan gi momskompensasjon for boliger av typen som bygges i Jarleveien 10. Momsen er beregnet til å være ca. 23,2 millioner kroner. Budsjettet som er satt opp for årlige utgifter/inntekter beregner at det vil være 3,5 millioner FDV utgifter og 5,9 millioner gjennomsnittlig i renter og avdrag. Totalt blir det da beregnet ca. 9,4 millioner kroner i årlige utgifter. Det er beregnet at inntekter fra husleie vil være på ca. 4 millioner, slik at netto utgiftene vil være på ca. 5,4 millioner kroner. Det var planlagt at oppstart av byggingen kunne skje på ettersommeren i 2015 og at det skulle være klart for overtakelse november 2016.

Uenigheter rundt finansiering av Jarleveien

Det utviklet seg en konflikt angående administrasjonens plan for finansiering av Jarleveien. Saksframlegget hvor administrasjonen la frem planen sin ble behandlet av formannskapet 19.04.2016⁵². Behandlingen av denne saken foregikk over et tidsrom på omtrent en måned. Saksframlegget starter med en oppsummering av de tidligere sakene og deres vedtak før det går inn på dagens eksisterende tilbud for rusavhengige, og de tar deretter opp Jarleveien⁵³. Det nevnes at utenom de ordinære utleieboligene har kommunen syv botilbud for rusavhengige

⁵¹ Refusjon til Boligstiftelsen på 8,95 millioner kroner for dekning av kostnader med erverv av bygningen, riving av bygningen, prosjektering av skisseprosjekt for nytt bygg og renter for tidsrommet 2008 til 01.04.2014 inngår i det vedlagte kostnadsoverslaget for prosjektet under «Spesielle kostnader».

⁵² Trondheim kommune (2016). Saksprotokoll Boligtilbudet i Jarleveien. Sak 95/16. Arkivsaksnr:16/14233

⁵³ Trondheim kommune (2016). Saksframlegg Boligtilbudet i Jarleveien. Arkivsaksnr: 16/14233

(hvor tre er kun for kvinner) og ni småhus. Dette blir totalt 88 boenheter organisert under Enhet for rustjenester. I tillegg har kommunen et botiltak øremerket personer med ROP – lidelser og en sykehjemsavdeling for rusmiddelavhengige. Til tross for dette skjer det ofte at mange mister boligen sin. Rusavhengige i ordinære boliger kan, som nevnt tidligere, skape/bli oppfattet som problemer. En årsak til dette er at de ikke nødvendigvis får oppfølgingen og tjenestene de har behov for. Det er da mangel på et egnet botilbud med tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å gi denne gruppen hjelpen de trenger.

Ett tilbud som ønskes lagt ned i sammenheng med Jarleveien er nattkriseplassene drevet av Frelsesarmeen. Det påpekes at tilbudet ikke er åpent døgnet rundt, noe som gjør at plassene ikke oppfyller kravet til midlertidig bolig og begrenser hvor mye hjelp brukerne kan få.

Ett annet tilbud drevet av Frelsesarmeen er også foreslått lagt ned når Jarleveien opprettes. Furulund bo- og treningssenter er et institusjonstilbud med 32 plasser hvor målet er å oppnå rusfrihet eller rusreduksjon. Det er en begrenset botid på 3-6 måneder på dette tilbudet, så disse plassene bidrar ikke til å gi bolig til rusavhengige. Beleggsprosenten for tilbudet har gått ned mellom 2013 og 2015 (89% til 67%). Det nevnes at blant de 23 som flyttet inn i 2016 har 40% hatt tilbud på Furulund tidligere. Ett av målene som trekkes frem med Jarleveien er igjen å ha et tilbud som kan ta vare på «gjengangere» ved å ha et mer permanent og tilpasset tilbud. Frelsesarmeen sa seg villig til å drifte tilbudene frem til Jarleveien sto ferdig, men kommunen hadde som mål å avvikle private avtaler om tilbud til rusavhengige når Jarleveien er etablert.

Disse tilbudene skal som sagt erstattes av Jarleveien. Målet er å skape et botilbud som tar inn de mest vanskeligstilte brukerne slik at de får en mer stabil bosituasjon. Det er nå planlagt at man skal gjøre dette med to forskjellige tilbud i Jarleveien. Essensen i hva som planlegges er ikke endret fra tidligere, da det er et korttidstilbud og varig botilbud. Førstnevnte skal være et midlertidig tilbud for menn (kvinner har allerede andre tilbud, nattkrisetilbudet som legges ned når Jarleveien etableres er rettet mot menn). Dette tilbudet skal ha ni hybler og tenkes også å ivareta behovet for døgnovernatting. Tanken er at en rusavhengig skal kunne bo i dette korttidstilbudet ca. tre måneder og få veiledning, helseoppfølging og behovsavklaring.

Deretter er det tenkt at brukeren skal få tilbud om et mer egnet og varig tilbud. Det varige botilbudet på Jarleveien er tenkt personer med behov for oppfølgingstjenester i boligsituasjonen og/eller omfattende helseproblemer. Kompetansen til å gi dette skal være på huset og boligene er tenkt utformet på en måte som understøtter dette. Det er planlagt 35 leiligheter til dette tilbudet. 10 av disse skal være utformet for å passe til de som trenger omsorgstjenester.

For å oppnå dette nevnes det at man trenger heldøgns bemanning og vakttjenester for å ivareta roen. Det skal bli gjort en gjennomgang av dagens andre tilbud for å vurdere om det kan egne seg å endre målgruppe og beboersammensetning i de eksisterende tilbudene. Økonomisk er det satt av 18,5 millioner kroner til drift av Jarleveien i Handlings- og økonomiplan for 2015-2018. Nedleggelsen av nattkriseplassene og Furulund frigir ca. 16,7 millioner kr. Det forventes at Jarleveien er ferdig rundt årsskiftet 2016-2017.

Formannskapet ber Rådmannen besvare spørsmål om planene fremover

Under politisk behandling vedtas det av formannskapet å utsette saken (2 stemmer fra Høyre var imot) til neste møte og Rådmannen bes om å belyse fem spørsmål før formannskapet tar en avgjørelse om saken. Spørsmålene er følgende:

1) Hvordan er krisetilbudet tenkt løst når dagens 16 natt kriseplasser erstattes med 9 korttidsplasser? Hvordan skal topper i behovet dekkes ved en slik omlegging og hvordan skal utfordringen med at kriseplasser ikke lenger er i Midtbyen håndteres og hvilke tilleggskostnader kan komme med dette? Er det aktuelt at det fortsatt opprettholdes et antall kriseplasser i Midtbyen?

