

Politikken mot bostedsløshet gjennom 50 år

Ellen Elster

**Masteroppgave i sosialt arbeid 2007
Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag**

Forord

Etter et langt yrkesliv, primært i administrative stillinger på kommunalt og statlig nivå, har det vært som en fristund å få nesten full permisjon i to år for å kunne fordype meg faglig. En stor takk går til Sosial- og helsedirektoratet som ga meg denne muligheten, og til min tidligere leder Berit Eivi Nilsen som la forholdene til rette. Også en takk til mine nåværende ledere og kolleger som har sett gjennom fingrene alle mine avspaseringsdager for å kunne avslutte oppgaven etter at permisjonstida var over.

Fristunden har ikke vært enkel. Det har vært som å tre inn i en ny verden, og ganske så forskjellig fra den byråkratiske. Møtet med nye teorier, perspektiver og analytiske tilnærminger var spennende og utfordrende. Da var det godt å finne et studiemiljø hvor vi med masse humor kunne drøfte faglige problemstillinger knyttet til kursene, men også til oppgavene våre. Særlig går tankene mine til kollokviegruppa med Inger, Randi og Tor André, og gruppa som ble dannet etter oppholdet på Lesbos. Også lærerne skal ha en takk for inspirerende forelesninger.

Det å skrive denne oppgaven har vært en enslig jobb. De faglige kursene var over og de fleste var opptatt med sitt, som jeg med mitt. Først og fremst vil jeg takke Steinar Stjernø som har veiledet meg gjennom arbeidet med nyttige kommentarer, oppfordringer om å stoppe opp og dvele ved fenomener underveis, og oppmuntringer om at jeg var på rett vei. En takk går også til dem som har tatt seg tid til å lese og kommentere oppgaven da jeg nærmet meg slutten av skrivearbeidet. Det er alltid nyttig med andres blikk. En takk går også til Julius som språkvasket den engelske oversettelsen. Til sist men ikke minst en takk til familie og venner som tålmodig har akseptert min frivillige isolasjon.

Oslo, juni 2007

Ellen Elster

Innhold

Forord	side 2
Sammendrag	side 5
Summary	side 6
Kapittel 1	
Innledning	side 7
Kapittel 2	
Forskning om bostedsløshet	side 10
Kapittel 3	
Metode og datamateriale	side 14
Diskurser og diskursanalyse	side 14
Materiale	side 16
Metodiske tilnærminger og utfordringer	side 18
Kapittel 4	
En glemt gruppe under velferdsstatens oppbygging?	side 21
4.1 Innledning	side 21
4.2 Fra <i>asosiale og psykopater</i> til <i>bostedsløse og sosialt funksjonshemmete</i>	side 22
<i>Asosiale og psykopater</i>	side 22
Profesjonell behandling	side 24
<i>Bostedsløse og sosialt funksjonshemmete</i>	side 26
4.3 Aktørene i feltet	side 28
Staten taler med to tunger	side 29
Kommunene som ansvarlige aktører og som bremseklosser	side 30
Edruskapsomsorgen en maktfaktor	side 32
Bostedsløse som <i>de andre</i>	side 33
4.4 Diskursens kontekst	side 36
Vitenskaplig rasjonalitet ovenfra	side 36
Opposisjon nedenfra	side 38
Bostedsløshet ingen synlig plass i politikken	side 39
4.5 Sannheten om bostedsløse trues	side 41
Kapittel 5	
Boligpolitikk for bostedsløse	side 44
5.1 Innledning	side 44
5.2 Aksept for avvik eller fortsatt behov for behandling?	side 45
Boligproblemer	side 45
Oppfølging framfor vurdering av boevne	side 46
Bostedsløshet årsak til sosiale problemer	side 47
Behandlingsmodellen lever videre	side 48
Strukturelle forhold	side 49
Normalisering	side 50

5.3 Aktørene i feltet	side 51
Statlig harmoni?	side 52
Kommunene underlegges statlig styring?	side 53
Frivillige organisasjoner som viktig supplement	side 55
Bostedsløse med frihet til å velge	side 56
5.4 Diskursens kontekst	side 59
Velferdsstaten mellom ulike ideologier	side 59
Bekjempelse av bostedsløshet som boligpolitikk	side 61
5.5 Motsetningsfylte diskurser	side 63

Kapittel 6

Avslutning	side 66
Tre framtreddende diskurser	side 66
Få endringer i aktørenes posisjoner	side 68
Spenningsforhold mellom staten og kommunene	side 70
Bostedsløse fortsatt offer for avgrensede tiltak?	Side 72

Referanser	side 75
Litteratur	side 75
Offentlige og andre dokumenter	side 79

Tabeller

Tabell 4.1	Behandling av <i>asosiale og psykopater</i>	side 26
Tabell 5.1	Diskurser i forhold til velferdsordninger	side 61
Tabell 6.1	Diskurser om bostedsløshet	side 67
Tabell 6.2	Aktørenes posisjoner i diskursene om bostedsløshet	side 68

Sammendrag

Dette er en studie av politikken mot bostedsløshet gjennom de siste 50 årene i Norge. Jeg har stilt spørsmål om det finnes endringer i måten bostedsløse blir omtalt på, og hvordan det sosiale problemet blir forklart i perioden. For å belyse spørsmålene har jeg benyttet meg av diskursanalyse. Jeg finner endringer i måten bostedsløse omtales på i denne 50 års perioden. Et viktig tidspunkt er slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet. Da forandres diskursen fra en *avviksdiskurs* til en *normaliseringsdiskurs* og inngår i de endringene som finner sted i samfunnet. Da ble løsgjengerlovens straffebestemmelser opphevet blant annet som resultat av heftige debatter og aksjoner. Omtrent samtidig fikk samfunnsvitenskapen fotfeste i det norske samfunnet. Flere studier fra denne tida pekte på at samfunnets aller svakeste falt utenfor velferdsstatens ordninger. Samfunnsviterne fant etter hvert veien inn i departementene. Det fikk konsekvenser for framstillingen av bostedsløshet i politiske dokumenter. Den nye diskursen eksisterer fortsatt i våre dager. Det er også mulig å peke på andre endringer. I den siste delen av perioden er ikke diskursen like entydig som i første del. Det finnes fortsatt spor av avviksdiskursen. I tillegg framstår en ny diskurs, som jeg kaller for *økonomidiskursen*. Den baserer seg på New Public Management. Selv om omtalen av bostedsløshet endret seg rundt 1970, er det først mot slutten av 1990-tallet at omtalen handler om bostedsløses behov for bolig. Inntil da handlet det om institusjonslignende tiltak. Aktørens posisjoner i feltet endrer seg kun i mindre grad. Sentralt står staten, representert ved regjeringer og departement, som er forfatterne av tekstene. Deres rolle er udiskutabel. En del av staten er Husbanken som er den aktøren som endres fra ingen rolle til en sentral aktør. Kommunene er sentrale i gjennomføringen av politikken i kraft av sin formelle rolle, men staten gir uttrykk for et tvetydig forhold til kommunene i hele perioden. Frivillige organisasjoner har en aktiv posisjon i perioden og får særlig tyngde mot slutten. Bostedsløse gis en svært marginal posisjon. De gis så godt som ingen rolle i tiltakene som foreslås. Helt mot slutten av perioden antydes det at brukerorganisasjoner bør trekkes med i arbeidet mot bostedsløshet. Avslutningsvis drøfter jeg disse forholdene i lys av ulike diskursive tilnærminger og stiller spørsmål om det er trekk ved det sosiale problemet bostedsløshet som gjør det vanskelig å ta skrittet fullt ut for å normalisere tiltak for denne gruppa.

Summary

This is a study on the politics on homelessness through the last 50 years in Norway. I have questioned if there exist any changes in the way homeless people are presented, and how the social problem is explained during this period. To illustrate the questions I have utilised discourse analysis. I find that there are changes in how homelessness is presented during this 50 years' period. An important point of time is the end of the 1960`s and the beginning of the 1970`s. At the time the discourse changes from a *discourse on deviation* to a *discourse on normalisation* as part of changes in the society. The Vagabond Act was abolished. The process around the abolition created intense debates and actions in the society. About the same time the social science was established in the Norwegian Society. Several studies showed that the development of the welfare state did not reach the weakest in the society. The social scientists found their way into the governmental ministries, which caused the changes in how homeless people were presented in political documents. The new discourse exists still today. It is also possible to point at other changes. During this last part of the period, the discourse is not explicit as it was during the first part of the period. There are still traces of the discourse of deviation. In addition, a new discourse arises, which I call the *discourse on economy*, based on New Public Management. Even if the presentation of homelessness changed around the 1970`s, their housing needs are first mentioned towards the end of the 1990`s. Until then, institutions were the solution. The positions of the actors in the field of homelessness have not changed very much. The state represented by governments and ministries are the authors of the texts. Their role is indisputable. Part of the state is the Norwegian Housing Bank as the actor that changes from being absent to a very central role in the field. The municipalities are vital in the virtue of their role of implementation. The state expresses however an ambiguous attitude towards the municipalities through the entire period. Voluntary organisations have an active position through the period, and especially towards the end. Homeless people are given a very marginal position. They have hardly any influence in the solutions that are proposed. Towards the end of the period, however, there are indications that the user-organisations ought to take part in the work against homelessness. To end, I discuss these relations in the light of the different discursive approaches, and ask if there are traces of the social problem on homelessness that make it difficult to fully normalise solutions for this group.

Kapittel 1

Innledning

I denne oppgaven skal jeg studere hvordan det sosiale problemet bostedsløshet¹ er blitt forstått i politikken de siste 50 årene. Bostedsløshet ble i løpet av 1990-tallet satt på den politiske dagsorden som et sosialt problem. Det var ikke et nytt problem. Det ble blant annet heftig debattert mot slutten av 1960-tallet i tilknytning til opphevelsen av tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven. I forhold til mange andre vestlige land er problemet i Norge ikke stort. I 2005 lå tallet på 5 500 og var 1,19 per 1000 innbyggere (Hansen m fl 2006), og en nedgang fra 1996 da tallet var 1,4 per 1000 innbyggere (Ulfrstad 1997).

Det er flere grunner for valg av tema. Jeg er interessert i velferdspolitik og har i flere år arbeidet med det innen ulike felt både på kommunalt og statlig nivå. Velferdspolitik handler om relasjonen mellom staten som politikktutformer og den enkelte som er avhengig av tjenestene. Denne relasjonen går gjennom fagfolkene og de organisasjonene, som oftest kommunene, som har til oppgave å forvalte dem (Andreassen 2004). Disse relasjonene er utfordrende uansett hvor i systemet en befinner seg. Som politikktutformer er staten opptatt av at kommunene skal følge de signalene som gis gjennom lovgivning, rundskriv, veiledningsmateriell osv. Med erfaringer fra den kommunale hverdagen kjenner jeg også til det å stå i spenningsfeltet mellom faglighet og knappe budsjetter, og mellom nasjonale standarder og kommunal frihet. Jeg har også samarbeidet med funksjonshemmedes organisasjoner. Dermed har jeg fått førstehånds tilbakemeldinger om hvordan politikken virker for dem som er avhengig av hjelpen og deres streben etter å bli deltaker i den politikken som angår dem. De siste årene har jeg arbeidet med bostedsløshetspolitikk i Sosial- og helsedirektoratet. Arbeidet er rettet mot kommunene for å stimulere til tiltak som kan redusere og forebygge bostedsløshet.

Jeg har valgt å fokusere på fenomenet bostedsløshet. Det handler om den enkelte person som er uten bolig, kommunenes ansvar for å sørge for bolig og tjenester, og sosialarbeidere som tilretteleggere for dette. Velferdsstatens universelle ordninger skal i prinsippet gjelde for alle, også bostedsløse. Men det har ikke alltid vært slik. Det er fortsatt et spørsmål om universelle løsninger er i stand til å nå de aller vanskeligstilte. Selektive tiltak, som sosialhjelp og

¹ Jeg har valgt å benytte *bostedsløs* for å betegne personer uten bolig, men bruker også andre begreper avhengig av hva som benyttes i dokumentene jeg refererer til.

boligpolitikkenes målretting mot vanskeligstilte på boligmarkedet, synes å være nødvendig. Jeg er opptatt av hva som fører til at denne gruppa faller utenfor ordinære velferdsordninger, og hvorfor det synes å være et vedvarende forhold. Jeg har stilt spørsmål om hva som var tenkningen rundt bostedsløshet i etterkrigstida og i den perioden da velferdsstaten fikk sin utforming. Jeg lurer på hvilke prosesser som førte fram til at tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven ble opphevet i 1970. Og jeg lurer på hva som førte til dagens satsing på bostedsløshet.

Problemstillingen min er som følger: Har det skjedd endringer i synet på bostedsløshet slik det kommer til uttrykk i den offentlige politikken i løpet av de siste femti årene? Hvordan kan eventuelle endringer forklares? Dersom det ikke har funnet sted endringer, hvordan kan det forklares?

Jeg vil rette oppmerksomheten mot hvem som omtales som bostedsløse, hvordan de omtales og hvilke nøkkelbegreper som benyttes i den offentlige politikken. Videre vil jeg se på hva slags årsaksforståelse som kommer til uttrykk, hvilken kunnskap som underbygger den og hvilke implikasjoner dette får for tiltak som foreslås satt i verk. Mange deltakere vil framstå mer eller mindre sentrale. Jeg vil se på hva slags posisjoner de får i måten de omtales på. Problemstillingen sees i lys av velferdsstatens utvikling, hva slags kunnskap som legges til grunn og debatter som har pågått i samfunnet. Hensikten er ikke å gi en historisk gjennomgang av hvordan bostedsløse er blitt behandlet, men snarere å presentere de synene, de diskursene som regjeringer og departement har ført i disse 50 årene, om de er videreført, om de har møtt andre diskurser som har truet hegemoniet eller om det har skjedd diskursive brudd. Det har vært naturlig å benytte diskursanalyse som analytisk redskap. Det er et verktøy som egner seg til å studere hva slags forståelse som skapes om et fenomen og hvilke konsekvenser det får for praksis. Som materiale har jeg gått igjennom sentrale offentlige dokumenter fra perioden.

Spørsmål som også kunne være interessante å studere er hvordan kommunene oppfatter sin rolle som utøver av statlig politikk, og hva slags plass mottakerne av tjenestene, får i dette bildet. Det har vært nødvendig å foreta avgrensninger. Det er den statlige politikken jeg konsentrerer meg om i oppgaven. Hvordan kommunene som utøvere av velferdspolitikken oppfatter den statlige politikken, må bli en annen studie. Det innebærer også at sosialt arbeid som kunnskapsfelt og det rommet hvor politikken mot bostedsløshet får sin endelige

utforming, ikke blir behandlet. Dette bare nevnes der det er aktuelt for sammenhengen. Det innebærer at jeg konsentrerer meg om de overordnede rammene for det sosiale arbeidet i kommunene.

Organiseringen av oppgaven

Forskningen om bostedsløshet har i stor grad vært opptatt av hvem som er bostedsløse, årsak til og synet på bostedsløshet. Dette omhandles i kapittel 2, hvor jeg også tar opp relevant velferdsforskning. I kapittel 3 redegjør jeg for diskurser og diskursanalyse. Jeg har valgt diskursanalyse for å få fram hvilke mønstre som framtrer i omtalen av bostedsløse. Jeg redegjør også for materialet jeg har benyttet og som består av tekster. I dette kapitlet foretar jeg også en gjennomgang av metodiske tilnærminger og utfordringer. Analysen av bostedsløshetsfeltet gjennom 50 år tar primært utgangspunkt i regjeringsdokumenter med dypdykk i noen dokumenter på 1960- og første del av 1970-tallet og 1990- og første del av 2000-tallet. Dette framstilles i kapitlene 4 og 5. Gjennomgangen foretas for hver av periodene, og jeg drøfter dette i lys av samtidas samfunnsforhold. I kapittel 6 samler jeg trådene fra kapitlene 4 og 5 og drøfter særlig aktørenes posisjoner i hele perioden.

Kapittel 2

Forskning om bostedsløshet

I dette kapitlet vil jeg presentere hvordan årsakene til bostedsløshet er blitt forstått og forklart i forskningen. Hensikten er å gi en ramme for studien. Det har vært og er relativt lite forskning om bostedsløshet i Norge. Periodevis har det vært vekslende interesse for feltet. Innen norsk velferdsforskning har det vært lite oppmerksomhet på bolig som velferdsgode. Mye av fokuset innen forskningen om bostedsløshet har vært årsaker til bostedsløshet. Hvordan bostedsløshet forklares, avspeiler synet på bostedsløse og de årsaksforholdene som ligger til grunn i samtidas diskurser (Neale 1997, Swärd 1998, Dyb 2005b).