2) Hvordan er behovet for skjermingsplasser for personer som vil ut av, eventuelt ha en pause fra, et aktivt rusmiljø når 32 plasser på Furulund sies opp? Hvilke grupper er tenkt inn på Jarleveien i tillegg til de som i dag er ved Furulund? Er det aktuelt at hele eller deler av tilbudet ved Furulund videreføres, eventuelt i en annen form?

3) I den opprinnelige planen for Jarleveien var det lagt opp til at tilbudet skulle redusere problemer i den ordinære boligmassen. I hvor stor grad ser man for seg at dette vil bli gjort slik forslaget nå foreligger? Vil prosjektet slik det nå foreligger frigjøre kommunale boliger til andre grupper?

4) Stortinget behandler i disse dager «opptrappingsplan for rusfeltet», med en økonomisk ramme på 2,4 milliarder. Hovedinnsatsen beskrives å skulle komme i kommunene. Det er all grunn til å tro at Trondheim kommunes innsats og planer vil være et godt utgangspunkt for å bli tildelt vesentlig økte rammer innen denne opptrappingsplanen. Rådmannen bes komme med sin vurdering av dette, herunder om det vil gjøre det lettere å få finansiert både nattkrisetilbud, skjermede rehabiliteringsplasser og en styrking som beskrevet for Jarleveien

10

5) I Budsjett 2016 vedtok bystyret:

”Historisk sett har ideelle utført sentrale velferdsoppgaver i Trondheim, og sentrum-

venstrepartiene vil samarbeide med ideelle organisasjoner om å utvikle et bedre tilbud til innbyggerne i Trondheim. Vi vil styrke samarbeidet innenfor sosiale oppgaver som eksempelvis bedre etterbehandling innen rusomsorg, integreringsarbeid og økt tilgang av boliger for vanskeligstilte. Kommunen må ta på seg rollen som koordinator for ressursene som de ideelle organisasjonene representerer. Rådmannen bes komme til bystyret med en sak innen sommeren 2016 som gjennomgår hvordan et slikt samarbeid kan utformes og utvikles.” Rådmannen bes vurdere hvilken betydning den foreslåtte innstillingen vil ha for kommende samarbeid med ideell sektor på dette feltet.

Mellom denne utsettelsen og neste behandling hvor Rådmannen besvarte spørsmålene kom et debattinnlegg i Adressa. Dette innlegget ble publisert 29.04.2016 (Svenningsdal, 2016) og kritiserte planene Rådmannen hadde presentert. I innlegget roses planene om Jarleveien, men det stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å legge ned skjermingsplassene som Furulund tilbyr. Innlegget stiller også spørsmål ved avstanden til Jarleveien fra sentrum og om ni korttidsplasser er tilstrekkelig. Det stilles spørsmål ved om det blir slutt på det kommunale ettervernet.

Svarene som ble gitt av Rådmannen ble behandlet av formannskapet 03.05.2016. Svarene som ble gitt var:

1) Dersom man skal ha nattkriseplasser i sentrum vil dette av erfaring koste ca. fem millioner kroner årlig, uavhengig av om det er fem eller ti plasser. Dersom man skal ha plasser i sentrum og på Jarleveien må tilbudet konkurransesettes og man trenger friske midler. Det vises til at mangel på bolig er den vanligste grunnen til bruk av nattkriseplassene, og at det gjennomsnittlige bruket har vært på ca. 6,6 plasser i døgnet. Dette tilsier at Jarleveien sitt korttidstilbud burde være tilstrekkelig og at korttidstilbudet vil være bedre for brukerne.

2) Det nevnes at bruken av Furulund har gått ned og at det ikke er planlagt å videreføre dette tilbudet. Man tenker at Jarleveien skal hindre «vandringen mellom egen bolig, tap av bolig, institusjonsplass og ny bolig igjen». Man håper at man da med lengre botid og omtrentlig samme oppfølging som Furulund hadde kan dette gi beboerne en mer stabil hverdag. Det skal påpekes at man i Jarleveien ikke kan kreve rusfrihet siden det er et botilbud og ikke en institusjon. Det er uvisst hvor stort behovet for skjermings/rusfrie plasser vil være i fremtiden, men tilbudet i Jarleveien har begrenset mulighet til å yte et slikt tilbud. Samtidig skjer behandling for rusmiddelavhengighet i spesialisthelsetjenesten og Furulund brukes stort sett før og etter et slikt behandlingsopplegg. Skulle man likevel hatt slike plasser ville det krevd en ny anbudskonkurranse og friske midler.

3) Svaret er kort og konsist at når Jarleveien etableres vil det være færre med store utfordringer som bor i ordinære kommunale boliger. Siden mange av klagene rundt kommunale boliger kommer som følge av rusavhengige med store utfordringer forventes det at å gi disse personene et mer tilrettelagt tilbud vil forbedre situasjonen.

4) På dette punktet sier Rådmannen at det ikke er sannsynlig å få betydelig mer midler til feltet fra staten da Trondheim kommune allerede får mye, og at satsningen til kommunen nå er på tidlig innsats og Jarleveien sine 44 boenheter. Angående muligheten for andre tilbud er dette besvart i andre spørsmål.

5) Dette spørsmålet besvares i andre kommunale planer som var under utarbeidelse på dette tidspunktet, og Rådmannen henviser derfor bare til disse planene.

Under denne behandlingen ble det fattet fem vedtak⁵⁴. Geirmund Lykke fra KrF foreslo på vegne av KrF, Ap, MDG, SV, V og Sp vedtakene, som ble enstemmig vedtatt.

1) Det er tidligere lagt til grunn at de som i dag får et tilbud gjennom private rusplasser, skal få et tilsvarende tilbud i Jarleveien 10. Rådmannen har ikke godtgjort at dette vil skje.

Formannskapet er spesielt bekymret for tilbudet med nattkriseplasser i Midtbyen og skjermingsplasser for rusmisbrukere som trenger avstand fra rusmiljø, inkludert LAR-brukere.

2) Formannskapet mener det er for stor avstand fra Midtbyen til Lade, og at det derfor må beholdes noen nattkriseplasser i Midtbyen. Formannskapet ber Rådmannen iverksette et samlet anbud for ideelle aktører for Dagsenter med et mindre antall nattkriseplasser i Midtbyen.

3) Formannskapet ber Rådmannen opprettholde kjøp av om lag 15 plasser med skjermede rehabiliteringsplasser, til bruk for LAR-brukere og rusmisbrukere som ønsker eller trenger avstand fra rusmiljø og rusmisbruk. Rådmannen bes lyse ut anbud blant ideelle aktører for dette, og prolongere kontrakten med Frelsesarmeen for Furulund inntil dette er avgjort.

4) Formannskapet ber Rådmannen gjennomgå det planlagte bemanningsbehovet i Jarleveien 10 med sikte på å redusere bemanning og kostnader.

5) Rådmannen tar eventuelle merkostnader inn i arbeidet med budsjett 2017.

Når det gjelder Furulund og natt- og krisetilbudet var det stor enighet blant politikerne om å videreføre disse tilbudene. Flere politikere uttalte seg også i Adressa angående dette

⁵⁴ Trondheim kommune (2016). Saksprotokoll Boligtilbudet i Jarleveien. Sak 95/16. Arkivsaksnr: 16/14233

(Ellingsen, 2016). Som nevnt tidligere anså administrasjonen daværende natt- og krisetilbud som et uverdig tilbud på grunn av at blant annet åpningstidene og den begrensede hjelpen/oppfølgingen som kunne skje som en følge av dette. Å kunne gi brukerne en leilighet som de disponerte i opptil 15 dager ble ansett som et bedre tilbud som også ga rom for å etablere bedre kontakt med brukerne og kartlegge behovene deres. Administrasjonen mente at avstanden ikke ville være et stort problem. Både fordi Jarleveien 10 ikke er så langt unna sentrum, og fordi man av erfaring visste at selv brukere med helseplager gjerne forflyttet seg tilsvarende eller lengre avstander for å besøke bekjente eller oppsøke diverse andre tilbud. Dette var derimot politikerne uenige i.

I Adressa sto Geirmund Lykke (KrF), Berit Tiller (Høyre), Sissel Trønsdal (AP), Ottar Michelsen (SV) og Marte Løvik (SP) frem og sa at de ønsket å bevare nattkriseplassene og Furulund (Ellingsen, 2016). Argumentene som tas opp i avisartikkelen er behovet for skjerming fra miljøet som noen brukere har (og som Jarleveien ikke kan dekke) og avstanden fra sentrum.

Trønsdal fortalte i et intervju at de brukerne som hadde behov for slike plasser ønsket dem i sentrum. Brox trekker også frem tilgjengeligheten på tilbudet som noe man var urolig for. I denne avveiningen var politikerne enige og det ble fattet politisk vedtak om å fortsette dette tilbudet. Når det gjelder Furulund så var det ønsket av administrasjonen å avslutte samarbeidet med Frelsesarmeen. Årsaken til dette er at man måtte spare inn penger på andre områder for å kunne finansiere Jarleveien, eventuelt la behovet som ble dekket av Furulund dekkes av Jarleveien. Trønsdal trekker frem at det var en oppfatning blant politikerne at om man gjorde dette så forsvant poenget med å bygge Jarleveien i første omgang.

«Det hadde ikke vært vår tanke den gangen vi planla og ville gjennomføre Jarleveien. Vi ville at det skulle være et supplement til det som vi allerede hadde. Hvis vi skulle fylle det med allerede bestående tilbud, og overta tilbudene på Furulund og som Frelsesarmeen driver, hva skulle vi med Jarleveien da?»
(Sissel Trønsdal, Arbeiderpartiet)

Det politikerne tenkte med Jarleveien var at det skulle være et supplement til det eksisterende tilbudet, ikke en erstatning. Brox fortalte at man også var urolige for å miste kompetansen og tilliten som hadde blitt utviklet på Furulund. Dette var et tilbud som over tid hadde vist seg å fungere og hadde opparbeidet seg stor troverdighet i rusmiljøet. Han trekker frem at selv om

rusavhengige gjerne blir sett på som en litt svak gruppe er det mange brukere med sterke personligheter, og det er derfor krevende å bygge opp tilliten som er nødvendig for å komme i en posisjon for å behandle og motivere for arbeid mot et rusfritt liv. Politikerne var klar over at å ta vare på disse tilbudene ville bli dyrere enn Rådmannens forslag, men de sa seg villige til å betale prisen for dette. Ønsket om å legge ned disse tilbudene ble nesten oppfattet som en liten omkamp av politikerne. Hvis man nå først skulle bygge Jarleveien skulle det i hvert fall fylles med noe man allerede betalte for.

Denne situasjonen bærer preg av en kommunikasjonsklipp mellom politikerne og administrasjonen. Det ser ut til at administrasjonen var relativt tydelig på hvordan de ønsket å finansiere Jarleveien, men at politikerne gikk glipp av de konkrete tilbudene som skulle legges ned frem til det ble tatt opp i denne delen av behandlingen.

Oppfølging av politisk vedtak

Oppfølgingen av vedtakene ble igangsatt og planen for å nå mål 2-5 listes opp nedenfor⁵⁵.

2) Rådmannen planla å invitere til konkurranse med forhandling i løpet av september 2016 for å forsøke å inngå en avtale om minst fem overnattingsplasser for bostedsløse rusavhengige menn over 18 år. Dette skulle også fungere som treffsted for rusavhengige og sanitært tilbud for fattige tilreisende. Kun frivillige og ideelle organisasjoner er invitert og det var planlagt at overnattingstilbudet skulle startes 1 mars 2017.

3) Det ble inngått avtale med Frelsesarmeen om forlengelse av avtalen om nattkriseplasser og omsorgstilbudet på Furulund fram til 1 mars, hvor det nye tilbudet ville ta over. Det skal også inviteres til konkurranse om 15 korttidsplasser i løpet av september.

4) Det ble avgjort at å redusere bemanning på Jarleveien med to nattvakter og div. endringer i dagbemanningen, noe som ga en reduksjon i driftskostnader på 4 millioner.

5) Nevnte 4 millioner spart av reduksjon i bemanningen skal dekke merkostnadene ved å opprette 15 korttidsplasser.