Sosiale problemer har gjennom historien blitt skilt mellom problemer som skyldes individuelle forhold og samfunnsforhold som påfører individet problemer (Neale 1997, Swärd 1998). Årsak til bostedsløshet kan således være individrelatert eller strukturelatert (Sahlin 1992, Swärd 1998, Ytrehus & Drøpping 2004). *Individuelle forhold* gir et bilde av en person med avvik, svak sosial tilknytning, i en sårbar situasjon og med behov for støtte og behandling, og hvor det også kan være behov for kontroll. Årsak til bostedsløshet som er knyttet til individet, kan for eksempel være rusmisbruk og/eller en psykisk lidelse. Det kan være forhold som skyldes personens livsførsel. Da tilegnes ofte egenskaper som dårlig moral, og personen anses å være uverdige til å få hjelp (Halvorsen 2002). I forskningen om fattigdom har en vært opptatt av hvordan de uverdige er blitt utskilt fra de verdige (Midré 1990, Terum 1996). Med *strukturelle forhold* flyttes årsak til bostedsløshet til forhold utenfor individet. Det kan være mangel på bolig, trygghet i boligsituasjonen og mangler eller endringer i boligmarkedet. Strukturelle forhold kan også skyldes tap av arbeid og lav inntekt (Halvorsen 2002).

I Norge kan vi peke på tre historiske perioder hvor bostedsløse har fått forskningsmessig oppmerksomhet, og som viser hvordan samtida forklarer årsaker til bostedsløshet. Eilert Sundt var først ute på midten av 1800-tallet, avvikssosiologene på slutten av 1960-tallet og til slutt dagens forskning om bostedsløshet. Sundt som Norges første sosiolog og som den første som viste forskningsmessig interesse for *fante- eller landstrygerfolket* (Sundt [1852] 1974), kartla fattiglovens ytelses og mottakere og forholdet mellom disse for å kunne slå fast problemets omfang. Han studerte hvem mottakerne var og hva slags hjelp de fikk. På den

måten forsøkte han å finne fram til årsakene til fattigdom. Blant de fattige var omstreifere og andre som hadde en "løssluppen" tilværelse. Han kom fram til at fattigdommens årsaker var en blanding av moralske og økonomiske problemer (Seip 1984). Han mente at egne anstalter for fantene kunne bidra til at de fikk "behandling av visse moralske laster" (Midré 1990: 108), og han ble en pådriver for å etablere slike anstalter. Georges Midré (1990) beskriver denne formen for institusjonalisering som avgrensingsinstitusjon som har til hensikt å holde utenfor dem som avvek fra samfunnets normer. Han bygger på Michel Foucaults ([1961] 1999) beskrivelser av innesperringen av avvikere fra 1600-tallets Europa. Etter hvert ble innesperringen eller avgrensingsinstitusjonene mer differensierte og spesialiserte. Spesialiseringen bidro til kunnskapsutvikling om ulike grupper og dermed hva slags behandling avvikerne skulle få. Her lå også muligheten for sosial kontroll. Foucault ([1978] 1991, 1980) pekte på at det i avgrensingsinstitusjonene ville være mulig å holde oversikt over grupper av individer, for eksempel bostedsløse. Dermed kunne myndighetene få den nødvendige kunnskapen om gruppa for å kontrollere dem og sikre at handlingene deres ville være innen normalitetens grenser. Kunnskapen må sees som prosesser i forhold til hva slags praksis og sammenheng de framtrer i, og hva som kan være den dominerende kunnskapen i en gitt historisk periode (Foucault 1972, etter Schaanning 1997). For eksempel mente Foucault at kunnskap om galskap vil framtre på én måte i det medisinske språket og på en annen måte i det juridiske språket og forskjellig i ulike historiske epoker. Tilsvarende vil det være med kunnskap om bostedsløshet.

På 1960-tallet ble det gjennomført flere undersøkelser om hvem løsgjengerne var og levekårene deres (Christie 1960, Bratholm 1964, Sundby m fl 1968, Ramsøy m fl 1971). Strukturelle forhold ble spesielt vektlagt. Samfunnsvitenskapen var ny i Norge og falt sammen med en radikal samfunnsdiskurs. Samfunnsviterne rettet et kritisk blikk mot samfunnsutviklingen og var blant annet opptatt av grupper som falt utenfor velferdsordningene. Et viktig bidrag fra denne perioden kom fra Odd Ramsøy og hans forskerteam (1971). Forskerne var blant annet opptatt av å bryte med bildet av løsgjengere som farlige alkoholikere. Selv om de fleste av dem misbrakte alkohol, fikk forskerteamet fram at hver enkelt hadde en historie og at årsaken til situasjonen var kompleks. Forskerne var særlig opptatt av at boligproblemet bidro til å opprettholde herbergist- og uteliggertilværelsen deres. De mente at det var samfunnsforholdene som "produserer filleproletaren og som betinger at han forblir det, samtidig som man ønsker at han ikke fantes" (side 216).

Dagens forskning i Norge blir delvis styrt av statens behov for empirisk kunnskap om bostedsløshet. Statlige myndigheter er opptatt av å få oversikt over omfanget av bostedsløshet, hvem bostedsløse er, deres bevegelser, og hvordan tiltakene fungerer for å få et best mulig underlag for å planlegge politikken. Den kan i korthet oppsummeres i kartlegginger av antallet bostedsløse og hvem de er (Ulfrstad 1997, Hansen m fl 2004, 2006), organisering og tilrettelegging av tjenester og tjenesteyting til bostedsløse (Ulfrstad 1999, Solheim 2000, Brodkorp 2001, Berg & Møller 2003, Ytrehus & Drøpping 2004, Øverås 2004, Dyb 2005a, Taksdal m fl 2006). Flere av rapportene omtaler også bostedsløses opplevelser av tiltakene. Denne forskningen viser blant annet at manglende helhetlig og tverrfaglig organisering av tilbudet fører til at bostedsløse forblir bostedsløse, altså en årsaksforståelse som framhever at hjelpeapparatets tilnærming som en del av de strukturelle forholdene. Denne forståelsen er til dels en videreføring av 1960-tallets sosiologer, men legger mindre vekt på samfunnsforholdene som årsak til bostedsløshet.

Det finnes også en sosialkonstruktivistisk tilnærming som blant annet er inspirert av Foucault. Tilnærmingen knytter seg til pågående diskusjoner om definisjon av bostedsløshet eller hjemløshet² (Swärd 1998, Järvinen 2001, Dyb m fl 2004, Villadsen 2004, Dyb 2005b). Sosialkonstruktivisme handler om at sosiale fenomener konstrueres gjennom hvordan de oppfattes og gir seg utslag i handling avhengig av den sammenhengen de utvikles i (Solheim & Øvrelid 2001). Det finnes mange måter å beskrive bostedsløshet på, som får følger for hvordan en forstår fenomenet, og hvilke handlinger som settes i verk. Bostedsløshet forklares som egenskap hos personen slik som hos Sundt. Det dreide seg om alkoholisme, arbeidsskyhet og leve et tøylesløst liv. Ut fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv konstrueres en sannhet om bostedsløse og deres identitet som innebærer sorteringsmekanismer ut fra moral, og som bidrar til å plassere ansvar for problemet hos den enkelte som må bevise vilje og motivasjon til å motta behandling (Järvinen 2001). Forskningen fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag har forsøkt å konstruere nye sannheter av bostedsløse og hvem de er. Margaretha Järvinen (1992) viser i en gjennomgang av forskningslitteraturen at forskere oppfatter bostedsløse som objekt/offer for strukturelle forhold, eller som subjekt/aktør som innebærer at bostedsløse skaper sin egen identitet og liv. Hans Swärd (1998) har gitt en historisk oversikt over forståelsesmåter av bostedsløshet i Sverige innen forskning og media de siste 100 årene. Han viser blant annet til hvordan bostedsløshet som et sosialt problem,

² Flere forskere foretrekker å benytte *hjemløshet* framfor *bostedsløshet* og knytter begrepet til det å ha et hjem, og som handler om følelsesmessig tilknytning og tilhørighet (Dyb m fl 2004).

oppstår, legitimeres, omformes og kan gjenoppstå med et nytt vokabular knyttet til nye problemgrupper. På den måten viser han at bostedsløshet ikke er et statisk fenomen, men en sosial konstruksjon som kan defineres på forskjellige måter avhengig av perspektiv og til en hver tid dominerende oppfatning av fenomenet (Järvinen 1992).

Tema for denne oppgaven er hvordan den offentlige politikken bidrar til å skape sannheter om hvem bostedsløse er. Det vil være naturlig å gjøre det ut fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv for å kunne vise hvordan bostedsløshet er blitt konstruert gjennom de siste 50 årene. Likeledes vil jeg se det i lys av velferdsforskning, for å se hvordan diskurser om velferdsstaten kan ha hatt innvirkning på eventuelle endringer i synet på bostedsløshet. Et spørsmål som ble stilt av 1960-tallets sosiologer og som fortsatt stilles i dag, er hvorfor grupper av bostedsløse ikke får del i velferdsutviklingen. Fattigdoms- og velferdsforskning fokuserer i det vesentligste på forholdet til arbeidslivet. Denne forskningen er opptatt av avgrensingen mellom dem med og uten arbeid, mellom inntekt og manglende inntekt, og mellom universelle ytelser som trygd og selektive ytelser som sosialhjelp. Flere har pekt på at sosialomsorgen og sosialtjenesten er en videreføring av fattig- og forsorgshjelpen (Stjernø 1995, Terum 1996). Begrunnelsen er at ytelsene innebærer omfattende dokumentasjon og baseres på lokal skjønnsvurdering og vilkårsetting som gjaldt for fattighjelpen. Den enkelte blir på den måten utsatt for sosial kontroll hvor en kan skille verdige fra uverdige trengende slik avgrensningsinstitusjonene fungerte (Midré 1990). Bolig som et velferdsgode er i mindre grad tema innen denne forskningen. Det er av interesse for min studie å se på oppfatninger av bostedsløshet i lys av denne forskningen, og i hvilken grad tjenester til bostedsløse virker avgrensende i forhold til de tiltakene de kan ha behov for.

Kapittel 3

Metode og datamateriale

I dette kapitlet vil jeg først beskrive diskursbegrepet og diskursanalyse. Så vil jeg omtale materialet som ligger til grunn for analysen og drøfte den spesielle statusen offentlige dokumenter kan få i samfunnet. Deretter vil jeg beskrive arbeidet med analysen og avslutte med gjennomgang av de metodiske utfordringene jeg har stått overfor.

Diskurser og diskursanalyse

Diskursanalyse er et verktøy som kan egne seg til å studere hvordan fenomener oppfattes. I følge Jørgensen og Phillips (1999) kan diskurser ikke settes inn i en hvilken som helst teoretisk ramme og løsrevet fra det teoretiske og metodologiske grunnlaget. Det innebærer at diskursanalyse ikke bare er en analytisk metode, men er også et teoretisk perspektiv og som sammen inngår i en helhet. Diskursanalyse har røtter i et sosialkonstruktivistisk perspektiv og med fokus på hvordan dominerende virkelighetsforståelser eller det som oppfattes som sant, iverksettes, opprettholdes og forsvinner. Det er et verktøy som kan bidra til å få fram hva slags sannheter som konstrueres i tekster, bilder, taler og handlinger. Hensikten er ikke å komme bak utsagnenes motiver for å finne ut hva som egentlig menes eller å avdekke den objektive virkeligheten. Snarere handler det om de mønstrene som finnes i utsagnene, om det finnes regelmessigheter og hvilke sosiale konsekvenser ulike diskurser kan få for den sosiale praksisen. Spørsmål som ofte reises, er om det finnes en verden utenfor diskursen eller om alt er diskurs. Jørgensen og Phillips skiller mellom fenomener i den fysiske verden og hvordan vi gir fenomenene mening. For eksempel finnes det personer uten bolig. Dette forholdet er utenfor diskursen. Men fenomenet bostedsløshet gis mening i hvordan vi forstår det, og hvordan vi forklarer årsak til bostedsløshet. Da er det snakk om diskurser.

Diskurs kan defineres som en bestemt måte å tale om og forstå verden eller et utsnitt av verden på (Jørgensen & Phillips 1999). Det handler om hvordan kunnskap og mening produseres gjennom språket ut fra hva vi sier, skriver og måten vi handler på (Sahlin 1999). Den utelukker andre forståelsesformer og konstituerer seg ved å legitimere hva som anses som sann eller gyldig kunnskap innen et gitt område (Dale 2005). En sannhet vil være en diskursiv konstruksjon ved at virkeligheten framstilles på én måte framfor andre mulige måter.

Diskursanalyse handler om analyse av tale, språk, tekster og meningsutveksling slik dette framstår (Johannessen & Tufta 2002). Det innebærer å forstå utsagn innenfor en konkret sosial setting og et spesielt historisk forløp. Foucault peker på at visse *mulighetsbetingelser* må være til stede og gjøre utsagnene mulig å ytre i de historiske periodene som skal undersøkes (Foucault 1972, etter Kaarhus 2001). Det innebærer å studere hvor temaet dukker opp, hva som avgrenser området som for eksempel innen det strafferettslige, sosialpolitiske eller boligpolitiske området, måter å klassifisere problemet på som ulike grupper av bostedsløse, og hvordan det samme fenomenet kan forklares på forskjellige måter (Schaanning 1997). Jørgensen og Phillips (1999) beskriver *diskursiv praksis* som en form for sosial praksis eller handling som bidrar til å konstruere den sosiale verden og ved at visse sosiale mønstre opprettholdes. Gjennom utsagnene og de diskursive praksisene produseres *subjektposisjoner*, det vil si hvilke posisjoner den enkelte eller en bestemt gruppe mennesker har (Eide 2005), hvilke valgmuligheter akkurat disse posisjonene åpner for (Hammer 2001), og hvem ”vil være bemyndiget med rette til å tale med tyngde” (Neumann 2001: 171). Det innebærer at noen aktører har mer gjennomslagskraft enn andre. Posisjon handler om hvor en aktør plasserer seg i forhold til ”hvem de holder seg for å være og hva de mener de bør gjøre gitt at de er de de er” (Neumann 2001: 164). Det betyr at til en posisjon knytter det seg noen forventninger om hvordan man skal oppføre seg og hva man kan si og ikke si.

Opprettholdelsen av diskursive mønstre omtales i litteraturen som lukket eller stivnet, det vil si hvordan *virkeligheten* midlertidig lukker seg om seg selv ved at noe vinner fram som en dominerende oppfatning (Hammer 2001, Jørgensen & Phillips 1999). Men dette er bare midlertidig og et resultat av en prosess som har ført til at det er blitt slik. Det innebærer at diskurser er noe prosessuelt og foranderlig og ikke noe som er statisk. Diskurser er altså ingen lukket enhet, selv om det kan virke sånn. Den omformes i møte med andre diskurser. Derfor snakkes det om *diskursive kamper*. Forskjellige diskurser som hver for seg representerer en bestemt måte å tale om og forstå den sosiale verden på, kjemper hele tida mot hverandre for å oppnå *hegemoni* (Jørgensen & Phillips 1999). Det handler om forskjellige måter å definere virkeligheten på, og hva som skal være den rådende tenkemåten og kunnskapsforståelsen innenfor et område. Bestemte diskurser kan på visse historiske tidspunkt virke selvfølgelige og stå uimotsagt. Samtidig vil det være andre diskurser som prøver å bekjempe den. For å opprettholde hegemoniet, må det skje et diskursivt arbeid som innebærer å produsere utsagn og praksiser som bekrefter disse (Neumann 2001). Når hegemoniske diskurser oppløses,

kalles det for *skifte i diskurser* eller *brudd på diskurser* (Jørgensen & Phillips 1999, Kaarhus 2001). Slike brudd behøver ikke være særlig tydelige i og med at de kan være et ledd i en historisk utvikling (Schaanning 1993). For å oppdage disse må ulike kilder vurderes slik at konteksten og mulighetsbetingelsene kan tre fram.

Utgangspunktet for analysen min er å identifisere diskursive tema som finnes i teksten. Det gjør jeg ved å stille spørsmål til dem. Så søker jeg å identifisere mulighetsbetingelser som handler om kontekstuelle faktorer som gjør diskurser mulige og hvilke faktorer som fører til brudd eller diskontinuitet på diskursen (Hammer 2001). Jeg har også oppmerksomheten rettet mot kunnskapssyn som kan bidra til å konstituere diskursene i de ulike periodene, hva som fører til at noen sannheter vinner fram og andre ikke, og hvilke sosiale praksiser som konstrueres. Likeledes ser jeg etter hva slags myndighet aktørene gis i diskursene, om regjeringene legger større vekt på noen aktører enn andre. Det innebærer å fokusere på hvordan utsagn produserer ulike subjektposisjoner (Hammer 2001). Det er også aktuelt å foreta diskursive lagdelinger (Neumann 2001). For eksempel vil *bostedsløshet* være et tema for en hoveddiskurs. Samtidig kan dette temaet inneholde flere lag av diskurser. Ingrid Sahlin (2001) peker på at det i Sverige har funnet sted to parallelle diskurser om bostedsløshet og dens årsaker. Den ene handler om produksjon og fordeling av boliger, og den andre handler om tilrettelegging av behandling og sosial omsorg. De to diskursene får konsekvenser for de praktiske handlingene overfor bostedsløse.

Materiale

Materialet mitt består av regjeringsdokumenter som tar for seg politikken mot bostedsløshet i en periode på 50 år. Jeg har valgt å konsentrere meg om begynnelsen og slutten av perioden, det vil si 1960 – 1975 og 1990 – 2005. Dette er perioder som har hatt et særlig politisk fokus på bostedsløshet, og som også har hatt betydning for velferdsordningenes utvikling.

Politikken mot bostedsløshet vil bli belyst i forhold til denne utviklingen.

I studien benytter jeg meg primært av odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger som er regjeringens kommunikasjon til Stortinget³. Dokumentene skrives av fagfolk som er ansatt i departementet. Ofte hentes deler av tekstene fra forskningsmiljø. I departementet bearbeides tekstene i et samspill mellom embetsverket og den politiske ledelsen. Dokumentene fra de to

³ Dokumentene er presentert i referanselista bak.

periodene, framstår subjektene forskjellig. Fra den første perioden omtales *departementet* som subjekt, mens utover 1990-tallet trer *regjeringen* fram som subjekt. Det er trolig en erkjennelse av at det er regjeringens stemme som føres i dokumentene og ikke departementets stemme. Det innebærer at regjeringen og partier bak regjeringen bli mindre synlig i den første perioden sammenlignet med den andre perioden⁴.

Tekstene bærer preg av konteksten og henter språk og tenkning fra samfunnet rundt (Øvreliid 2002). Tekstene kan også være resultat av andre tekster. Det kalles for *intertekstualitet* og innebærer hvordan en tekst trekker på elementer og diskurser fra andre tekster, ofte inn i nye sammenhenger (Jørgensen & Phillips 1999). For eksempel kan en stortingsmelding bygge på tekster eller språkbruk fra forskning som kan underbygge politikken. Likeledes kan tekster fra program og utredninger som er foretatt av partiet, være benyttet. Lene Hansen (2005) påpeker at regjeringstekster er lite eksplisitte, og at det kan være vanskelig å få tak i hva utsagnene gir uttrykk for og de betingelsene som konstituerer diskursen. Hun anbefaler materiale av ulike genrer, som for eksempel aviser, fagartikler, romaner som uttrykker seg på forskjellige måter. Formålet er å kunne bidra med den nødvendige konteksten som diskursen fungerer i. Jeg har også studert relevante utredninger, stortingsinnstillinger og referater fra stortingsbehandlinger, forskning og partienes partiprogram⁵ i de respektive periodene. Programmene avspeiler hva partiene står for ideologisk og programmatisk. I likhet med regjeringsdokumenter kan de framstå som lite tydelige. Indre konflikter, uenigheter og kompromisser kommer ikke fram (Stjernø 2004). Forskningslitteraturen bidrar med analyser av politikken. Jeg har i tillegg hatt samtaler med noen få personer som var sentrale i debatten rundt bostedsløshet fra begge periodene for å kunne utdype noen spørsmål. For den siste delen av perioden har jeg også trukket veksler på egne erfaringer fra å være deltaker i både utformingen og implementeringen av politikken. Materialet mitt er allikevel begrenset. Høringsdokumenter som representerer synspunkter på myndighetenes forslag til politikken, er bare i begrenset grad benyttet. Debattinnspill og mediaoppslag er lite benyttet. Dette henger sammen med begrensninger i arbeidet med oppgaven. Dermed kan uenigheter og andre nyanser i debattene om bostedsløshet, bli underkommunisert.

⁴ I framstillingen min skriver jeg *departementet mener ...* i den første delen av perioden og *regjeringen mener ...* i den andre delen, slik det står i disse dokumentene.

⁵ Partiprogrammene har jeg hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste som har laget en CD med samtlige program i mange tiår tilbake.

Regjeringsdokumenter er ikke hvilke som helst tekster. Formålet er å få oppslutning om regjeringens politikk fra Stortinget. De representerer en spesiell type kunnskap som blir gitt et autoritativt stempel og skaper presedens fordi det er regjeringen som står bak dem. Disse dokumentene brukes av andre (forskere, praktikere, journalister osv) som grunnlag for hva som er den offentlige politikken og blir forstått som den rådende ideologien i samfunnet. Dokumentene kan ofte framstå som selvsagte og udiskutable og bidra til å skape et bilde av virkeligheten som oppfattes som den eneste sanne (Solheim & Øvreid 2001, Mathisen 2003, Dyb m fl 2004, Dyb 2005b). Werner Christie Mathisen (2003) er opptatt av at statlige myndigheter baserer seg på visse typer kunnskap i utøvelsen av politikken og kan derfor fremme et perspektiv framfor andre. Da kan andre typer kunnskap bli mer eller mindre underslått. Han kaller dette for kunnskapsmakt. Han peker blant annet på at når en stortingsmelding skrives, vil en type kunnskap bli vektlagt framfor andre. Dette kan få betydning for en rekke politiske beslutninger i flere år framover. Det kunnskapssynet som en regjering representerer, vil ofte framstå som gyldig og relevant. Derfor vil den dominerende diskursen prege oss, skriver Dyb m fl (2004: 78):

... enten vi er vanlige borgere, forskere, politikere, byråkrater, behandlere eller problembærere (for eksempel hjemløse). Den vil påvirke våre tolkninger, situasjonsdefinisjoner, selvbilder og problemoppfatninger.

Kunnskapsmakten ligger hos myndighetene, men de er også avhengig av at kunnskapen produseres. Her har undervisnings- og forskningsinstitusjonene en viktig rolle. Kunnskapen kan bidra til å støtte opp under politikken, men den kan også stå i opposisjon.

Metodiske tilnærminger og utfordringer

Offentlige dokumenter fra en femtiårs periode representerer mye materiale, selv om temaet bostedsløshet er en relativ liten del av bolig-, sosial- og justispolitikken. Det reiste spørsmål om hvordan jeg skulle gripe fatt i materialet. Med utgangspunkt i problemstillingen stilte jeg spørsmål til teksten. Jeg la vekt på tre hovedaspekter: 1) fenomenet bostedsløshet som innebærer hvordan bostedsløse omtales, årsaksforklares og som følge av det, hvilke tiltak som foreslås, 2) hvordan aktørene posisjoneres i diskursen og 3) kunnskapssynet som ligger til grunn for omtalen. Formålet med spørsmålene var å fange opp i hvilken grad det er mønstre i form av ord og måter å omtale bostedsløshet på, hva slags sammenhenger de framgår i, om de gjentas eller om det skjer endringer over tid. Spørsmålene bidro til å systematisere lesingen av dokumentene, hva jeg skulle se etter og hva som bestemte utvalget av tekster. Det bidro også til at stoffet for begge periodene ble behandlet mest mulig likt.

I innledningen har jeg redegjort for interessen min for feltet og hvilket ståsted jeg har. De historiske perspektivene, ligger utenfor arbeidsområdet mitt, mens dagens politikk er kjernen av det jeg arbeider med som myndighetsperson i Sosial- og helsedirektoratet. En arbeidsoppgave er å implementere regjeringens nasjonale strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet i kommunene. Nå er det ikke direktoratet som utformer politikken, men jeg deltar i fora som gir innspill til politikken. Karin Widerberg (2001) anbefaler å utforske hvilke forestillinger en har om temaet for å være bevisst på eget ståsted. I oppgaven viser jeg til de prosessene som jeg er en del av. Det kan allikevel reises spørsmål om jeg har vært for forsiktig i tolkningene mine, og om jeg tar utsagn for gitt i stedet for å stille motspørsmål. Ketil Eide (2005) peker på det problematiske med for sterk tilknytning til feltet. Det kan være at det som er forskjellig fra egne erfaringer, kan bli oversett, og at forskeren kan bli mindre åpen for nyansene i det som studeres. Egne erfaringer kan bidra til å bekrefte den tolkning forskeren kommer fram til. Men det kan også være en fordel å ha innsikt i hva som kan ligge bak tekstene og hvilke prosesser som har gått forut for produksjonen av dem.

For perioden 1960 til 1970 har det vært enklere å ha et utenfra blikk. Denne perioden har hatt andre utfordringer. Historien kan lett bli forklart ut fra dagens forståelse, og at en ikke stiller spørsmål om hvorfor det ble tenkt slik den gangen. Konteksten er derfor viktig i denne sammenheng. For eksempel da jeg første gang leste de historiske dokumentene, ble jeg overrasket over måten å omtale bostedsløse på. Jeg hadde lest dokumentene ut fra min forståelse og med nåtidens perspektiv. I dag synes det å være en allmenn forståelse av hvordan klienter eller brukere av hjelpeapparatet skal omtales på. Tekstene falt mer på plass etter å ha lest dem i sammenheng med den samtida de ble produsert i. Perspektivet mitt var å se dem som resultat av diskursen som fant sted og det dominerende kunnskapssynet som preget perioden. Presentasjonen av det som i dag er det historiske kan allikevel innebære en form for rekonstruksjon av historien om bostedsløse for å bekrefte at vi har kommet lenger i utviklingen takket være statlige intervensjoner. Eide (2005: 16) skriver at ”det å fortelle en historie i ettertid vil ofte blandes med de forventninger vi har til historien.” Foucault ([1961] 1999, [1975] 1994) er opptatt av at historien kan tilsynelatende vise framskritt, men ofte kan de samme mønstrene bli videreført i nye former. Studiet av diskursen om bostedsløshet kan dermed bidra til å avdekke mønstre som viser at det kanskje ikke har skjedd endringer i synet på bostedsløse og måten de blir behandlet på.

Reliabilitet og validitet er to sentrale forskningsbegreper. Reliabilitet handler om forskningsresultatenes pålitelighet. Validitet handler om hvorvidt en studie undersøker det den er ment å undersøke, eller i hvilken grad observasjoner reflekterer de fenomenene en ønsker å vite noe om (Kvale 2001). Widerberg (2001) mener at disse begrepene passer dårlig for kvalitativ forskning. Hun peker imidlertid på at i likhet med den kvantitative forskeren, må den kvalitative forskeren være både saklig og pålitelig og vise det ved å dokumentere og diskutere valg og tolkninger fortløpende i forskningsprosessen. Jeg har som nevnt valgt tekstutdrag ut fra hva som ga svar på spørsmålene mine. Faren for at forforståelsen min kan ha styrt meg, kan allikevel være til stede. Det har vært grenser for hvor mange utsagn som kunne tas med. Det gjelder både for det historiske og det nåtidige materialet. Jeg har forsøkt å ha et reflektert forhold til hvordan datainnsamlingen, behandlingen og analysen av dataene er blitt gjennomført. Jørgensen og Phillips (1999) peker på at det skal være mulig for leseren å vurdere hvordan analysen og konklusjonen står i forhold til det empiriske materialet. Det innebærer en form for gjennomsiktighet som kan gi leseren mulighet for å evaluere prosessen og danne seg et eget inntrykk. For min del innebærer det at analysen av tekstene peker mot problemstillingen, og at den er i overensstemmelse med de konklusjonene jeg kommer fram til. Tekstene jeg har benyttet er åpne og tilgjengelige og gjør det mulig å etterprøve.

Datamaterialet mitt er, som nevnt, hentet fra åpne kilder, det vil si det er ikke unntatt offentlighet. Det innebærer at behandlingen av materialet ikke har bydd på problemer i forhold til personidentifiserte opplysninger. Derimot kan det ha visse etiske sider i hvordan jeg gjennom oppgaven har omtalt bostedsløse som en utsatt gruppe, og andre aktører som har en posisjon i feltet. Widerberg (2001) minner om nødvendigheten av å reflektere over de etiske sidene i en diskursanalyse. Aktørene kan bli omtalt på måter som innebærer at de ikke kjenner seg igjen eller at analysen kan virke sårende. Sahlin (1996) peker på at en sosialkonstruktivistisk analyse kan bidra til å skape sannheter om enkelte grupper som kan sette dem i et uheldig lys. For eksempel viser Tove Kristin Dalheim (2006) i sin hovedoppgave at en del fattigdomsforskning skaper sannheter om sosialarbeidere som "faglig udugelig, inhuman og den som ikke bryr seg (nok)" (side 92). I oppgaven beskriver jeg en rekke aktører hvor formålet er å vise hvilke sannheter som skapes om aktørene, og i hvilke sammenhenger de framtrer i. Annet materiale kunne ha vist andre sannheter.

Kapittel 4

En glemt gruppe under velferdsstatens oppbygging?

I dette kapitlet vil jeg først presentere perioden etter krigen da velferdsstaten ble bygget opp. Deretter vil jeg gjennomgå politikken mot bostedsløshet slik den framsto i offentlige dokumenter. I hovedsak vil jeg ta for meg forarbeidene til lov om sosial omsorg (Ot prp nr 56, 1962-63) og forslag til endringer i løsgjengerloven (Ot prp nr 54, 1968-69, Ot prp nr 23, 1969-70). Begge forslagene ble lagt fram på 1960-tallet med noen få års mellomrom. Videre vil jeg se på dokumenter som ble laget i første halvdel av 1970-tallet og som omhandlet sosialtjenesten (Ot prp nr 15, 1971-72, St meld nr 71, 1972-73, St meld nr 9, 1975-76). Jeg har også gått igjennom samtlige boligpolitiske stortingsmeldinger siden 1948 med tanke på bostedsløses plass i boligpolitikken i denne perioden. Så vil jeg presentere sentrale aktører og de posisjonene de gis i politikken. Til slutt vil jeg drøfte mulige forklaringer for de diskursene som fantes i lys av den samfunnsmessige konteksten, hva slags kunnskapssyn som dominerte, og diskurser som truet den hegemoniske oppfatningen av bostedsløshet.

4.1 Innledning

Etter krigen skulle samfunnet bygges opp igjen. Partiene gikk sammen om et fellesprogram hvor økonomien, arbeidslivet og ødelagte distrikter skulle gjenreises (Andenæs 1966). Innen sosialpolitikken skulle sosiallovgivningen utvikles for å ”gjøre forsorgsvesenet overflødig”, ”boligbyggingen, som er blitt katastrofalt forsømt i krigstida, måtte gis en bred plass i gjenreisingsarbeidet” og det skulle være et ”målbevisst edruelighetsarbeid” (side 109). Både bolig og edruskap var en integrert del av sosialpolitikken. Velferdsstaten ble bygget opp ut fra det Gösta Esping-Andersen (1990) beskriver som den sosialdemokratiske velferdsmodellen. Hensikten var inntektsmessig utjamning og motvirke sosio-økonomisk segregasjon (Abrahamson 2001, Halvorsen 1999). Trygdeordningene ble basert på universelle rettigheter og var relativt rause. I tillegg skulle sosialhjelpen være et siste sikkerhetsnett og selektivt rettet mot vanskeligstilte grupper. Sosialomsorgsloven trådte i kraft i 1964. Arbeiderpartiet hadde en dominans med sin regjeringsposisjon i nesten hele perioden. Stabiliteten ble brutt i 1965 med Borten-regjeringen som besto av Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, og som ble sittende fram til 1971. Da var Arbeiderpartiet tilbake igjen.

Allerede før andre verdenskrig innså en at det var nødvendig å gjøre noe med boforholdene for arbeiderklassen, om ikke annet enn av helsemessige grunner. Innsatsen tok ikke fart før etter krigen (Reiersen & Thue 1996). Da ble det satt i gang en storstilt boligbygging med statlig finansiering. Den Norske Stats Husbank ble etablert i 1946 og ble et viktig virkemiddel med ansvar for rimelige lån og offentlig subsidierte boliger. Dermed fikk arbeiderklassen råd til å kjøpe bolig. I boligmeldingene omtales mange som *husløse*. Personer som ble karakterisert som *løsgjengere* og *omstreifere* kom ikke inn under betegnelsen husløs og ble ikke omtalt i disse boligdokumentene. Dermed skapte det en avgrensing mellom husløse og løsgjengere/omstreifere, mellom verdige og ikke verdige boligtrengende.

Tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven fra 1900, var gjeldende fram til 1970.

Fanter, løsgjengere, betlere, og også folk som var henfalte til drukkenskap, skulle etter en ny lov, løsgjengerloven, kunne dømmes til tvangsarbeid. (Seip 1984: 163)

Et av tiltakene var tvangsarbeidsleirer hvor Oppstad på Jæren var den mest kjente. Det gikk et skille mellom løsgjengere som i stor grad var ”arbeidsskye og fordrukne” i byene, og omstreifere på landsbygda (Hauge 2000). Omstreiferne ble etter hvert i mindretall på Oppstad ved at andre tvangstiltak ble satt i verk, slik som Norsk misjon for hjemløses arbeidsskoloni i Svanviken på Nordmøre. Dermed ble det foretatt ytterligere avgrensinger. Jeg konsentrerer meg om løsgjengerne i denne oppgaven.

4.2 Fra asosiale og psykopater til bostedsløse og sosialt funksjonshemmete

Asosiale og psykopater

Fenomenet bostedsløshet eller løsgjengeri behandles ikke som et sosialt problem i seg selv i forarbeidene til sosialomsorgsloven. I lovarbeidet har Sosialdepartementet beskrevet ulike typer grupper som kan tenkes å ha behov for sosialhjelp for å kunne antyde ”den eller de hjelpeformer som både for den enkelte og for samfunnet kan tenkes å gi den beste løsning i den foreliggende situasjon” (Ot prp nr 56, 1962-63: 11-17).