Brudd i anbudsforhandlinger med Frelsesarmeen

Den 15.11.2016 kom det en ny sak i tilknytning Jarleveien i Adressa (Tiller, 2016). Denne gangen ble det fortalt at anbudsforhandlingene mellom kommunen og Frelsesarmeen om nattkrisetilbudet i Midtbyen hadde brutt sammen. Når anbudskonkurransen ble avholdt var det

⁵⁵ Trondheim kommune (2016). Oppfølging av politisk vedtak. Referanse 16/14233-7

kun Herberget (som drives av Frelsesarmeen) som kom med tilbud. Forhandlingene ble fastlåst når Frelsesarmeen ba om 1,6 millioner kroner mer enn det Rådmannen var villig til å tilby. Frelsesarmeen mente at de ikke var i stand til å drive tilbudet på en forsvarlig måte for summen de ble tilbudt. På dette punktet så Herberget seg nødt til å begynne prosessen med å avvikle tilbudet sitt. Det blir sagt av daglig leder på Herberget at de håpet på politisk støtte siden det tidligere hadde vært politisk flertall for å bevare et slikt tilbud i sentrum.

Geirmund Lykke står frem i samme artikkel og forteller at han er overrasket over at formannskapet ikke ble orientert om at forhandlingene hadde stoppet opp. Videre forklarer Lykke at det fortsatt er et bredt flertall for et slikt tilbud og at formannskapet må orienteres om hvorfor prisgrensen ble satt der den ble av Rådmannen. Det politiske vedtaket i mai 2016 gikk ut på at tilbudet skulle legges ut på anbud, ikke at tilbudet skulle avvikles. Etter at politikerne ble oppmerksomme på denne situasjonen kom etter hvert kommunen og Frelsesarmeen til enighet om prisen (Nilsen, 2017).

Dette høres kjent ut fra Myrvold et al. (2002) sitt funn om at politikerne ser ut til å få lite substanskunnskap om hva som rører seg på området. I deres studie fant de at politikere vanligvis først kom på banen i forbindelse med klager.

I motsetning til Myrvold et al. sine funn finner jeg derimot at politikerne i Trondheim er svært engasjerte i politikkfeltet utenom klagesaker også. En mulig årsak til dette er kontakten med de som arbeider på «gulvet» og kontakten med brukere og organisasjoner. Eventuelt kan det være at anbuds-situasjonen er et unntakstilfelle og at kommunikasjonen mellom administrasjon og politikere normalt sett er bedre.

Det ble i et tidligere intervju også uttrykt en skepsis til måten administrasjonen arbeider på som er relevant i sammenheng med dette.

«Politikera i Trondheim kommune er fantastiske, de spør meg og spør folk som jobber innafor fagfeltet hva det er vi trenger, og hva er det vi har behov for i framtida. Og de bevilger. Her i Trondheim kommune så er det administrasjon som er problemet. Det er de som sitter ved Rådmannens fagstab, kommunal direktør, kommunalsjef som er det store problemet. De lager kjepper i hjulene for oss som jobber nede på gulvet. Av og til så lurar jeg på hva de egentlig vil. For det er akkurat som om de motarbeider hva politikerne sier. De er hele tida ute etter å omdefinere, på en måte få det inn i en bane som de har funnet ut skal fungere så veldig bra. Men da har de,

jeg mener de har totalt misforstått hele linja. Det her går på at vi må høre på brukerne. Vi må høre på hva brukerne selv sier om hva slags tilbud som funker, så må vi vise til tilbud som funker, og så må vi bygge videre på det som funker»

(Jan Erik Skjølås, Helse og Overdoseteamet)

Noe som kommer tydelig fram fra intervjuer er at det er stor tillit mellom fagmiljøene på rusfeltet og den politiske ledelsen i kommunen. Sollie forteller også at hun synes politikerne i Trondheim gjør en god jobb. Samtidig ser det ut til at administrasjonen oppfattes som noe distansert. Det nevnes i samme intervju at en del av planene oppfattes virkelighetsfjerne skrivebordsplaner, siden hverdagen på «gulvet» forandrer seg hele tiden. At planer sendes ut på høring oppleves som manglende og det etterlyses at administrasjonen «kommer ned og ser hva som egentlig foregår, og hvorfor vi skal ha det sånn, og så bygger vi videre på det som funker».

En mulig årsak til at det oppfattes på denne måten kan være som følge av hvilke normer som prioriteres i de forskjellige fagmiljøene. Samme frustrasjon som ble uttrykt i intervjuet kommer også til syne i høringsuttalelsen fra NSF som ble presentert tidligere. Under det institusjonelle perspektivet vil organisasjonskulturen ha stor betydning for måten organisasjonen vurderer handlingsalternativene sine. Noen faktorer som påvirker formen organisasjonskulturen vil ha er som nevnt indre faktorer som medlemmenes utdannings/profesjon og oppgavene organisasjonen utfører (Christensen, et al., 2009). Det er ikke utenkelig at dette bidrar til en kulturforskjell mellom administrasjonen, som må planlegge på et overordnet nivå, og hos de som jobber på «gulvet» og har direkte kontakt med brukerne i hverdagen. Det er videre ikke utenkelig at dette fører til visse gnisninger eller uenigheter i hvordan man skal arbeide på feltet. Sykepleierne ser ut til å bli frustrert av administrasjonens arbeidsmåte og beslutninger. Som nevnt er kulturen i en organisasjon vanskelig å måle eller studere siden den «sitter i veggene». Det kunne likevel være interessant å se nærmere på om det er kulturforskjeller mellom de øvre og nedre nivåene i blant annet rusomsorgen som fører til en følelse av å ikke bli hørt eller oppfattelse om at planer er virkelighetsfjerne.

Når det gjelder tillitsforholdet mellom fagmiljø og politisk ledelse ser dette ut til å være gjensidig.

«Jeg tror det bygger på at en har opplevd at de fagressursene vi har kjenner feltet godt, og kan mye om hva som virker og ikke virker. Så det har egentlig vært en god tillitsituasjon mellom fagfolk og politikere. Når vi har blitt anbefalt å arbeide på alternative måter så har vi hatt en grunnleggende tillit til at rådene vi har fått har vært velbegrunnet. Jeg tror det har vært et samspill mellom fag og politikk på det feltet her»

(Geirmund Lykke, kommunalråd for KrF)

Med tanke på at Sollie og Skjølås har mye kontakt med brukerne i kommunen kan et slikt tillitsforhold til den politiske ledelsen bidra til at brukerperspektivet formidles tydelig til politikerne.