- a. personer som er under behandling for sykdom, skade eller lyte
- b. personer som er varig ervervsuføre
- c. enker, fraskilte, ugifte mødre m v
- d. eldre personer
- e. arbeidsløse personer
- f. asosiale og psykopater
- g. omstreifere
- h. tap av større verdier ved ulykker

Under a – e og h ble personer som ikke hadde arbeidsinntekt, trygderettigheter, tilstrekkelig inntekt eller utsatt for ulykke, beskrevet som å være uten egen skyld. Arbeidsløse personer

under e skilte seg fra personer under f. Sistnevnte gruppe ble beskrevet som arbeidsføre, men som på grunn av livsførsel var uten fast arbeid og bolig og dermed skilt ut fra dem som var uforskyldt uten arbeid under e. Under g ble omstreifere som i stor grad hadde egne avgrensede tiltak fra Norsk misjon for hjemløse beskrevet. Det er naturlig at jeg konsentrerer meg om *asosiale* og *psykopater* i det videre. Departementet brukte mye plass på å beskrive *asosiale* og *psykopater* sammenlignet med de andre gruppene med behov for sosialhjelp. Det å betegne personer som *asosiale* og *psykopater* ga hentydning til at dette var en gruppe mennesker som fungerte på siden av samfunnet. Dette ble bekreftet i beskrivelsene som følger.

Psykopater ble beskrevet som:

Karakteristisk for psykopatene er nettopp den asosiale livsholdning. De mangler evnen til å tilpasse seg de forbud, påbud og hensyn – hele det system av normer – som samlivet med andre mennesker i et ordnet samfunn bygger på. ... Mange psykopater klarer derfor ikke å innordne seg under de plikter og hensyn som et vanlig arbeidsforhold medfører. Følgelig er de ofte uten fast beskjeftigelse og har vansker med å underholde seg selv. En god del av dem blir kriminelle og havner i fengsler og tvangsarbeidshus. Også når det gjelder psykopati spiller miljømessige faktorer inn. Men en regner med at den eiendommelige følelseskulde, egosentrisitet og asosiale livsholdning som kjennetegner psykopaten, er konstitusjonelt betinget. (Ot prp nr 56, 1962-63: 15)

Asosiale ble beskrevet som:

I mange tilfelle synes den asosiale livsholdning hovedsakelig å være resultatet av ... uheldig miljøpåvirkning at karakterutvikling, vilje og følelsesliv har fått grunnkader. ... Dårlig miljøpåvirkning i barndommen vil også ofte resultere i mangelfull skolegang og yrkesopplæring, slik at vedkommende også av den grunn har vanskeligheter med å klare seg i arbeidslivet. Resultatet blir gjerne det samme som for psykopatens vedkommende: ingen fast beskjeftigelse, ingen fast bopel, dårlige livsvaner, kriminalitet og fengselsopphold (Ot prp nr 56, 1962-63: 16)

Begrepene asosial og psykopat har forskjellige opphav. *Psykopati* er en psykiatrisk diagnose og kjennetegnes ved personlighetsforstyrrelser, asosial og regelbrytende atferd. I dag er det mulig å behandle (Monsen 2005), i motsetning til tidligere da en forsto psykopati som å være varig karakteravvik (Smith 1969). *Asosial* er et mer generelt begrep som sier noe om personer som ikke kunne eller ville innordne seg i samfunnet. Psykopater utgjør en snevrere gruppe av asosiale (Wikipedia).

Asosiale og *psykopater* ble ikke beskrevet som personer uten bopel, men at mangel på bolig var resultat av deres livsførsel. Livsførselen var igjen avhengig av egenskaper ved individet og som ble forklart ut fra miljø- eller konstitusjonelle betingelser. Departementet sa ikke hva

det mente med konstitusjonelle betingelser. Det er nærliggende å tro at det handlet om medfødte egenskaper. Forholdet arv og miljø ble benyttet som forklaringsfaktorer og henger sammen med kunnskapsområdene psykologi og psykiatri. Begreper som karakterutvikling, vilje, følelsesliv, livsholdninger, følelseskulde, egosentrisitet, ble benyttet og er sentrale innen disse fagområdene. Egenskapsforklaringer var åpenbare og bidro til å konstruere identitet som kriminelle og med psykiske problemer. Kombinasjonen av disse to kunne skape et bilde av personer som var farlige og utilregnelige. Det var kanskje ikke så rart at det ble skapt engstelse med tanke på at denne gruppa skulle slippes fri i tilknytning til opphevelsen av tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven. I dette forarbeidet ble tilknytningen til kriminalitet særlig understreket. Her ble bostedsløse omtalt som *kriminelle alkoholikere* og *kuruskikket restklientell* (Ot prp nr 54, 1968-69: 42).

... edruskapsnemnda vil få med et nytt klientell å gjøre, de kriminelle alkoholikere. Nemnda hevder at det allerede i dag er meget vanskelig for nemndene å få anbrakt pasienter av denne kategori når dette så å si er forbeholdt politiet. Og man er kommet dit hen at nemndenes pasienter må vente på kurplass fordi kriminelle alkoholmisbrukere eller narkomane anbringes på kursted (Hovelåsen) utenfor tur. (side 42)

Straffelovrådet ... har antatt at alkoholistomsorgen bør fritas for å ta seg av det kuruskikkede restklientell som i dag stort sett anbringes i Oppstad arbeidshus, og som bør interneres av hensyn til samfunnet, sine omgivelser og seg selv. (side 51)

Det ble gjort et skille mellom *kriminelle alkoholikere* og *alkoholikere*, et skille mellom dem som var verdig behandling og ikke. Alkoholistomsorgen burde slippe å motta *kuruskikket restklientell*, ble det sagt. I utsagnene ble løsgjengerne beskrevet som de mest nedrigste av alle grupper. Det ble slått fast at de var kuruskikket i forhold til behandlingsapparatet. Det var nærmest utidig å komme med et slikt forslag "når dette så å si er forbeholdt politiet", og at de gikk foran "nemndenes pasienter".

Profesjonell behandling

I forarbeidet til lov om sosial omsorg ga departementet uttrykk for sammenhengen mellom hvordan det sosiale problemet ble forstått og hvilke tiltak som skulle settes i verk.

Den årsak som har skapt behovet for hjelp er igjen bestemmende for arten og omfanget av den hjelp som trengs. (Ot prp nr 56, 1962-63: 11)

Departementet beskrev videre om tiltak til *asosiale og psykopater*:

Skal en kunne finne fram til den mest hensiktsmessige hjelpeform, må hvert enkelt tilfelle blant de asosiale gjøres til gjenstand for en inngående undersøkelse av personer med særlig innsikt i disse problemer. ... Selv om behandlingsutsiktene i dag er dårlige i disse tilfelle, må denne målsettingen [bli sosialt tilpassingsdyktig] holdes klar. I enkelte tilfelle vil det være håp om at yrkesopplæring, plassering i nytt arbeid og nytt arbeidsmiljø kan føre til gunstige resultater. I andre tilfelle kan det være hensiktsmessig at vedkommende søkes anbrakt i helt

nytt miljø, hvor vedkommende kan få høve til å skaffe seg nytt arbeid, nye interesser og ny omgangskrets. Når slike hjelpetiltak ikke fører fram eller ikke synes å ha noen hensikt, kan det være spørsmål om å anbringe vedkommende i spesialinstitusjon for miljøskadde og psykopater eller i arbeidsheim. (Ot prp nr 56, 1962-63: 16)

I dette sitatet ga departementet uttrykk for flere ting. Det skulle foretas en systematisk og ”inngående undersøkelse” av ”hvert enkelt tilfelle blant de asosiale” for å kunne diagnostisere, og så for å finne den rette behandlingen eller tiltaket. Det var dette det moderne sosiale arbeidet ble basert på og ble en del av opplæringen ved landets nye sosialskoler (Terum 1996). Sosialarbeiderne skulle utdannes til sosiale behandlere (Tutvedt 1990). Departementet ga uttrykk for at ”selv om behandlingsutsiktene i dag er dårlige i disse tilfelle, må denne målsettingen holdes klar”. Behandlingsoptimismen ble holdt oppe ved at ”de asosiale” skulle behandles ”av personer med særlig innsikt i disse problemer”. Klientgruppa skulle graderes fra dem hvor det ville ”være håp” om endret atferd til der tiltak ”ikke synes å ha noen hensikt”. I denne graderingen ble det gitt uttrykk for en forståelse for at også blant denne gruppa hvor ”behandlingsutsiktene” var dårlige, fantes forskjellige mennesker, noen hvor det var håp om å endre atferd, mens andre måtte anbringes i institusjon. Tiltakene gjenspeilte en medisinsk tankegang. Grader av asosialitet og endringsvillighet hos personene skulle tilpasses ut fra en grundig kartlegging og vurdering for å finne fram til egnede tiltak. Bolig ble ikke nevnt som mulig tiltak. Tabell 4.1 nedenfor viser en måte å systematisere beskrivelsen av *asosiale og psykopater* i en viss rekkefølge. Årsaken til det sosiale problemet kunne enten være miljøet eller konstitusjonelt betinget, og ble knyttet til egenskaper ved individet. Individets situasjon og livsførsel skulle systematisk kartlegges for så å diagnostiseres. Dette skulle lede an til hva slags behandling eller tiltak som burde settes iverk. I følge departementet hadde *asosiale* bedre prognose enn *psykopater*. Departementets form var konkret og detaljert og paternalistisk i sin tilnærming. Det var departementet som visste hva som var best for den enkelte, ut fra prinsippet om ”teoretiske forestillinger om menneskenes behov” (Halvorsen 1996: 23). Knut Halvorsen skriver at en paternalistisk tilnærming i sosialpolitikken vil ofte være tvetydig. Formålet kan være velferdsmessig, det vil si inngrep i en annens handlefrihet med begrunnelse om at det vil være til det beste for individet eller gruppa. Men inngrepet kan også ha mer disiplinerende eller kontrollerende formål. Denne tvetydigheten kom klart fram i dokumentene.

Tabell 4.1 Behandling av asosiale og psykopater

	<i>Asosiale</i>	<i>Psykopater</i>
Årsak	Dårlige miljøforhold Grunnskader på karakterutvikling, vilje, følelesliv, dvs psykiske skader	Miljømessige faktorer Konstitusjonelt betinget
Egenskap	Asosial livsholdning	Asosial livsholdning Manglende evner til å tilpasse seg Mangel på solidaritetsfølelse og samarbeidsevne Eiendommelig føleleskulde, egosentrisitet
Situasjon/ symptomer	Mangelfull skolegang og yrkesopplæring Vanskeligheter i arbeidslivet Klarer ikke fylle krav om normalt regelmessig arbeid Uten beskjeftigelse, ingen fast bopel, dårlige livsvaner, kriminalitet, fengselsopphold	Konflikt med omgivelsene fra barneårene Klarer ikke innordne seg samfunnets orden Uten fast beskjeftigelse Klarer ikke underholde seg selv Kriminalitet
Behandling/tiltak	Håp om yrkesopplæring, plassering i nytt arbeid og nytt arbeidsmiljø Søkes anbrakt i nytt miljø hvor mulighet for nytt arbeid, nye interesser og ny omgangskrets	Anbringelse i spesialinstitusjon for miljøskadde og psykopater Arbeidshjem

Bostedsløse og sosialt funksjonshemmete

Ved inngangen til 1970-tallet ble omtalen av bostedsløshet endret.

Eksempler som 'psykopat', 'asosial' og 'narkoman' kan illustrere hvordan spesielle betegnelser anvendes som generell personlighetskarakteristikk, og dermed ytterligere understreker avvik fra 'det normale'. (St meld nr 71, 1972-73: 75)

Dette utsagnet sto i motsetning til tidligere utsagn noen få år før. Sosialdepartementet ga uttrykk for forståelse for at visse betegnelser kunne få konsekvenser for bostedsløse. Byråsjef Liv Kluge fra departementet var inne på det samme i sin innledning på en konferanse i regi av Sosialdepartementet i 1968 om løsgjengeri. "Disse klientene ble ikke sjelden beskrevet som friske, kraftige mannfolk som var late og som burde settes til hardt arbeid ved tvangsinnngrep" (Kluge 1969: 169). Kluge som var sentral i utformingen av lov om sosial omsorg (Terum 1996), motsa dermed departementets tale slik den kom til uttrykk i forarbeidet til loven. Særlig tydelig kom motsetningen fram i Kluges utsagn fra konferansen om at det var "en tendens i kommunene til å skyve ansvaret over på kriminalomsorgen" (side 169) sett i forhold til departementets utsagn om at "de kriminelle alkoholikere" var "så å si forbeholdt politiet" (Ot prp nr 54, 1968-69: 42). I følge løsgjengerloven som var gjeldende på dette tidspunktet, hadde kriminalomsorgen et ansvar.

Ved inngangen til 1970-tallet ble begrepet *bostedsløs* (Ot prp nr 15, 1971-72) og *sosialt funksjonshemmet* (St meld nr 9, 1975-76) benyttet. *Bostedsløshet* dukket opp i Sosialreformkomiteens første innstilling (Sosialdepartementet 1970).

Mens det nå finnes forskjellige tilbud til de egentlige omstreifere, er derimot mulighetene for en effektiv hjelp til de øvrige bostedsløse som er nevnt foran (løsgjengere, herbergister, uteliggere o l) betydelig dårligere etter at hjemstavnsinstituttet bortfalt. (side 31)

Bostedsløshet ble her brukt som sekkebetegnelse og omfattet løsgjengere, herbergister, uteliggere og lignende, og ”som lever under særlige usikre forhold, og som hyppig skifter oppholdssted og ofte savner et fast bosted” (side 30). Det innebar at de ikke hadde tilknytning til en bestemt kommune eller et geografisk sted å bo. Begrepet kunne assosieres med omflakkende tilværelse og i mindre grad til *manglende posisjon på boligmarkedet* slik dagens definisjon går ut på (Ulfrstad 1997). *Sosialt funksjonshemmet* ble en del av vokabularet noen år seinere.

Det må være et mål at enhver – også de fysisk, psykisk og sosialt funksjonshemmede ... (St meld nr 9, 1975-76: 13-14)

Begrepet gir et bilde av mennesker med problemer i forhold til samfunnet (Hoffmann 2006). Jeg kan ikke se at det er drøftet noe sted, det bare dukket opp. Derimot ble *funksjonshemming* drøftet allerede i 1967 (St meld nr 88, 1966-67, etter NOU 2001: 22). Den erstattet *handikap* som ble oppfattet som statisk. Forståelsen knyttet seg til en biologisk-medisinsk kunnskap som nå ble utfordret av en mer samfunnsforståelse av det å ha en funksjonshemming. Det kan tenkes at en lignende forståelse ligger bak *sosialt funksjonshemming*, som et sosialt problem i forhold til det å fungere i samfunnet. Med skiftet av hvordan bostedsløse ble omtalt, ble årsaksforholdet beskrevet nyansert og problematiserende. Samfunnsforhold kunne virke inn på individenes problemer, ikke bare forhold ved individene. Departementet skrev om hvordan det kunne oppleves å ha status som sosialklient, igjen et brudd i forhold til den tidligere omtalen.

Gjennom skiftet av status markeres på denne måten at man i større eller mindre grad avviker fra andre, samtidig som man er brakt inn i et avhengighetsforhold til fagpersonell og administrasjon. Ofte understrekes statusskiftet ved at mennesker med ulike problemer og lidelser blir karakterisert etter det som ses som sentralt ved deres situasjon som ’klient’, eller etter hvilke hjelpetiltak som settes i verk. (St meld nr 71, 1972-73: 75)

Dette er et skifte fra medisinsk/psykiatrisk fagkunnskap til samfunnsvitenskap, ikke bare i måten å omtale bostedsløse på, men også i årsaksforståelsen. I dette sitatet inngikk en kritikk av profesjonene ved at klientene ble gjort avhengig av hjelpeapparatet. Dette skiftet kan forklares ut fra samfunnsvitenskapens vekst og innflytelse i samfunnet på denne tida, noe jeg

redegjør for seinere. Den nye kunnskapen bidro til mulighetsbetingelsene for en ny forståelse om mennesker som ikke tilpasset seg samfunnets normer. Samfunnsvitenskapen var opptatt av samfunnsstrukturer og relasjoner mellom mennesker, og at samfunnsforhold kunne forårsake sosiale problemer i stedet for at det var egenskaper ved individet. Sosial interaksjon og sosiale prosesser var aktuelle studieobjekter. Det ble blant annet vist til konsekvenser av stemplingsmekanismer. Det er nærliggende å se uttalelsen i tilknytning Erving Goffmans (1963) essay om *Stigma*, og som fikk betydning for 1960-tallets sosiologer.

Med bruddet i omtalen av bostedsløse er det naturlig å tro at det ville få konsekvenser for hvordan tiltakene ble foreslått tilrettelagt. Departementet var da oppmerksom på at måter å omtale hjelpetrequende på kunne få en negativ virkning. Det skrev at ”nåværende ordning er lite tilfredsstillende for denne vanskeligstilte gruppe” (Ot prp nr 15, 1971-72: 5), og at ”bruk av slike betegnelser kan bidra til å styrke skiller mellom ’normale’ og ’avvikere’ og dermed motvirke formålet med behandling og attføringstiltak” (St meld nr 71, 1972-73: 75). Men hva som var hensikten med tiltakene, ble det ikke sagt noe om. Det innebar at tiltakene slik de ble skissert i forarbeidene til lov om sosial omsorg, fortsatt var gjeldende på 1970-tallet. Fortsatt var det slik at departementet definerte problemet og hvilke tiltak som måtte passe til den enkelte for å kunne resosialiseres til samfunnets normalitet. Var det da bare ordbruken som hadde endret seg, mens innholdet var det samme? I regjeringens langtidsprogram for perioden ble det summert opp at

innen edruskapsvernet er den viktigste utvikling som har skjedd, endringene i samfunnets reaksjoner fra restriktive tiltak (tvangsarbeid, fengselsstraff) til mer servicepregede reaksjoner (avrusningsstasjoner, vernehjem) (St meld nr 71, 1972-73: 25).

Midré (1990) peker på at selv om intensjonen var at vernehjemmene skulle være basert på frivillighet og omsorg, ble de i realiteten en videreføring av arbeidshjemmene med krav om deltakelse i arbeidsvirksomheten.

4.3 Aktørene i feltet

Denne delen skal handle om de posisjonene som departementene ga aktørene i bostedsløshetsfeltet. Flere aktører ble omtalt og fikk tildelt ulike posisjoner. Det innebar forskjellig tyngde i feltet og ulik plassering i forhold til hverandre. Jeg har så langt vist at bostedsløse ble omtalt som avvikere. De måtte gjennomgå behandling for å tilpasse seg samfunnets normalitet. Forståelsen bar preg av at det sosiale problemet var en egenskap ved personene. Ved overgangen til 1970 forandret omtalen seg, og årsaksforståelsen ble mer

nyansert. Men det var allikvel ikke en helt ny forståelse av bostedsløshet, i og med at behandlingsaspektet ble opprettholdt. Analysen av aktørenes posisjoner kan bidra til å utdype dette forholdet.

Sentralt sto staten ved henholdsvis Sosialdepartementet og Justisdepartementet⁶ som produserte hver sine tekster. De framsto som dominante aktører og ga premissene for aktørenes posisjoner. Andre statlige instanser var Husbanken og Straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål). Sistnevnte instans var sammensatt av representanter fra det strafferettslige området og hadde fått i oppgave å utarbeide forslag til lov om edruskapsvern som angikk de strafferettslige sidene. På denne bakgrunnen ble det også naturlig å foreslå endringer til løsgjengerloven (Justis- og politidepartementet 1964). Andre sentrale aktører var kommunene og edruskapsfeltet. Kommunene har tradisjonelt hatt en sentral rolle i fattighjelpen, herunder hjelp til bostedsløse. Edruskapsområdet besto av Statens edruskapsråd som skulle gi råd til regjeringen og sentraladministrasjonen om edruskaps situasjonen i landet, de kommunale edruskapsnemndene som skulle forebygge alkoholmisbruk lokalt og ta seg av personer som misbrakte alkohol (Halvorsen 1996), og frivillige organisasjoner som blant annet drev de private kurstedene. Edruskapsområdet representerte de ulike forvaltningsnivåene som stat, kommune og frivillige organisasjoner, og framsto som en enhet. Det var slik departementene omtalte dem. Til tross for at dokumentene handlet om bostedsløse, ble bostedsløse gitt liten rolle, om noen i det hele tatt.

Staten taler med to tunger

I hvilken grad framsto departementene som likeverdige aktører, og hvordan posisjonerte de hverandre? I forarbeidene til sosialomsorgsloven var Justisdepartementet fraværende og løsgjengerspørsmålet ble ikke behandlet som tema. I forarbeidene til endringer i løsgjengerloven var det Justisdepartementet som talte. I dokumentet ble Sosialdepartementet gitt en stemme gjennom høringsuttalelsen. Justisdepartementet la avgjørende vekt på Sosialdepartementets uttalelse i sin konklusjon i forslaget til Stortinget. Det kan tenkes at Justisdepartementet var inneforstått med at politikkområdet ville bli overført til Sosialdepartementet. Justisdepartementet uttalte blant annet at

Justisdepartementet vil derfor i samråd med Sosialdepartementet og andre berørte myndigheter arbeide videre med hele sakskomplekset om bruk av strafferettslige reaksjoner overfor offentlig drukkenskap og løsgjengeri. (Ot prp nr 54, 1968-69: 51)

⁶ I hele perioden fram til 2005 het det Justis- og politidepartementet og fra 2005 Justisdepartementet. Jeg benytter meg av Justisdepartementet i gjennomgangen.

Det kunne virke som om Sosialdepartementet talte med to tunger. En sak var at departementet skiftet talemåter ved inngangen til 1970, blant annet gjennom byråsjef Kluge på konferansen i 1968. Formålet med konferansen var nettopp å få fram mest mulig tverrfaglig kunnskap som kunne spilles inn i arbeidet med endringer i løsgjengerloven. Her deltok en rekke fagfolk som på forskjellig vis belyste feltet (Sosialdepartementet 1969). Det var folk som både støttet opp om politikken og som var sterkt kritisk til den. Konferansen tok utgangspunkt i spørsmål om det fantes en glemte gruppe, en skjult fattigdom, og hvordan det var med nordmenns toleranse. I endringsforslaget, er det ikke mye som tyder på at departementene har latt seg påvirke av det som kom fram på konferansen (Ot prp nr 54, 1968-69). Den ble ikke nevnt i dette arbeidet. Betyr det at departementet førte to parallelle diskurser? Var det uenighet mellom de to departementene og som ble undertykt i dokumentet? Eller var det et press utenfra som bidro til at Sosialdepartementet undertrykte egne synspunkter? Dette kommer jeg tilbake til.

Vi kunne kanskje tro at Husbanken skulle være sentral med tilførsel av boliger og støtteordninger til bostedsløse. Husbanken spilte en sentral rolle i etterkrigstida ved å sikre folk gode boliger. I de to mest aktuelle dokumentene, forarbeidene til sosialomsorgsloven og endringer i løsgjengerloven, ble ikke Husbanken nevnt. Bostedsløshet var heller ikke et tema i samtidas boligmeldinger. Dette hang sammen med datidas politikk om at bolig var for husløse arbeidere, mens bolig ikke var et tema for den gruppa jeg omhandler. Dette bekreftes også i et dokument fra Kommunaldepartementet⁷:

Det er også reist spørsmål om eventuell husbankfinansiering av *vernehjem i alkoholomsorgen*, som institusjoner for et klientell der det er lite realistisk å rekne med at behandling og attføring til samfunnet er mulig. ... Kommunaldepartementet finner ikke for tiden å burde foreslå at disse hjem finansieres via Husbanken. (St meld nr 76, 1971-72: 139-140)

Kommunene som ansvarlige aktører og som bremseklosser

Etter andre verdenskrig ble kommunene viktige aktører for staten. Kommunene ble ved sosialstyret og sosialtjenesten gitt en sentral rolle i arbeidet med bostedsløse og med ansvaret for å koordinere tilbudet gjennom sosialomsorgsloven.

... det tilligger sosialstyret innenfor rammen av de foreliggende muligheter å bestemme i hvilken form hjelp skal ytes. (Ot prp nr 56, 1962-63: 24).

⁷ For enkelthets skyld omtaler jeg departementet som Kommunaldepartementet. Fram til 1990 og i perioden 1996-98 het det Kommunal- og arbeidsdepartementet, i perioden 1990-96 Kommunaldepartementet, og fra 1998 Kommunal- og regionaldepartementet.

Sosialdepartementet mente at dette ”vil bli en av sosialomsorgens vanskeligste oppgaver og samtidig en meget viktig oppgave” (Ot prp nr 56, 1962-63: 16). Kommunene ble dermed tillagt en ansvarsfull oppgave av staten. Denne oppgaven skulle komme til å øke i omfang med oppheving av tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven i 1970. Sosialstyret fikk relativt fritt handlingsrom til å iverksette tiltak overfor bostedsløse, riktignok innenfor ”rammen av foreliggende muligheter”. Staten hadde gjennom forarbeidet til loven gitt sterke føringer for hvilke tiltak som burde iverksettes for bostedsløse. I dette lovarbeidet ga departementet uttrykk for full tillit til kommunene, og at kommunene ville følge opp med differensierte tiltak til gruppa avhengig av grad av miljøskade. Tilliten var imidlertid begrenset. På konferansen i 1968 fortalte Kluge (1969) om erfaringer fra informasjonsvirksomheten i kommunene om intensjonen med lov om sosial omsorg.

Hvis vi så setter søkelyset på administreringen av de nåværende tiltak for løsgjengere tror jeg vi må fastslå at det er bygd inn i systemet ganske virksomme bremseklosser. ... Men når det gjaldt den såkalte harde kjernen av sosialkontorenes klientel – deriblant løsgjengerne – var det en tendens i kommunene til å skyve ansvaret over på kriminalomsorgen. (side 168-169)

Kommunene ble omtalt som bremseklosser ved at de fraskrev seg ansvaret for de vanskeligst stilte. Departementet kom stadig tilbake til at sosialomsorgsloven ikke fungerte etter intensjonene. Blant annet pekte det på at bostedsløse, og særlig de som flakket mye omkring, ikke fikk det tilbudet de hadde krav på. På bakgrunn av dette ble det foreslått en statlig refusjonsordning for bostedsløse uten kommunetilhørighet. Departementet innså at de ikke ville ”få de samme muligheter som kommunens egne innbyggere” (Ot prp nr 15, 1971-72: 5). Departementet forklarte det delvis med kommunenes økonomi.

.. det [er] forståelig at særlig økonomisk svakt stilte kommuner betenker seg på å etablere mere omfattende hjelpetiltak og atferdsopplegg for disse personer. (Ot prp nr 15, 1971-72: 5)

Departementet var opptatt av mer enn ressursituasjonen for kommunene og ga en vurdering av egen rolle som gjennom lov, forskrifter og rundskriv hadde trukket opp en del idealer for det sosiale arbeidet i kommunene.

Hvorvidt disse idealer har kunnet realiseres er imidlertid i stor grad gjort avhengig av den enkelte kommunes ressurser og politiske prioritering. I praksis har det vist seg at det er et betydelig gap mellom idealene og realitetene.” (St meld nr 71, 1972-73: 113)

Kommunenes rolle var å sette statens idealer ut i livet. Samtidig innså departementet at kommunenes implementering av lov om sosial omsorg møtte problemer. Det skyldtes delvis forhold utenfor kommunen og delvis var det selvforskyldt i følge departementet. Av forhold utenfor kommunene pekte departementet på at

den kommunale sosialomsorgen er passiv mottaker av problemer og har selv liten innflytelse på utviklingen av behovene, ... sosialomsorgens ressursfattigdom innebærer mangel på penger og personell (St meld nr 71, 1972-73: 116-117)

Men kommunene måtte også gripe fatt i interne forhold. Departementet pekte på kommunenes oppsplittede sosialhjelpsapparat som førte til at det ble vanskelig å finne fram til rette instans, og hvor sosialhjelpen ble oppfattet som særomsorg.

Spenningsforholdet mellom nasjonale prioriteringer og standarder og kommunenes frihet til selv å prioritere, kom fram i dokumentene. På den ene sida kritiserte departementet kommunenes manglende oppfølging av statens sosialpolitikk. På den andre sida gikk det ikke inn for en statlig bindende detaljregulering av sosialhjelpen. Departementet mente at det skulle være en kommunal ytelse, og at kommunene måtte selv ha innflytelse på hjelpenivået (St meld nr 9, 1975-76). Departementet utviste både respekt for kommunenes frihet og evne til å løse saker, og paternalisme hvor den ikke bare videreførte de tiltakene kommunene ble tillagt i lov om sosial omsorg, men også delvis tok styringen med innføringen av refusjonsordningen for bostedsløse uten kommunetilhørighet.

I dokumentene ble kommunene ikke gitt noen egen stemme. Hvordan kommunene opplevde overgangen fra forsorg til sosial omsorg, fra lekmannsskjønn til profesjonelt sosialt arbeid, kom ikke fram. Kommunene var heller ikke høringsinstans i endringene av løsgjengerloven, hvor justisfeltet som dommere, advokater, politi, fengsel og edruskapsområdet ble hørt (Ot prp nr 54, 1968-69). Det var statens stemme som talte, først med store forventninger til hva kommunene kunne utrette, og så mer problematiserende med både skuffelse og forståelse i forhold til hvordan kommunene løste oppgaver.

Edruskapsomsorgen en maktfaktor

Edruskapsaktørene ble i forarbeidet til endringer i løsgjengerloven gitt en sentral posisjon i bostedsløshetsfeltet. Deres stemme kom fram og de ble lyttet til. Hva kom det av at Sosialdepartementet ga etter på nesten alle områder overfor disse aktørene? I de to hoveddokumentene fra 1960-tallet framsto særlig to saker som kan eksemplifisere at det pågikk en kamp mellom departementet og edruskapsfeltet. Det ene området var forsøkene siden krigens slutt på å få slått sammen de tre kommunale nemndene, sosial, edruskap og barnevern, i et organ. Med sosialomsorgsloven kom det et stykke på vei. Det ble etablert et sosialstyre som fikk en overordnet og koordinerende rolle overfor edruskapsvern og

barnevern, men samtidig beholdt nemndene selvstendigheten innen sine områder. Sammenslåingen av nemndene til et sosialstyre skjedde først da sosialtjenesteloven kom i 1991. I høringsrunden om utkastet til ny lov (Sosialdepartementet 1953) gikk edruskapsaktørene mot forslaget om en slik sammenslåing fordi de var redd for at edruskapsarbeidet ville bli svekket (Ot prp nr 56, 1962-63). Den andre saken var da tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven skulle oppheves. Da ble edruskapsaktørene gitt en særlig stilling som meningsberettiget.

Både Statens edruskapsråd, edruskapsnemndene og de private kursteder reiser alvorlige innvendinger mot at de private kursteder skal måtte motta dette klientell. (Ot prp nr 54, 1968-69: 42)

Ved å gjengi disse aktørenes synspunkter talte Sosialdepartementet edruskapsområdets sak overfor Justisdepartementet.

I denne sammenheng vil departementet som sin oppfatning fremholde at med den store erfaringen våre private kursteder har om driften av disse og behandlingen av det klientell de stiller med, må man legge betydelig vekt på deres standpunkt til spørsmålet om å plassere pasienter av denne kategori det her gjelder på de private kursteder. (side 43).

På den måten videreførte de to departementene disse aktørenes tale til Stortinget. Hva kunne forklare dette? Dette var en tid hvor den nye velferdsstaten var i ferd med å ta over den frivillige sektorens oppgaver. Rune Slagstad (2001: 545) omtalte dette som "... nærmest en anakronistisk restkategori som utviklingen ville overflødiggjøre". Kluge (1979: 3) mente at "den frivillige sosiale innsats har sin plass i vår sosialhistorie, ...". Ikke desto mindre spilte frivillige organisasjoner en stor rolle i arbeidet med bostedsløse ved at staten finansierte etablering av institusjoner og kommunene driften. I etterkrigstida var avholdsbevegelsen godt representert på Stortinget, forankret i Kristelig Folkeparti og var en viktig maktfaktor på det sosialpolitiske området (Seip 1994, Terum 1996). Under arbeidet med endringene i løsgjengerloven var sosialministeren fra Kristelig folkeparti. Han kan også ha sikret edruskapsområdets sterke stilling.

Bostedsløse som *de andre*

Bostedsløse og organisasjonene som talte deres sak, ble i dokumentene på 1960-tallet lite omtalt. Som tidligere sagt ble de tillagt egenskaper som asosiale og kriminelle alkoholikere. Betegnelsene bidro til å skape avstand til det øvrige samfunnet. De ble plassert som *de andre* og ga lite handlingsrom for dem det gjaldt. På samme måte kan utsagn som *disse mennesker* og *dette klientell* forstås. Dette er utsagn som ble uttrykt flere ganger i dokumentene. Bruken

av påpekende pronomener bidro ytterligere til å markere avstanden mellom bostedsløse og samfunnet og stemple dem som en gruppe som var annerledes (Løchen 1996). Seinere forklarte Sosialdepartementet (St meld nr 71, 1972-73) hvilke uheldige virkninger slik omtale kunne ha for individet. Det bidro til å stigmatisere gruppa og øke skillet mellom *normale* og *avvikere*. Departementet forklarte at måten bostedsløse ble behandlet på, kunne få konsekvenser for deres eget selvbilde og benyttet seg av sosialpsykologiske termer som minner om Thomas-teoremet. Thomas og Thomas skriver at: ”If men define situations as real, they are real in their consequences” (Thomas & Thomas 1928: 572, etter Levin & Trost 1996: 36). Det betyr at måten bostedsløse ble framstilt på, kunne få konsekvenser for den måten bostedsløse oppfattet seg selv på. Det vil si at de ble posisjonert som asosiale og kriminelle gjennom den virkelighetsforståelsen som ble presentert av dominerende aktører, som i dette tilfellet var departementene.