8. Avslutning

Oppsummering av hendelsesforløp

År	Hendelse
2006	Norsk Folkehjelp vil avvikle sitt hybelhus på Jarleveien 10 Trondheim kommune tar ansvar for å hjelpe beboerne som må flytte fra hybelhuset
2007	Trondheim kommune utforsker muligheten for å bruke tomten til et nytt rustilbud Arbeidet med prosjektrapporten starter i februar og avsluttes mot slutten av 2007
2008	Prosjektrapporten med forslag om å lage Jarleveien presenteres for formannskapet Det vedtas av formannskapet at man skal etablere et botilbud for rusavhengige med 45 plasser på tomten
2009	Nabomøte med nabolaget hvor Jarleveien skal etableres. Det møtes mer motvilje enn man forventet, men
2010	Man møter på økonomiske problemer, saken tas opp på ny hvor det diskuteres hvordan man skal realisere planene om Jarleveien
2011	Uenighetene om hvorvidt man skal fortsette arbeidet med å etablere Jarleveien eller legge fra seg disse planene og heller gå for et alternativ. Det er også uenighet om hvorvidt man skal fortsette med det nåværende natt- og krisetilbudet eller opprette et nytt korttidstilbud på Jarleveien 10. Samtidig er det uenighet rundt om man skal avslutte avtalen med Frelsesarmeen om Furulund eller ikke.
2012	Det vedtas med flertall at Jarleveien skal bygges Det vedtas enstemmig blant politikerne at man skal fortsette dagens natt- og krisetilbud og at avtalen med Furulund skal forlenges.
2015	Bekreftelse av planer i formannskapet. Jarleveien skal bygges, kostnadsramme og detaljerte planer vedtas enstemmig.
2016	Administrasjonen har valgt å legge ned to andre tilbud til målgruppen for å finansiere Jarleveien. Politikerne ønsker ikke at disse tilbudene legges ned og det fattes politisk vedtak om fortsatt drift av disse, i tillegg til Jarleveien. Mot slutten av 2016 bryter anbudsforhandlingene om nattkriseplassene sammen og politikerne involveres i prosessen.
2017	Enighet blir nådd om nattkriseplassene og tilbudet videreføres. Første innflyttere i bygget februar 2017.

Oppsummering av sentrale funn

Årsaken til at man ønsket å bygge botilbudet Jarleveien var at man hadde et stort behov for boliger til rusavhengige på dette tidspunktet. Dette uttrykkes tydelig av statistikk for bostedsløshet, det forklares klart i kommunale dokumenter og fremheves i flere intervjuer. Det var flere årsaker til at man ønsket å gå for akkurat denne løsningen. Tomten som ble tilgjengelig når Norsk Folkehjelp avvirket sitt tilbud var en sjelden ressurs. Det var en tomt med god beliggenhet hvor nabolaget var kjent med å ha et botilbud for rusavhengige. Dette ble oppfattet som en god mulighet av kommunen og det ble raskt uttrykt et ønske for å opprette et nytt tilbud på denne tomten⁵⁶.

Et problem med tomten var at reguleringsplanen som gjelder for den krevde at et eventuelt botilbud måtte ha en viss størrelse. Som diskutert er store tilbud for denne målgruppen ikke å anbefale, noe som ble ytret tydelig i første høringsrunde. Det fremkommer et ønske om å forsøke en løsning på utfordringene som følger av et stort tilbud ved å designe selve bygningen og planlegge den fysiske utformingen med utgangspunkt i målgruppens behov. Det skal være adskilte soner i bygget med et begrenset antall personer i hver sone. En skal ikke selv ha tilgang til soner man ikke selv bor i. Samtidig skal det utformes slik at personalet enkelt og fritt kan bevege seg rundt om i bygget. Personalet skal også ha kompetanse for å håndtere eventuell utagerende atferd og yte omsorgen målgruppen har behov for. Flere kilder, både i høringsuttalelser og intervjuer, omtaler Jarleveien som svært positivt av denne grunn. Det er en optimisme knyttet til at man forventer at utfordringer i store tilbud vil reduseres på Jarleveien. Dette betyr ikke at det ikke fortsatt er knyttet en viss usikkerhet rundt hvor godt dette vil fungere.

*«Det kan godt hende at Jarleveien skulle vært bygd mindre, men det er nå bygd. En må følge nøye med at det utvikler seg godt»
(Geirmund Lykke, kommunalråd KrF)*

Dette vitner om at tilbakemeldingen som ble gitt under første politiske behandling av tilbudet ikke er ignorert, men snarere at man håper at tiltaket fungerer godt for brukerne til tross for størrelsen.

Implementeringsprosessen er vellykket i den forstand at det opprinnelige målet om å etablere et botilbud med tilnærmet 45 boenheter på Jarleveien 10 ble nådd. Veien frem til dette var

⁵⁶ Meirik (2006) <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article626103.ece>

ikke uten konflikter. Det er primært to konflikter som er å anse som viktige under arbeidet med å implementere Jarleveien.

Den første konflikten var knyttet til hvorvidt Jarleveien egentlig var det rette valget for å møte problemene man opplevde. Burde man heller opprette flere, mindre tilbud spredt utover Trondheim? Hvilken løsning er det beste alternativet økonomisk sett? Hvilken løsning er den beste for målgruppen? Disse spørsmålene sto sentralt i denne konflikten. Det er vanskelig å gi et sikkert svar på disse spørsmålene, som førte til at politikerne debatterte saken i bystyret. Denne graden av uenighet om hvilke tiltak som skal gjennomføres fremheves som noe atypisk for Trondheimspolitikere, og er det eneste punktet hvor man kan se en substansiell uenighet i den politiske ledelsen. Resultatet var at flertallet stemte for å gå videre med planene om Jarleveien, og administrasjonen startet arbeidet med å realisere Jarleveien. Byggeprosjektet ble bestilt og midler til drift av tjenester ble prioritert.

Den andre konflikten var knyttet til finansieringen av tjenestene på Jarleveien. For å finansiere disse hadde administrasjonen planlagt å avslutte samarbeidet med Frelsesarmeen om deres drift av Furulund og nattkrisetilbudet. Dette ble fortalt i saksframlegget hvor Jarleveien ble vedtatt, men ser ut til å ha blitt oversett under den større debatten om man skulle bygge Jarleveien eller ikke. Når politikerne ble kjent med at disse tilbudene var planlagt avvirket engasjerte de seg igjen og fattet etter utspørring av Rådmannen politisk vedtak om å fortsette tilbudene. Argumentasjonen fra Rådmannen sin side var at ved økt botilbud ville det være mindre behov for institusjonsplasser og korttidsplasser på Jarleveien kunne erstatte nattkrisetilbudet. Her sa politikerne seg uenige. De var ikke overbevist om at Jarleveien kunne dekke behovet for skjerming fra rusmiljøer, slik som Furulund gjorde. De var heller ikke overbevist om at korttidsplassene var en fullverdig erstatning. Avstanden mellom sentrum og Jarleveien ble oppfattet som for stor for målgruppen som brukte slike tilbud.