Mot slutten av 1960-tallet vokste det fram protester mot den gjeldende oppfatningen av bostedsløse. KROM (Norsk Forening for Kriminalreform) og andre som talte på vegne av bostedsløse var aktive bidragsytere i kampen om opphevelsen av tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven og talte mot departementene og regjeringen. Sahlin (2001) omtaler dette som motdiskurs, det vil si avvikende meninger og tanker kommer til uttrykk mot den hegemoniske diskursen. Det kunne virke som om Justisdepartementet opplevde det som en trussel og gjorde sitt for å nedtone protestene.

Således vedtok Norsk Sosionomforening ... å oppheve løsgjengerloven. Det ble sagt at både den gjeldende og den foreslåtte lov innebærer at hus- og arbeidsløse alkoholikere får straff – en langt strengere straff enn for de fleste forbrytere etter straffeloven, og at Sosionomforeningen støtter det arbeid som Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) utfører. I et såkalt reformskriv nr 5, datert 4. august 1969, går KROM inn for at man opphever tvangsarbeidsordningen etter drukkenskapsloven og straffebestemmelsene i samme lovs §§ 16 og 17, uten å vente på innstillingen fra det utvalg som var satt ned omtrent samtidig med at reformskrivet ble sendt ut. (Ot prp nr 23, 1969-70: 1-2)

Justisdepartementet stilte seg avvisende til den konkurrerende diskursen. Ved å uttale ”det ble sagt”, ”såkalt reformskriv”, forsøkte departementet å redusere betydningen av uttalelsene til Norsk Sosionomforening og reformskrivet til KROM. ”Det ble sagt” er en passiv form av verbet og kan bidra til å nøytralisere meningsinnholdet. Det var som om en forsøkte å si at det som ble sagt ikke var noe å bry seg om. Jeg oppfatter at departementet var engstelig for ikke å få gjennomslag for sitt syn om nødvendigheten av å opprettholde tvangsbestemmelsene i løsgjengerloven så lenge det ikke fantes alternative tiltak. Det pågikk en livlig og åpen debatt i samfunnet om tvangsbestemmelsene som departementet ikke kunne overse. Det var heller

ikke villig til å gi KROM en posisjon hvor de kunne stå fram med motdiskursen på en positiv måte. Departementet pekte på det uansvarlige i å gjennomføre en reform ”med øyeblikkelig virkning, bl a fordi man vil mangle muligheter innenfor det institusjonssystem man for tiden har, for på forsvarlig måte å ta seg av det klientel det her er tale om” (side 2). Dermed framstilte departementet seg som den ansvarlige aktøren i motsetningen til andre.

Fra 1970-tallet fikk bostedsløse nye posisjoner sammenlignet med tidligere utsagn.

Den enkelte klient må få medinnflytelse når det gjelder valg av hjelpeform, utvikling av et differensiert tilbud om frivillig hjelp slik at behovet for direkte eller indirekte tvangstiltak reduseres. (St meld nr 71, 1972-73: 76)

Oppsøkende virksomhet med informasjon, hjelp til selvhjelp, samarbeid med klienten skal legges til grunn i arbeidet. (St meld nr 9, 1975-76: 20)

Fra paternalistisk inngripen som innebar kontroll og straff, skulle bostedsløse få *medinnflytelse* og tiltak skulle utformes i *samarbeid med den enkelte*. Dermed åpnet departementet opp for muligheten for å gi bostedsløse en aktiv rolle i eget liv. *Medinnflytelse* og *samarbeid med brukerne* var nye begreper som er blitt sentrale seinere. Hva innebar dette på 1970-tallet? Departementet skrev at formålet med samarbeidet med klienten ikke bare var at hjelpen skulle kunne aksepteres av klienten, men det skulle også bidra til ”styrking av sosialt og politisk svake gruppers situasjon” (St meld nr 71, 1972-73: 76). Departementet viste til at det var i tråd med samfunnsutviklingen. ”Det må være et mål at enhver – også de fysisk, psykisk og sosialt funksjonshemmede – skal kunne være med i samfunnslivet på likeverdige vilkår ut fra sine ulike forutsetninger” (St meld nr 9, 1975-76: 13). Uttalelsene ga uttrykk for et demokratiperspektiv som åpnet for at alle mennesker skulle ha mulighet for å delta uansett forutsetning. Det innebar en ny diskurs og en ny måte å forstå avvikende grupper i samfunnet på og hang sammen med periodens antiautoritære verdier.

Som vist foran ble departementets ordbruk ikke fulgt opp i praktiske handlinger. Det sies lite om hvordan en for eksempel skulle få til *likeverdige vilkår*, ikke annet enn ”at det må legges økt vekt på å forebygge at sosiale problemer oppstår, og på å dekke befolkningens økende behov for sosial service og sosiale tjenester” (St meld nr 9, 1975-76: 13). Dette ble stadig gjentatt, men uten nærmere utdyping om hva det innebar. Tiltakene i lov om sosial omsorg var fortsatt gjeldende. Aksjonsgruppa for Uteliggere og Herbergister oppsto i 1970 som en protest mot institusjonstenkningen. Gruppa besto av bostedsløse, sosialarbeidere og universitetsansatte (Mathiesen 1975, Thorsrud 2000). Organiseringen var en følge av at andre

tvangsinstitusjoner skulle ta over for blant annet Oppstad arbeidsleir, slik som lukkede avdelinger på alkoholinstitusjoner og vernehjem. Gruppen stilte krav om regulære boligbygg for bostedsløse i stedet for ensidig utbygging av vernehjem. Aksjonsgruppen uttalte at ”*Vår boligsituasjon langt på vei er årsaken til forholdene, og til problemene både for dem som sjeneres av oss og for oss selv*” (Mathiesen 1975: 90). Gruppen ble ikke omtalt i noen av dokumentene, heller ikke utover på 1970-tallet. Vi kan undre seg over hva det kom av, om de var for rabiater eller om det handlet om hvem som var verdige motdebattanter.

4.4 Diskursens kontekst

I det som følger vil jeg beskrive de samfunnsmessige forholdene departementets diskurs inngikk i, og hva slags kunnskapsforståelse velferdsstaten ble tuftet på som kan forklare endringene i diskursene. Jeg har valgt å kalle omtalen av bostedsløshet i de første tiårene etter krigen for avviksdiskurs. Bostedsløse ble avgrenset fra å delta i samfunnet på grunn av livsførsel og avvek fra det som ble oppfattet som normal livsførsel. Ved inngangen til 1970 ble departementets omtale endret og en diskurs oppsto. Bostedsløse ble nå omtalt som en vanskeligstilt gruppe og samfunnsmessige forhold ble trukket inn som årsak. Skiftet kan sees i lys av ny sosiologisk kunnskap.

Vitenskaplig rasjonalitet ovenfra

Etterkrigstida markerte samfunnsvitenskapens gjennombrudd i Norge med ny vitenskaplig diskurs. Den fungerte parallelt med den rådende styringsvitenskapen som i stor grad baserte seg på juss, sosialøkonomi og pedagogikk (Slagstad 2001). Arbeiderpartiet som dominerte politikken disse tiårene, baserte politikken på vitenskaplig ekspertise i gjenoppbyggingen av samfunnet. Samfunnsvitenskapen fikk etter hvert en viktig rolle i utformingen av det nye samfunnet. I starten hadde den som mål å utvikles til en sosial ingeniørkunst med naturvitenskapen som ideal (Mjøset 1991, Thue 1997). Ideen var at staten sto for ekspertmakt som innebar at den skulle styre med godhet og strenghet. Ekspertene visste hva som var best for den enkelte som måtte innordne seg fellesskapet (Soydan 1993). Dette er en form for paternalisme hvor borgerne ikke bare skulle respektere loven, men også at myndighetene skulle bestemme hva slags liv som skulle leves (Eriksen 2001). Denne ekspertmakten eller paternalismen kom også til uttrykk i forarbeidet til sosialomsorgsloven. Standard- og plantenkning på omtrent alle områder preget den sosialdemokratiske velferdsstaten (Seip 1994). Dette ga seg også utslag i boligpolitikken de første tiårene etter krigen. Boligtildelingen var preget av standardisering. Boliger som kom inn under byggeprogrammet,

skulle tildeles i forhold til størrelse på husstanden. Antall boligflate per beboer og rom i forhold til størrelse på husholdet skulle avgjøre hva slags bolig en skulle få (St meld nr 61, 1958, Reiersen & Thue 1996, Elster m fl 1989, Hansen & Guttu 2000). Standarder var noe en kunne strekke seg etter, forbedres og var grunnlaget for planlegging. Dermed ble politikken avhengig av fagfolkene og vitenskapen (Slagstad 2001). Sosiale problemer skulle løses med profesjonalitet og systematikk.

Standardisering var også et mål på normalitet. Dermed fikk en også et mål på avvik (Slagstad 2001). Samfunnet skulle bygges opp slik at alle skulle få de samme mulighetene, og de som avvek normen skulle resosialiseres (Halvorsen 2002). Bostedsløse var personer som avvek fra det normale, og som avvikere skulle de resosialiseres. De skulle med andre ord tilpasses samfunnets normalitet slik at de ikke ble til plage for befolkningen. Dette synet bygget på en medisinsk paternalisme som var en integrert del av velferdsstaten. ”Det dreide seg ikke om et samfunnsvern, men om normalitetsvern. Dette ga samfunnskollektivet myndighet til inngrep overfor avvikende individer” (Slagstad (2001: 145). Allerede på 1950-tallet foreslo Arbeiderpartiet å utrede opprettelse av en egen *psykopati forsorg* (Arbeiderpartiets arbeidsprogram 1953). Forslaget ble ikke gjentatt seinere, men illustrerer synet på avvikende personer. Sosialdepartementet skrev:

”Sosialpolitikkenes alminnelige målsetting er å gi flest mulig mennesker i samfunnet høve til å nytte ut de evner og muligheter de har til å leve trygt og harmonisk, slik at forholdet til familien og til samfunnet er godt og uten urimelig friksjon.” (Ot prp nr 56, 1962-63: 5).

Bostedsløse passet ikke inn slik samfunnet skulle utformes, et samfunn i harmoni og ”uten urimelig friksjon”. Departementet skrev at behandlingen skulle bidra til endringer ”i den asosiale livsholdningen” og ”å bringe asosiale personer i slik harmoni med omgivelser og samfunn at de kan sørge for sitt underhold ved vanlig arbeidsinnsats” (Ot prp nr 56, 1962-63: 16). *Asosiale og psykopater* hadde problemer med å innordne seg et ”ordnet samfunn”. *Normalitet* ble beskrevet som å ”tilpasse seg de forbud, påbud og hensyn – hele det system av normer – som samlivet med andre mennesker i et ordnet samfunn bygger på” (side 16). Det handlet om ”solidaritetsfølelse og samarbeidsevne”, ”plikter og hensyn som et vanlig arbeidsforhold medfører” og ”å underholde seg selv” (side 16). Bostedsløse ble karakterisert som arbeidssky og opplevd som en trussel mot dette bildet. Halvorsen (1999) peker på at samfunnets sosiale integrasjon trues dersom den sosiale avstanden mellom folk oppleves som for stor. Dette forholdet kan illustreres med debatten om opphevelsen av tvangsbestemmelsene for løsgjengere. Regjeringen innså at tida var inne for å endre

bestemmelsene om bruk av strafferettslige reaksjoner mot ”offentlig drukkenskap og løsgjengeri”, samt avskaffe bruken av ”arbeidshusanbringelse” (Ot prp nr 54, 1968-69: 51). Men det fantes ikke alternativ til disse tiltakene. Derfor ville ikke regjeringen foreslå endringer i tvangsbestemmelsene på dette tidspunktet. Det var Arbeiderpartiregjeringen som startet dette arbeidet, mens det var Bortenregjeringen som fullførte det.

Opposisjon nedenfra

Parallelt med oppbyggingen av velferdsstaten vokste det fram kritikk nedenfra og nådde et høydepunkt med studentopprøret i 1968 og folkets nei til EF i 1972 (Slagstad 2001). Kritikken kom både fra universitetsmiljø og folkelige bevegelser som sto for antiautoritære verdier. Den nye kvinnebevegelsen framhevet en annen rasjonalitet, omsorgsrasjonalitet i motsetning til plan- eller teknologisk rasjonalitet (Wærness 1982). Positivismekritikken ble frontet av blant annet Hans Skjervheim ([1976] 1996). Han hevdet allerede på slutten av 1950-tallet at forskerens objektive tilskuerrolle som politisk umyndiggjørende og autoritær. Samtidig utviklet den positivistiske samfunnsvitenskapen seg i en retning som Lars Mjøset (1991) kaller for problemorientert empirisme. Dette innebar ingen brudd med positivismen, men var en videreutvikling, og som etter hvert vendte seg mot planrasjonaliteten og forskningen som objektiv og nøytral (Aubert 1979). Kritikken var ikke rettet mot velferdsstaten. Forskerne var opptatt av at personer som avvek fra det normale, falt utenfor velferdsordningene, og at de tiltakene som ble satt i verk, virket undertrykkende (Mjøset 1991). Kritikken baserte seg på institusjonssosiologi og ble omtalt som *avvikssosiologi*. De som falt utenfor, avvikerne, skulle innlemmes i samfunnet gjennom sosial reform. Dette kom blant annet til uttrykk i boka *Myten om velferdsstaten* (Lingås 1970) hvor begreper som *det usynlige Norge* og *det klientskapende systemet*, ble benyttet.

Ramsøy som ledet forskningsprosjektet *På livet. Fra filleproletariatet i Oslo* (Ramsøy m fl 1971), og som var en av de nye sosiologene, deltok aktivt i debatten om hva som skulle skje med løsgjengerne i tilknytning til endringene i løsgjengerloven (Ramsøy 1969). Han mente at løsgjengerne måtte tilbys sosialmedisinsk behandling, noe som ikke var tilfellet med de tilbudene som ble foreslått. Thomas Mathiesen i KROM var også blant de nye samfunnsviterne som talte mot statens politikk. Mathiesen (1975) kalte kampen som utspilte seg for *løsgjengerkrigen*. Han mente at debatten avspeilte sammenhengen mellom lovgivning, media, økonomi og strukturer i samfunnet. Det ble gitt inntrykk av at samfunnet og særlig i de store byene ville bli overfløymet av alkoholisererte uteliggere. Det dreide seg i høyden om 50

menn som nå ville bli sluppet fri fra Oppstad. Halvorsen (2002) kaller dette for moralsk panikk hvor et sosialt problem som får oppmerksomhet, defineres som en trussel mot verdier og interesser i samfunnet. Mathiesen mente at det var skapt en forestilling om frihet, likhet og økonomisk trygghet som grunnleggende ideologi. Med opphevelse av løsgjengerloven ble en ny gruppe i samfunnet synlig og denne passet ikke inn i dette skapte bildet. Løsgjengerkrigen skulle dekke over det som kunne ryste denne forestillingen. KROM var ikke representert på den nevnte konferansen i 1968. Organisasjonen ble heller ikke nevnt hverken i Stortingets komiteinnstilling (Innst O X 1969-70) eller i stortingsdebatten (Stortingsforhandlinger 1969-70) som fulgte. I en samtale sier Mathiesen (2006) at han ikke synes det er rart at KROM ikke ble nevnt. Han mener at grupper som KROM som sto utenfor det etablerte, ikke kunne anerkjennes for den innflytelsen de faktisk hadde. Han forteller at de allikevel hadde en direkte kanal inn i Stortinget ved komitesekretæren. Han hadde vært med på å utforme reformskrivet og sørget for at de fikk møte komiteen. Men utad ville nok ikke komiteen anerkjenne innflytelsen KROM hadde, de ville stå uavhengig, sier Mathiesen.

Bostedsløshet ingen synlig plass i politikken

Samfunnsdebatten om opphevelse av tvangsbestemmelsene nådde også Stortinget. Blant annet ble det i innstillingen fra Justiskomiteen (Innst O X 1969-70) vist til en rekke forskningsbidrag om levekårene blant løsgjengerne og forholdene på Oppstad (Bratholm 1959, Christie 1960, Sundbye m fl 1968). Det var tverrpolitisk enighet i Stortinget om at tvangsbestemmelsene måtte opphøre selv om alternativene ikke var på plass (Stortingsforhandlinger 1969-70). Det ble begrunnet i forholdene løsgjengerne levde under, og at kroniske alkoholmisbrukere ikke burde sortere under justisvesenet, men overføres alkoholist- og sosialomsorgen. Sosialdepartementet fikk en sterk oppfordring om at egnede institusjoner måtte komme på plass så fort som mulig. Justisminister Elisabeth Schweigaard Selmer fra Høyre uttalte at til tross for at hun var enig i justiskomiteéns forslag, beklaget hun at Justisdepartementets opplegg som skulle sikre en bedre forberedelse av overgangen, ikke ble fulgt opp. Med det ble politikkområdet overlatt til Sosialminister Egil Aarvik fra Kristelig Folkeparti og hans departement. Han sa at:

Nye oppgaver vil det vel bli, men stort sett vil det vi får å gjøre med dette, falle sammen med det vi ellers har prøvd å gjøre for dette klientellet vi håndterer i vår alkoholistsorg. (side 289)

Dette var nye toner i forhold til de uttalelsene som ble sendt fra hans departement i høringsrunden. Her ble det gitt uttrykk for engstelse for at løsgjengerne ville ta plassen til

behandlingsvillige alkoholikere. Men han ga ingen signaler om behovet for nytenkning. Snarere skulle de gamle institusjonene videreføres.