Konflikten endte med at tilbudet på Furulund ble videreført med 15 skjermede rehabiliteringsplasser. Nattkriseplasser skulle også bevares i Midtbyen. Dette skulle gjennomføres ved å holde et anbud for ideelle aktører for dette tilbudet. Denne anbudsprosessen låste seg derimot fast når kun Frelsesarmeen sendte et forslag, og skapte en ny konflikt mellom politisk ledelse og Rådmannen. Utfallet av denne konflikten var likevel at nattkriseplassene drevet av Frelsesarmeen på Herberget ble videreført.

En interessant tematikk som det var tegn til, men som ikke fikk en fremtredende rolle i prosessen, er forholdet til ideelle aktører. Fagforbundet uttrykker skepsis til å utlyse

kommunale tjenester på anbud. Årsaken til dette er at de mener at man burde unngå å bruke en forretningsmodell som konkurrerer på pris når det er snakk om tjenester til en marginalisert gruppe. Det anses som ønskelig å ikke la private aktører utføre kommunale tjenester. Administrasjonen ser ut til å dele oppfatningen om å begrense samarbeidet med ideelle aktører, men her har politikerne og flere av informantene som har kontaktflate mot brukerne en annen mening. Tilbud drevet av ideelle aktører tas opp som svært nyttige i flere intervjuer og Geirmund Lykke sier at han anser disse aktørene som nyttige ressurser for kommunen.

«Når vi har dyktige miljøer i bysamfunnet som har engasjement innenfor enkelte oppgaver, for eksempel innenfor rus eller psykiatri, så kan vi dra nytte av det. Når vi har institusjoner som Frelsesarmeen og Blå Kors i Trondheim, så er de nyttige samarbeidspartnere for kommunen. De kan være raskere reaktive når nye problemstillinger dukker opp, de kan ha andre måter å forenkle og løse problemer, og kan skape nye arenaer. Så langt har dette vist seg å være veldig nyttig»
(Geirmund Lykke, kommunalråd KrF)

En videre undersøkelse av hvordan kommuner forholder seg til ideelle aktører på blant annet rusfeltet kan være et interessant tema i fremtiden.

For øvrig er det få funn i prosessen som er direkte uventet i forhold til teori eller tidligere forskning. Planleggingsprosessen ser ut til å være reaktiv, i den forstand at man reagerte på en mulighet når tomten ble tilgjengelig, men hvorvidt dette gjelder for boligpolitikken for øvrig er usikkert. Det kommer frem av konflikten i 2012 at kommunen aktivt vurderte alternative løsninger, som tyder på at kommunen ikke kun er reaktive.

Implementeringsprosessen var vellykket i den forstand at tiltaket som var skissert i prosjektrapporten ble utført tilnærmet slik som planlagt. Basert på teorier om hvilke fallgruver som finnes i en implementeringsprosess og faktorer som øker sjansen for suksess er ikke dette utfallet overraskende. Selv om bygget har en verdi som et signalbygg ble ingen av planene fremmet eller vedtatt med symbolske hensikter. Det var mye oppfølging fra politisk ledelse, som også var preget av enighet gjennom store deler av prosessen. Det var ikke mange aktører involverte, begrensede økonomiske gevinster og byrder som skulle fordeles. Selve rusomsorgen ser ut til å ha konvergerende substansielle interesser, som i det instrumentelle perspektivet påstås å gjøre det lite krevende å navigere under arbeidet. Feltet ser også ut til å i stor grad være organisert etter klientprinsippet. Innenfor det institusjonelle perspektivet kan

man si at det er mange tegn til et felles verdisyn innen rusomsorgen i Trondheim. Samtlige personer som ble intervjuet satte brukerperspektivet i sentrum, omtalte rusavhengighet som et helseproblem og snakket om å ta utgangspunkt i enkeltindividets forutsetninger. Aksept for mennesket og et positivt menneskesyn var også svært tydelig. Det ga et sterkt inntrykk av at man oppriktig gjorde sitt beste for å hjelpe brukerne. Brukerperspektivet og brukermedvirkning sin betydning ser ut til å være forstått på alle nivåer i rusomsorgen, basert på intervjuene som ble utført.

Det skal også nevnes at basert på i hvert fall Myrvold et al (2002) sine funn skulle man forvente et mer passivt politisk lederskap. Dette ser ikke ut til å være tilfellet i Trondheim. Som nevnt oppfattes politikerne å være «på ballen» og engasjerte i rusomsorgen. Et annet tegn på dette engasjementet er at politikerne tydelig var engasjerte og fulgte opp prosessen rundt Jarleveien.

Videre forskning

En evaluering av hvordan Jarleveien fungerer i praksis vil potensielt være interessant. En mulighet er å sammenligne erfaringene fra Jarleveien med andre store botilbud og undersøke om man faktisk klarte å redusere problemene som vanligvis finnes i større tilbud kan være svært nyttig fremover. Dersom det viser seg å ha fungert er dette en type tilbud som kan være gunstig å bygge videre på.

Videre vil en undersøkelse av verdisyn og kultur i rusfeltet potensielt være interessant. Hvordan dette har utviklet seg over tid og hvilke grupper som har «styrt» utviklingen er vanskelig å kartlegge, men kan være givende. Er det slik at denne utviklingen har foregått på bakkenivå og beveget seg oppover i hierarkiet, eller er det signaler fra ledelsen som har påvirket den? Kan det være internasjonale trender som er forklaringen? Med tanke på at Stortinget nylig viste interesse for å utforske en rusreform som involverer avkriminaliseringstiltak for brukerne kan en slik studie være spennende⁵⁷.

Det er antydninger til at kommunen kan ha visse problemer med kommunikasjonsflyt. Misnøyen som uttrykkes fra de som arbeider på «gulvet» og konfliktene mellom politikere og administrasjon i sammenheng med finansiering av Jarleveien, kan ses som tegn til at det er noe mangelfull kommunikasjon av hensikter og erfaringer mellom nivåer. Denne misnøyen er

⁵⁷ Flertall for rusreform på Stortinget (2017). Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/flertall-for-rusreform-pa-stortinget-1.13824263>

ikke nødvendigvis et problem, men det er verdt å undersøke om det eksisterer problemer med å samordne kompetanse fra de som utfører politikken, de som vedtar politikken og de som planlegger den. Samtidig kan det være interessant å undersøke om tilliten som finnes mellom politikere og de på «gulvet» er å finne igjen andre steder. I hvor stor grad det er konsensus på rusfeltet, slik som i Trondheim, kan være nyttig å studere.

Et annet tiltak som er i en svært tidlig planleggingsfase i Trondheim er om det er hensiktsmessig å samle flest mulige tjenester til de rusavhengige rundt Gryta aktivitetssenter. Dette er et tilbud som man startet å diskutere rundt våren 2017, så det tar nok litt tid før det lar seg gjøre å studere det, men det anses likevel som verdt å nevne. Baktanken er at det potensielt er nyttig å samle mest mulig kompetanse for målgruppen i samme område. Dette kan gjøre at de diverse fagfolkene kan samarbeide godt og gjøre det lettere for brukerne å oppsøke hjelpen de har behov for, men samtidig kan det være problematisk å samle alle rusmiljøene i byen på ett sted.

Samlet sett er det grunn til å tro at rusfeltet vil gjennomgå større endringer i nær fremtid, som vil være svært interessant å følge. Tidligere har blant annet Nederland, Portugal, Sveits og deler av USA gjennomgått avkriminaliserings eller legaliseringsprosesser som Norge ser ut til å bevege seg i retning av om Stortingsflertallet holder seg. Dette kan føre til en betydelig reform av hvordan arbeid på rusfeltet foregår i tiden fremover og være spennende å studere.

Referanser

- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget.
- Bengtsson, B. (2008). *Why so Different? Housing Regimes and Path Dependence in Five Nordic Countries*.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.
- Christie, N., & Bruun, K. (2003). *Den gode fiende: narkotikapolitikk i Norden* (3.utgave). Universitetsforlaget.
- Coumans, M., & Spreen, M. (2003). Drug use and the role of homelessness in the process of marginalization. *Substance Use & Misuse*, 38(3-6), 311-338.
- Coumans, M., Knibbe, R. A., & van de Mheen, D. (2006). Street-level effects of local drug policy on marginalization and hardening: An ethnographic study among chronic drug users. *Journal of psychoactive drugs*, 38(2), 161-171.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. (5. utgave) Routledge.
- Dyb, E. (2005). Prosjekt bostedsløse–Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt. *Byggforsk skriftserie*, 7, 148.
- Dyb, E & Lid, S. (2017). *Bostedsløse i Norge 2016 – En kartlegging*. (NIBR-rapport 2017:13) Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR
- Dyb, E., & Holm, A. (2015). *Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer*. (NIBR-rapport 2015:5). Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Ellingsen, L. (2016, 03.05.2016). Opprettholder krisetilbud til rusmisbrukere. *Adressa*. Hentet 09.08.2017 fra <https://www.adressa.no/pluss/2016/05/03/Opprettholder-krisetilbud-til-rusmisbrukere-12686747.ece>
- Flugstad, E. & Sætre, C. (2004, 28.05.2008). Rusmiljøet på Plata skal splittes. *NRK*. Hentet 06.07.2017 fra <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/rusmiljoet-pa-plata-skal-splittes-1.357089>
- Garvik, M., Molden, T. H. & Berg, B. (2008). *Hvordan går det nå? Analyse av flytteprosess og nyetablering av leietakere fra hybelhusene i Anders Søyseths veg og Jarleveien*. NTNU samfunnsforskning, Trondheim

- Hansen, T. (2005). *Mål og normer i boligpolitikken. Oversikt og utviklingstrekk*. Byggforsknotat, 80. Hentet fra <http://docplayer.me/2269812-Mal-og-normer-i-boligpolitikken.html>
- Hansen, T. (2007). *Bolignormer, helse og velferd. Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging*. (Prosjektrapport 2007:7). Byggforsk. Hentet fra <https://www.sintefbok.no/book/download/95>
- Hauge, Å. L. (2009). *Housing and Identity: The meaning of housing in communicating identity and its influence on self-perception*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for arkitektur og billedkunst, Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning.
- Helgesen, B., Nyeggen, G. S., Winsnes, E. & Bonesmo, P. (2004). *Botilbud for mennesker med rusproblem, en juridisk utredning*. Trondheim kommune. Hentet fra <http://docplayer.me/3727659-Botilbud-for-mennesker-med-rusproblem.html>
- Helse- og omsorgsdepartementet (2010). Rapport om narkotika. Stoltenbergutvalget.
- Helse- og omsorgsdepartementet, 2007. Opptappingsplan for rusfeltet.
- Helsedirektoratet (2012). ROP-retningslinjene. Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og alvorlig psykisk lidelse. Hentet 12.06.2017 fra: <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/nasjonal-faglig-retningslinje-for-utredning-behandling-og-oppfolging-av-personer-med-samtidig-ruslidelse-og-psykisk-lidelser>
- Helsedirektoratet (2017). *Overdose – veiviser i lokalt forebyggende arbeid*. Hentet 27.11.2017 fra: <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/overdose-veiviser-i-lokalt-forebyggende-arbeid#statistikk-og-definisjon-p%C3%A5-overdose>
- Hemmingsen, L. (2012). *Norsk boligpolitikk, et ressurshefte fra Fagforbundet Ungdom*. Hentet fra: ungdom.fagforbundet.no/file.php?id=17569
- Hill, M. (2014) *The Public Policy Process*. (6. utgave). Routledge Ltd.
- Hoem, J. (2009, 07.12.2009). Veiskillet – fast bosted for bostedsløse. *Arkitektur & Miljøteknologi*. Hentet 17.09.2017 fra <http://www.arkitektturnytt.no/2009/12/veiskillet-fast-bosted-for-bostedsløse.html>
- Holm, A. (2005). Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. *Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring*. (Byggforsknotat 2005:72). Byggforsk
- Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Tano.