En gjennomgang av programmene til noen av de sentrale partiene (Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti) i perioden 1960 – 1975 viste i stor grad av enighet innen sosial-, bolig- og alkoholpolitikken. Trolig hang det sammen med enigheten om fellesprogrammet fra 1945. Det var fortsatt store behov for boligbygging. Høyre understrekte riktignok at den statlige innsatsen kun skulle være en overgangsordning.

På litt lengre sikt må man også søke å komme bort fra kapitalstøtten til boligbyggingen. Dette system kan nemlig aldri bli helt sosialt rettferdig. Isteden må man komme fram til løpende husleiestøtte (renterabatt), basert på sosiale behov, ... (Høires arbeidsprogram 1957).

Dette var en politikk som Høyre fikk gjennomslag for 20 år seinere. Bostedsløshet ble ikke spesielt nevnt i noen av programmene og hadde dermed ingen synlig plass i partienes politikk. Partiene var opptatt av alkoholistsorgen hvor institusjoner var den rådende ideologien. 1960-tallet bar fortsatt preg av etterkrigstidas behov for oppbygging av samfunnet. Her var det ikke plass for avvikere. Selv om Arbeiderpartiets dominans i politikken ble truet i siste del av 1960-tallet, var det ingenting som tydet på at det var de politiske partiene som bidro til endringene i synet på bostedsløshet. Avviksdiskursen hadde en dominerende plass i samfunnet og med røtter som kunne spores flere hundre år tilbake, blant annet i fattigloven fra 1845 og løsgjengerloven fra 1900. Heller ikke ved overgangen til 1970 da tvangsbestemmelsene ble opphevet, var det ting som tydet på ny forståelse for bostedsløse i partiprogrammene. De ble fortsatt ikke omtalt. Derfor var det oppsiktsvekkende da Sosialdepartementet skrev:

Begrepet 'klientskapende krefter' har fått en sentral plass i de senere års sosialpolitiske debatt. Det synes å herske relativt bred politisk enighet om at det eksisterer 'krefter' i samfunnet som produserer helsemessige og sosiale problemer, som det senere blir helse- og sosialsektorens oppgave å løse. (St meld nr 71, 1972-73: 11)

Dette sitatet er som hentet fra *Myten om velferdsstaten* (Lingås 1970). Var det embetsverkets stemmer som fikk gjennomslag i dokumentene, snarere enn politisk ledelse som nå var Arbeiderpartiet? Jeg har allerede påpekt at det skjedde et språklig skifte i de offentlige dokumentene på denne tida. Rett etter krigen skjedde det et skifte i fagsammensettingen i departementene, hvor juristene ble nesten halvert på bekostning av sosialøkonomer, men også av andre med høyere utdanning, deriblant samfunnsvitere (Lægreid & Olsen 1978). Det var fortsatt en overvekt av jurister og kun en mindre andel samfunnsvitere utover 1970-tallet, dog

fler i Sosialdepartementet sammenlignet med andre departement (Christensen m fl 2001). Læg Reid og Olsen (1978) viser i en undersøkelse fra 1976 at Sosialdepartementet framsto litt annerledes enn andre departement hvor konfliktnivået innad i departementet var noe høyere, og motsetningene mellom embetsverk og politisk ledelse var større. Ansatte var mer endringsorienterte og slet med å få gjennomslag for sine ideer. Læg Reid og Olsen mener at nyere utdanningsgrupper som ble ansatt i departementene fikk relativt lite gjennomslag for sine synspunkter, til tross for at de fikk utdanning i en periode hvor den ideologiske debatten gikk høyt. Fredrik Hoffmann (2006) kan bare delvis bekrefte at dette var tilfelle noen år før da stortingsmelding nr 71 (1972-73) ble laget. Han viser til at Arbeiderpartiet ønsket å fornye Sosialdepartementet. Samtidig foreslo Rasjonaliseringsdirektoratet en ny organisering av departementet etter en kartlegging (R-direktoratet 1970). Resultatet var blant annet en ny plan- og utredningsavdeling hvor Hoffmann ble ansatt sammen med en rekke andre samfunnsvitere som ble rekruttert utenfra. Dette ble en kulturfornyelse. Avdelingen skulle arbeide med utredning og tenke helhet. Men avdelingen representerte også en trussel i forhold til de etablerte avdelingene i departementet. Det skapte mye uro. Som en konsekvens ble det vanskelig å kommunisere med de andre avdelingene. I forhold til politisk ledelse ble de nye samfunnsviterne favorisert, forteller Hoffmann. Trolig fant samfunnsviterne også veien til Arbeiderpartiet. Selv om det ikke kunne spores endringer i institusjonstenkningen i partiprogrammene, var partiet opptatt av at samfunnsplanlegging skulle institusjonaliseres med planleggingsavdelinger i alle departement (Arbeiderpartiets arbeidsprogram 1969).

4.5 Sannheten om bostedsløshet trues

I de to første tiårene etter andre verdenskrig var løsgjengeri et strafferettslig ansvar. Straffetiltakene hadde i seg behandlings- og pedagogiske aspekter (Midré 1990). Det innebar straffearbeid for å resosialisere personene til et normalt liv. Oppfatningen var at løsgjengere var arbeidsskye, og at de gjennom behandling ville kunne resosialiseres. I arbeidet med trygde- og sosiallovgivningen ble det gitt uttrykk for at en ønsket å komme bort fra stemplingen av mennesker som fattigloven bidro til, men det var fortsatt en oppfatning av at avvikere trengte et strengt behandlingsregime. Dette var den dominerende forståelsen av avvik og hadde oppnådd hegemoni. Det vil si den var udiskutabel og var den offentlige oppfatningen av bostedsløshet. Med opphevelse av tvangsbestemmelsene ble avviksdiskursen ført videre innenfor en behandlingsramme, basert på et medisinsk kunnskapssyn. Avviksproblemet skulle løses på en systematisk måte gjennom kartlegging og diagnostisering, som så skulle danne grunnlaget for behandling av profesjonelle sosialarbeidere i egne

institusjoner. Tanken var at behandling var et gode enten personen ønsket det eller ikke, og det ble lagt vekt på kontroll og moralsk påvirkning. Samtidig var det skapt en sannhet om bostedsløse som alkoholikere og kriminelle.

Så er det spørsmål om det ble et brudd da en ny motdiskurs vokste fram på slutten av 1960-tallet. Mulighetsbetingelsene for denne var framveksten av samfunnsvitenskapen og en ny gruppe radikale samfunnsvitere og sosialarbeidere som sto fram som aktivister. De reiste spørsmål om hvorfor avvikere ikke fikk ta del i de nye velferdsordningene og pekte på samfunnsforhold som bidro til å holde denne gruppa nede. Ved å bruke et diskursteoretisk språk kan vi si at det nå pågikk diskursive kamper, det vil si en kjempet om hva slags forståelse av bostedsløshet som skulle gjelde, og den hegemoniske forståelsen ble truet. På den ene sida sto departementene og regjeringen som representerte det gjeldende synet. Det gikk ut på at årsak til avvik kunne forstås ut fra individuelle forklaringer, og at bostedsløse skulle behandles for å resosialiseres. På den andre sida sto en gruppe nye samfunnsvitere og aktivister representert ved bostedsløse og sosialarbeidere, og som i ettertid er blitt karakterisert som 68'er-generasjonen. De representerte motdiskursen. Deres syn gikk ut på at årsaker måtte søkes ut fra samfunnsmessige strukturer, og at avvikere var ekskludert fra å delta i samfunnet og fikk dermed ikke del i velferdsordningene. Departementet kan ha opplevd denne diskursen som truende. Det kom særlig fram da KROM laget reformskrivet i tilknytning til endringene i løsgjengerloven. Justisdepartementet ville ikke vite av det og åpent avviste det i forslaget til lovendring (Ot prp nr 23, 1969-70). Denne åpne uenigheten er sjelden å finne i offentlige dokumenter. Normalt framstår regjeringsdokumenter med én type sannhet (Mathisen 2003), og hvor uenighet underkommuniseres (Solheim & Øvrelid 2001). Stortinget ble imidlertid påvirket av den nye diskursen, i alle fall et stykke på vei, og vedtok enstemmig å oppheve tvangsbestemmelsene i loven. Men forslagene fra aktivistgruppene, inkludert KROM, om vanlige boligløsninger, ble ikke vurdert (Innst O X 1969-70, Stortingsforhandlinger 1969-70).

Den nye diskursen nådde også departementet. I begynnelsen av 1970-tallet ble bostedsløse omtalt i tråd med samtidas kritiske røster, mens de underliggende mønstrene fortsatt var til stede ved at bostedsløse ikke kom til orde, og at arbeidshjemmene hjemlet i sosialomsorgsloven fortsatte å eksistere under nye betegnelser. Begge diskursene, avviksdiskursen og motdiskursen, var å finne i Sosialdepartementet. Dokumentene framsto med annerledes tale enn tidligere, og som var nokså lik avvikssosiologien. De nye

samfunnsviterne var blitt en del av embetsverket og bidro med ny kunnskap og kultur. Den nye talen nådde allikevel ikke fram i forhold til hvilke tiltak som ble utformet.

Stortingsmelding nr 71 (1972-73) ble skrevet av den nyopprettede planavdelingen i Sosialdepartementet. Denne var i konflikt med avdelingen som hadde ansvaret for å følge arbeidet med sosialomsorgsloven og tilretteleggingen av institusjonstilbudet til personer med rusproblemer.

Sett over et lengre tidsrom kan det allikevel tenkes at disse årene kan betraktes som starten på en ny diskurs. Diskursive forandringer skjer som regel over en lang tidsperiode (Schaanning 1993). Dette skal jeg forfølge i kapittel 5.

Kapittel 5

Boligpolitikk for bostedsløse

Jeg vil i dette kapitlet først beskrive utviklingen av politikken mot bostedsløshet fra 1990 og fram til i dag. Så vil jeg gjennomgå hvilke diskurser om bostedsløshet som føres av regjeringene i de offentlige dokumentene i denne perioden. Jeg vil ta for meg boligmeldingene fra 1990- (St meld nr 34, 1988-89) og 2000-tallet (St meld nr 23, 2003-2004). Utjamningsmeldingene (St meld nr 50, 1998-99) og fattigdomsmeldingene (St meld nr 6, 2002-2003) er også sentrale dokumenter. I tillegg ser jeg på det første strategidokumentet for regjeringens nasjonale strategi for å bekjempe og forebygge bostedsløshet (Kommunal- og regionaldepartementet m fl 2005). Jeg vil så analysere hvordan sentrale aktører plasseres i diskursen, og til slutt drøfte de diskursene som framstår i lys av den samfunnsmessige konteksten og kunnskapssynet.

5.1 Innledning

Utover 1970-tallet ble velferdsstaten kritisert for å være ineffektiv, dyr og hindret økonomisk vekst. Den var for byråkratisk og folk ble avhengige av det offentlige (Kuhnle 2001). Denne diskursen kan sees på bakgrunn av tilbakeslaget i verdensøkonomien på 1970-tallet, og som fikk konsekvenser for velferdspolitikken i de vestlige landene (Stjernø 1995). Det førte til en rekke innstramminger av velferdsytelsene i Norge, og diskusjonen om folketrygdens økonomi startet. Sammenlignet med andre land ble allikevel innstrammingene relativt beskjedne (Stjernø 2001). Det politiske bildet er blitt mer omskiftelig enn i de første etterkrigsårene. Arbeiderpartiet, som tok over regjeringsmakten i 1990 etter Syse-regjeringen, hadde riktignok en lengre stabil periode på 1990-tallet. I 1997 tok Bondevik I, bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, over regjeringsmakten og satt fram til 2000. Arbeiderpartiet hadde et kort mellomspill fram til 2001. Bondevik II, bestående av Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre, hadde regjeringsmakten fram til 2005 da den rød-grønne regjeringen overtok.

Om velferdsordningene klarte å holde stand mot liberalistiske krefter, ble boligpolitikken deregulert og overlatt til markedet i begynnelsen av 1980-tallet (Reiersen & Thue 1996). Boligpolitiske virkemidler skulle målrettes mot de mest vanskeligstilte gruppene, deriblant bostedsløse. Husbanken syntes å ha utspilt sin rolle som bank for folk flest og måtte kjempe

for å overleve. I 1996 var det spørsmål om nedleggelse av banken. Det skjedde ikke, men bankens funksjon skulle fra nå av være ”en bank for mennesker som hadde problemer med å klare seg på egen hånd i boligmarkedet” (Reiersen & Thue 1996: 441).

Kommunaldepartementet overtok det formelle ansvaret for bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet i 1986. Siden da er bostedsløshet blitt omtalt i samtlige boligmeldinger fram til i dag. I 1996 ble den første kartleggingen av bostedsløshet i Norge gjennomført (Ulfrstad 1997). Det førte til en aktiv nasjonal politikk mot bostedsløshet, først med det nasjonale forsøket, prosjekt bostedsløse, som var et modell- og kompetanseforsøk i sju storbyer og med fire frivillige organisasjoner (Dyb 2005a). Dette ble etterfulgt av den nasjonale strategien for å bekjempe og forebygge bostedsløshet, *På vei til egen bolig* (Kommunal- og regionaldepartementet m fl 2005) med varighet ut 2007. Strategien innebærer et samarbeid mellom stat og kommuner hvor Husbankens tilskudd og lån stilles til rådighet, og hvor både Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet bidrar med stimuleringsmidler til kommunene. Sosial- og helsedirektoratet ble etablert i 2002 og blir dermed en aktør i feltet.

5.2 Aksept for avvik eller fortsatt behov for behandling?

Boligproblemer

Da bostedsløshet ble tema i politikken, omtales bostedsløse som en blant flere vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

En gruppe som er spesielt vanskeligstilt på boligmarkedet er de sosialt funksjonshemmede. Dette vil ofte være personer med store sosiale tilpasningsvansker. Nærmere bestemt vil gruppen bestå av løsgjengere, herbergister, uteliggere og den del av de løslatte fra fengsler som fører en omflakkende tilværelse. Selv om gruppen er meget uensartet, vil mangel på permanent bolig ofte være et felles trekk. (St meld nr 34, 1988-89: 25)

Snautt 10 pst av dei bustadlause hadde bustadproblem primært på grunn av arbeidsløyse eller andre problem i ein etableringsfase. Spesielt gjaldt dette innvandrarene. ... Data frå 1996 viser at vel 60 pst av dei bustadlause som var i kontakt med hjelpeapparatet, misbrakte rusmiddel. Mange bustadlause hadde også psykiske lidingar ... For bustadlause som har tilleggsvanskar som psykiske lidingar eller rusmiddelmisbruk, må sosialtenesta vurdere funksjonsnivået til den bustadlause i høve til bustad, eller 'buevne'. (St meld nr 50, 1998-99: 236)

Sitatene er hentet fra to meldinger som i tid skiller med ti år. I løpet av denne tida er den første kartleggingen av bostedsløshet i Norge (Ulfrstad 1997) gjennomført. Utover det er det lite som skiller dem i omtalen av bostedsløshet. Den siste er mer empiribasert, og representerer med det et nytt skille hvor politikken blir forskningsbasert. Forskere bidro med tekster til utjamningsmeldinga. Seinere blir staten en aktiv bestiller av forskningsoppdrag. Begge de ovennevnte stortingsmeldingene gir et nyansert bilde av hvem som er bostedsløse

og situasjonen deres. Det dreier seg ikke bare om personer med rusproblem, selv om de er de fleste. Også nye grupper omtales, som arbeidsløse og innvandrere. I meldingene benyttes begreper som *sosial funksjonshemming* og *bostedsløs* for å beskrive personer uten bolig eller som har problemer med å holde på boligen. Også de tidligere begrepene som løsgjengere, herbergister, uteliggere og omflakkende liv benyttes fortsatt selv om gruppa beskrives som mer sammensatt. Det som er felles for alle, er at de mangler permanent bolig. Dette er en ny måte å omtale bostedsløshet på. Det er boligproblemet som omtales og i mindre grad egenskaper ved individene. Begrepene *bostedsløs* og *sosial funksjonshemming* ble introdusert på 1970-tallet. *Sosial funksjonshemming* benyttes ikke i utjamningsmeldinga og heller ikke i seinere dokumenter. Det kan tenkes at det etter hvert hvilte noe stigmatiserende ved begrepet. Da det ble benyttet på 1970-tallet var det trolig for å beskrive en persons forhold til samfunnet. I stortingsmelding nr 34 (1988-89) knyttes *sosial funksjonshemming* direkte til ”løsgjengere, herbergister, uteliggere og den del av de løslatte fra fengsler som fører en omflakkende tilværelse” (side 25). *Bostedsløshet* ble introdusert i begynnelsen av 1970 (Ot prp nr 15, 1971-72) som en samlebetegnelse for løsgjengere uten bosted og uten kommunetilhørighet. Lars-Marius Ulfrstad (1997, 1999) mener at begrepet *bostedsløshet* har fokus på bolig, og at det viser til et fysisk-materielt sted med visse rettigheter. Han legger dermed noe annet i begrepet enn det å ha en omflakkende tilværelse. Han definerer *bostedsløshet* som en posisjon mennesket har i forhold til boligmarkedet, det vil si om de ikke har tak over hodet, bor på hospits, midlertidig hos venner og bekjente, oppholder seg i institusjon eller fengsel uten å ha fast bopel etter oppholdet eller løslatelsen (Ulfrstad 1997). Begrepet har nærmest fått en hegemonisk status i seinere offentlige dokumenter og kartlegginger (Dyb 2005b).