- Kringstad, K & Tønning, S (2016, 11.02.2016). Vil heller dø enn å bo i hybelhuset. Hentet 10.11.2017 fra <https://www.nrk.no/trondelag/-vil-heller-do-enn-a-bo-i-hybelhuset-1.12798852>
- Kringstad, K. (2016, 12.02.2016) Dårlig idé at rusmisbrukere bor så tett. *NRK*. Hentet 16.12.2017 fra <https://www.nrk.no/trondelag/-darlig-ide-at-rusmisbrukere-bor-sa-tett-1.12800404>
- Langsether, Å. & Sandlie, H. C. (2010). *Boligsosiale utfordringer og løsninger: En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. (NOVA-notat 2010:8) Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Larsen, B. S. (2016, 12.01.2016) Ny rekord for Petter uteligger. *TV2*. Hentet 06.02.2017 fra <http://www.tv2.no/a/7913090>
- Meirik, T. M. (2006, 28.02.2006) Alle skal få hjelp. *Adressa*. Hentet 05.06.2016 fra <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article626103.ece>
- Meld. St. 17 (2012-13) Byggje – bu – leve. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 30 (2011-12) Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk. Alkohol – narkotika – doping. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Mortensen, R. (2017, 17.10.2017). Protest mot nye rusboliger: -Vi er ikke imot byggingen, men plasseringen. *NRK*. Hentet 20.10.2017 fra <https://www.nrk.no/finnmark/protest-mot-nye-rusboliger--vi-er-ikke-imot-byggingen-men-plasseringen-1.13727016>
- Myrvold, T. M., Strand, A., Holm, A., & Hansen, T. (2002). *Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv*. (NIBR-rapport 2002:5). Oslo: NIBR.
- Nilsen, K. L. (2017, 03.01.2017) Vi er så utrolig glade for at Herberget består. *Trondheim24.no*. Hentet 11.08.2017 fra <https://trondheim24.no/nyheter/sa-utrolige-glade-herberget-bestar/>
- NRK (2017, 14.12.2017). Flertall for rusreform på Stortinget. *NRK* Hentet 16.12.2017 fra <https://www.nrk.no/norge/flertall-for-rusreform-pa-stortinget-1.13824263>
- Olsson, S. (2012, 18.04.2012). Naboer protesterer mot flere rusboliger. *Budstikka*. Hentet 26.10.2017 fra <https://www.budstikka.no/nyheter/nyheter/naboer-protesterer-mot-flere-rusboliger/s/2-2.310-1.7186889>
- Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2003-2005). Sosialdepartementet

- Husbanken (2004). Prosjektrapport om prosjekt bostedsløse 2001-2004
- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A., & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner: fire casestudier*. (NOVA-Rapport, 2011:5). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Schiøtz, A. (2012). *Rus og rusmiddelpolitikk i Norge: Et historisk tilbakeblikk*. Oslo: Den norske legeforening.
- Sosialtjenesteloven (2009) Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- St. Prp. Nr. 15 (2015-2016). Opptappingsplanen for rusfeltet (2016-2020). Helse- og omsorgsdepartementet.
- Stene, R. J. (2003). Narkotika, kontroll og bruk. Hentet 23.05.2017 fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/narkotika-kontroll-og-bruk>
- Støa, E., Denizou, K., & Hauge, Å. L. (2007). Endelig hjemme. Utforming av boliger for vanskeligstilte. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3005/endelighjemme.pdf>
- Svenningsdal, A. (2016, 29.04.2016). Redd det blir slutt på ettervern for rusavhengige i Trondheim. *Adressa*. Hentet 09.08.2017 fra <https://www.adressa.no/meninger/ordetfritt/2016/04/29/Redd-det-blir-slutt-p%C3%A5-ettervern-for-rusavhengige-i-Trondheim-12665787.ece>
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. (NOVA, 2011:16). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Tewksbury, D., & Scheufele, D. A. (2007). Special issue on framing, agenda setting, & priming: Agendas for theory and research. *Journal of Communication*, 57(1), 8-8.
- Tiller, H. (2016, 15.11.2016). Truer med å legge ned tilbud for bostedsløse. *Adressa*. Hentet 09.08.2017 fra <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/2016/11/15/Truer-med-%C3%A5-legge-ned-tilbud-for-bostedsl%C3%B8se-13793685.ece>
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (2. utgave). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Torgersen, U. (1987). Housing: the wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(sup1), 116-126.
- Vedlegg til St. prp. Nr. 1 2006-07

- Vik-Mo, B., & Nervik, J. A. (1999). *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. (ISS-rapport 1999:52). Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Weiss, R. S. (1995). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. Simon and Schuster.
- Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2013). *Implementering af politik* (1. utgave). Latvia: Livonia Print.
- Yin, R. K. (1981). The case study crisis: Some answers. *Administrative science quarterly*, 26(1), 58-65.

Kommunale dokumenter:

- Trondheim kommune (2007). Prosjekt Nye Jarleveien 10. Boligtiltak for rusmisbrukere. Arkivsaksnr. 08/40148/F17
- Trondheim kommune (2008). Saksframlegg Botilbudet Nye Jarleveien. Arkivsaksnr: 08/40148
- Trondheim kommune (2008). Saksprotokoll Botilbudet Nye Jarleveien. Sak 434/08. Arkivsaks: 08/40148
- Trondheim kommune (2010). Saksframlegg Ny vurdering av botilbudet Nye Jarleveien. Arkivsaksnr: 10/16154
- Trondheim kommune (2010). Saksprotokoll Ny vurdering av botilbudet nye Jarleveien. Sak: 118/10. Arkivsaksnr: 10/16154
- Trondheim kommune (2011). Saksframlegg Botilbud for personer med rusproblem. Sak 327/11 Arkivsaksnr:11/42970
- Trondheim kommune (2011). Saksprotokoll Bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Sak 327/11. Arkivsaksnr: 11/42970
- Trondheim kommune (2012). Saksprotokoll bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Sak 96/12. Arkivsaks: 11/42970
- Trondheim kommune (2012). Saksframlegg bo- og tjenestetilbud for personer med rusproblem. Arkivsaks: 11/42970
- Trondheim kommune (2015). Saksprotokoll Jarleveien 10 – bygging av et bo- og tjenestetilbud for rusmiddelavhengige. Sak 54/15. Arkivsaksnr: 15/11856
- Trondheim kommune (2015). Saksframlegg Jarleveien 10 – bygging av et bo- og tjenestetilbud for rusmiddelavhengige. Arkivsaksnr: 15/11856
- Trondheim kommune (2016). Saksprotokoll Boligtilbudet i Jarleveien. Sak 95/16. Arkivsaksnr:16/14233
- Trondheim kommune (2016). Saksframlegg Boligtilbudet i Jarleveien. Arkivsaksnr: 16/14233
- Trondheim kommune (2016). Saksframlegg: Forvaltningsrevisjon – Trondheim kommunes forhold til Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse. Arkivsaksnr. 16/12846