Oppfølging framfor vurdering av boevne

Uttrykket *liten boevne* dukker opp i utjamningsmeldinga. Begrepet benyttes ofte i møtet mellom sosialarbeidere og bostedsløse og knyttes til personer som har et rus eller psykisk problem. Evelyn Dyb (2002) skriver at *manglende boevne* beskriver personer som er i en kaotisk bo- og livssituasjon og sier noe om egenskaper ved disse personene. Liten eller manglende boevne framstår som om det er selvsagt at personen ikke kan tilbys bolig (Sahlin 1999), og som en form for avgrensingsmekanisme. Følgende utsagn fra en sosialarbeider kan illustrere dette forholdet.

Tildeling av bolig til en rusmisbruker må vurderes ut fra vedkommendes vilje til å mestre sine problemer. Klarer ikke misbrukeren å holde avtaler, respektere regler og ta vare på seg selv

helsemessig og til dels økonomisk, kan tilbud om egen bolig virke mot sin hensikt. Som profesjonelle sosialarbeidere skal vi ikke påføre en person et nytt nederlag, med de alvorlige konsekvenser dette kan få. (Ulberg 2004: 81)

I dette sitatet er sosialarbeideren opptatt av å være realistisk når det gjelder tildeling av bolig. Boevnen må vurderes før tildeling kan skje. Boevnen defineres her som ”å holde avtaler, respektere regler og ta vare på seg selv helsemessig og til dels økonomisk”. Sosialarbeideren er også opptatt av klienten. Forventes det for mye av ham, kan det få alvorlige konsekvenser. Begrepet *boevne* drøftes på en litt annen måte i stortingsmelding nr 23 (2003-2004).

Enkelte kommuner har kriterier som sier at personer som er blitt kastet ut av boligen, må bevise boevne før de kan få kommunal bolig på nytt. En viktig strategi i prosjekt bostedsløse har derfor vært å fokusere på oppfølgingsbehovet til den enkelte, heller enn å vektlegge boevne. (side 43)

Prosjekt bostedsløse hvor modeller for tiltak til bostedsløse skulle utvikles, har altså hatt betydning for forståelsen av at bostedsløse kan trenge oppfølging i boligen for ikke å miste den igjen, og at det ikke handler om egenskaper som boevne hos den enkelte.

Bostedsløshet årsak til sosiale problemer

Årsaker til bostedsløshet nyanseres i dokumentene.

Bakgrunnen for de bostedsløses situasjon har oftest vært en kombinasjon av alkoholmisbruk, utfall fra arbeidslivet, samlivsbrudd, boligproblemer og psykiske eller kriminalitetsproblemer. (St meld nr 34, 1988-89: 25)

Det er ei vanleg oppfatning at misbruk av rusmiddel og/eller psykiske lidingar er årsaken til at ein person manglar bustad. På den andre sida kan livet som bustadlaus skape eller løyse ut ein psykisk sjukdom eller medverke til eit rusmiddelmisbruk, og mangel på bustad kan ofte gjere det vanskeleg å skaffe seg inntektsgivande arbeid. Mangel på bustad kan saman med andre problem skape ein negativ spiral der problema gjensidig forsterkar kvarandre. Ein skal likevel ikkje undervurdere betydninga av ein stram bustadmarknad. (St meld nr 50, 1998-99: 157)

Årsaksforholdene beskrives som en kombinasjon av strukturelle og individuelle forhold.

Årsaken til bostedsløshet kan være forhold ved personen som sykdom eller rusmisbruk, eller motsatt kan det være forhold ved samfunnet som kan medvirke til at problemer oppstår som for eksempel mangel på bolig eller inntektsgivende arbeid. Det primære er at ”det er for lite tilbud av bustader til vanskelegstilte, også bustadlause” (St meld nr 50, 1998-99: 258). Dette er et skifte i perspektiv som er helt nytt fra regjeringshold, et perspektiv som var oppe i debatten på 1970-tallet. Blant annet hevdet Aksjonsgruppa for Uteliggere og Herbergister at ”*boligsituasjonen* langt på vei er årsaken til forholdene” (Mathiesen 1975: 90), men gruppa ble ikke hørt. I 1998 uttaler regjeringen at bolig mangelen er et problem, i tillegg til at ”det

manglande fokuset på bustadproblema ... og at hjelpeapparatet ikkje har gode nok tilbod” (St meld nr 50, 1998-99: 258). Det som sies er at bolig- og velferdstilbudet ikke har hatt nok oppmerksomhet mot bostedsløshet. I utjamningsmeldinga pekes det blant annet på at hjelpeapparatet og manglende planlegging av boliger i kommunene er lite samordnet. Det private boligmarkedet trekkes ikke fram i denne sammenhengen, ikke annet enn at ” Ein skal likevel ikkje undervurdere betydninga av ein stram bustadmarknad” (side 157).

Behandlingsmodellen lever vidare

Bondevik I regjeringen foreslår i utjamningsmeldinga at tilbudet skal legges til rette ut fra den enkeltes funksjonsnivå eller boevne for at bostedsløse skal kunne bli integrert i samfunnet.

Ein føresetnad for å halde ved like buevna er ofte at dei er integrerte i samfunnet med arbeid, dagaktivitet og med deltaking i sosiale aktivitetar. Slike tiltak kan vere viktige for å førebyggje alvorlege rusmiddelproblem og forverring av psykiske lidingar, og med det å sikre buevna. (St meld nr 50, 1998-99: 261)

Her dukker det opp et nytt begrep. Bostedsløse skal *integreres* i samfunnet. Regjeringen gir imidlertid ingen forklaring på hva den mener med integrering. Men det kan være naturlig å se uttalelsen i sammenheng med ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming hvor *normalisering* og *integrering* var et begrepspar som gikk igjen. Det gir asosiasjoner til nærhet, fellesskap og lokalmiljø (Sandvin 1993). Dette kan høres fint ut, men regjeringens uttalelser er tvetydige. Den er fascinert av den svenske *trappemodellen*.

I trappemodellen er kvart trappesteg eit ledd i ein progresjon mot eigen bustad som er juridisk regulert, slik at ein kan gå inn med sanksjonar. Trappa kan t d ta til med utflytting frå hospits eller anna lågterskeltilbod. Den vidare progresjonen går gjennom ulike trenings- og overgangsbustader. ... Eigen bustad på standard leigekontrakt er målet. ... Kontraktane har faste vilkår for utkasting. Utkasting kan som regel skje på dagen. Dersom den bustadlause bryt ein regel eller avtale, eller skaper vanskar, må vedkomande ned eitt eller fleire steg i trappa og begynne på nytt. *Regjeringa vil vurdere 'trappemodellen' som verkemedel til gradvis bustadetablering for bustadlause.* (St meld nr 50, 1998-99: 259)

Straff og disiplin er sterkt til stede i denne modellen og er systematisert i en form for behandling, og med sosialtjenesten som behandlere. Bostedsløse skal vurderes i forhold til grad av boevne, for å få tilbud om bolig og straffes dersom de ikke tilpasser seg kravene. Beskrivelsen av trappemodellen kan minne om forslaget til lov om sosial omsorg om hvordan kommunene skulle legge til rette for *asosiale* og *psykopater* ut fra personenes funksjon og atferd (Ot prp nr 56, 1962-63). Utsagnene står i strid med andre utsagn som utjamningsmeldinga presenterer, som for eksempel:

Mykje tyder på at mange bustadlause går i ein sirkel frå tilbod til tilbod i ulike delar av hjelpeapparatet, utan å få hjelp som set dei i stand til å bryte ut av situasjonen. Ein typisk

sirkel kan vere frå opphald på hospits til opphald på ein institusjon i rusmiddelomsorga eller psykiatrien, deretter opphald på eit hybelhus, omsorgssenter eller liknande, deretter hospits att, og vidare i nye rundar i systemet. (St meld nr 50, 1998-99: 157)

Med dette utsagnet synes det forunderlig at trappemodellen blir foreslått vurdert. Det er nettopp denne sirkelgangen som forårsakes av denne modellen. I tillegg er den i strid med de verdiene som ligger i bann for beskrivelsene av bostedsløse. Verdigrunnlaget regjeringen legger til grunn er likeverdige levekår og rettferdig fordeling.

Strukturelle forhold

På 1990-tallet framstår diskursen om bostedsløshet som motstridende. Den bærer trekk fra både avviksdiskursen på 1960-tallet og motdiskursen på 1970-tallet. I stortingsmeldingene som ble lagt fram på 2000-tallet, fremmet av Bondevik II regjeringen, er omtalen noe tydeligere. I boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) beskrives vanskeligstilte på boligmarkedet som personer eller hushold som av ulike grunner trenger bistand til å anskaffe seg egnet bolig, deriblant bostedsløse. Det står også at rusmisbrukere som har et boligbehov, barnefamilier på hospits og at innvandrerdelen blant bostedsløse, er økende. I strategien mot bostedsløshet som presenteres i denne meldinga, omtales målgruppa å være psykiatriske pasienter og rusmisbrukere som skrives ut av institusjoner, kriminelle som løslates fra fengsel, personer som ikke er i stand til å betale husleia eller på annet vis står i fare for å bli kastet ut av boligen, og personer som oppholder seg på hospits eller andre midlertidige oppholdssteder. Det innebærer i stor grad de samme gruppene som på 1960-tallet hvor løsgjengerne ble ansett som både kriminelle og rusavhengige, men de omtales nå på andre måter.

I fattigdomsmeldinga (St meld nr 6, 2002-2003) beskrives "lav inntekt" som "en hovedårsak til dårlige og/eller ustabile boforhold" (side 19). I boligmeldinga drøftes ulike forestillinger og årsaksforklaringer til bostedsløshet. "Hittil har de individuelle årsakene vært mest sentrale i innsatsen overfor bostedsløse" (side 43).

I tillegg til en individuell tilnærming finnes en mer samfunnsorientert tilnærming som retter oppmerksomheten mot blant annet 'huller' i hjelpeapparatet og boligmarkedet, det vil si strukturer som kan bidra til bostedsløshet. Regjeringen ønsker å vektlegge strukturelle årsaker til bostedsløshet noe sterkere i den nasjonale strategien som foreslås, uten at dette skal gå på bekostning av den individuelle oppfølgingen. (St meld nr 23, 2003-2004: 43)

Regjeringen sier den vil legge vekt på de strukturelle forholdene. Strukturelle årsaker sees i sammenheng med forhold som har med hjelpeapparatet å gjøre, i mindre grad bolig- og arbeidsmarkedet. Med den sterke vektleggingen av strukturelle forhold er det naturlig å tro at

det er samfunnsvitere som står bak teksten. Antallet samfunnsvitere har økt betraktelig, med 13 prosent i kommunaldepartementet og 9 prosent i Sosialdepartementet i perioden 1976 - 1996 (Christensen m fl 2001).

Normalisering

Det kan tyde på at ikke alle i samfunnet slutter opp om regjeringens endrede diskurs når den skriver:

Bostedsløse oppfattes gjerne som forvirrede og psykisk forstyrrede mennesker med misbruksproblemer. Dette bidrar til at det kan være vanskelig for kommunene og samarbeidspartnere å skaffe boliger. (St meld nr 23, 2003-2004: 45)

I fattigdomsmeldinga pekes det på at

... andre viktige årsaker kan være diskriminering på boligmarkedet på grunn av hudfarge eller en levemåte som avviker fra det som er 'gjengs' i et bomiljø. (St meld nr 6, 2002-2003: 19)

Tidligere har det vært uttrykt at bostedsløse skulle tilpasse seg omgivelsene. Her gis det uttrykk for at hvis en person avviker fra det som er "gjengs", kan det være årsak til bostedsløshet. Regjeringen skriver at det er forhold utenfor individet som må endres for å tilpasse individenes muligheter til å bo, og ikke motsatt ved at individene skal tilpasse seg det normale. Med utsagnet ovenfor antyder regjeringen at avvik må kunne aksepteres. Hvor stor grad av avvik som skal aksepteres, diskuteres ikke.

Denne talen om bostedsløshet kaller jeg for *normaliseringsdiskursen*. Den står i motsetning til avviksdiskursen som innebærer at personer som avviker fra normen skal enten behandles for å bli normal eller gjemmes bort og ikke være til plage for samfunnet. Normaliseringsdiskursen får en sentral plass i den offentlige diskursen med ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmete på begynnelsen av 1990-tallet, hvor spesialistinstitusjoner ble nedlagt og ordinære velferdstilbud skulle gjelde for denne gruppa. *Normalisering* var en reaksjon mot segregasjon eller avgrensingsmekanismer og ulikhet i livsmønstre og levekår som dette skapte for psykisk utviklingshemmete. Det var ønske om å oppnå levekår som kunne fremme den enkeltes livskvalitet til tross for forskjellighet og ulike behov for tjenester og omsorg (Sandvin 1993, Solum 1993, Romøren 1995). Normaliseringsideologien er et uttrykk for sosialpolitiske verdier som representerer tanken om å se mennesker som medborgere uansett handikap, at støtten flyttes dit mennesket bor, og at det gis mulighet for å kunne delta i samfunnet (Sandvin 1993). Regjeringen gir uttrykk for at velferdsordninger som gjelder andre grupper med boligbehov, også skal gjelde personer med rusproblemer, altså en form for universalisme.

(Det er bare det at Husbankens virkemidler i dag stor grad retter seg mot vanskeligstilte.) I situasjonen som følger kommer denne universalismen til uttrykk.

Rusmiddelmissbrukere som har et boligbehov, har tilgang til de samme husbankordninger som andre grupper. Regjeringen vil legge til rette for at rusmiddelmissbrukere sikres tilgang til samme individuelle vurdering som andre grupper. Kartlegginger foretatt i forbindelse med lokale handlingsplaner viser at rusmiddelmissbrukere har varierte boligbehov. Regjeringen vil derfor ikke fremheve et virkemiddel som bedre egnet enn andre virkemidler, og vil heller ikke foreslå egne ordninger for rusmiddelmissbrukere. (St meld nr 23, 2003-2004: 49)

Omtalen av trappemodellen blir tonet ned, ikke minst etter kritikk fra forskerhold (Dyb 2002, 2005a, b). Blant annet vises det til svensk forskning som kan påvise at trappemodellen snarere bidrar til å opprettholde bostedsløsheten enn det motsatte (Sahlin 1996). Boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) er imidlertid ikke tydelig. I meldinga omtales ulike modeller for ”bosetting av vanskeligstilte” (side 44), blant annet trappemodellen og det som kalles for normaliseringsmodellen. Den sistnevnte bygger på at bostedsløse har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre selv om de har rus eller psykiske problemer. Det innebærer at de kan flytte inn i egen bolig, uten at det forutsettes at de skal klare seg uten støtte og oppfølging. Denne tenkningen står i motsetning til trappemodellen. Regjeringen tar ikke stilling til noen av modellene.

5.3 Aktørene i feltet

I denne delen vil jeg se på hvilke konsekvenser diskursen får for aktørene. Omtalen av bostedsløse synes på 1990-tallet å være preget av en blanding av gammel og ny språkbruk. Med forslaget om å vurdere trappemodellen, får avviksdiskursen forrang. Den siste boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) antyder en tilnærmet normaliseringsdiskurs. Det legges vekt på at tilbud skal tilpasses den enkeltes behov. Det gir forventninger om deltakelse for bostedsløse.

Staten presenterer seg selv gjennom dokumentene fra Kommunaldepartementet og Sosialdepartementet⁸. Som underliggende direktorater er henholdsvis Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet aktører i feltet. Spesialisthelsetjenesten som blir statlig aktør mot slutten av perioden gjennom sykehusreformen i 2002 og rusreformen i 2004, gis liten rolle. Aktører foruten staten er kommunene og frivillige organisasjoner. I denne perioden omtales ikke

⁸ Sosialdepartementet skifter navn flere ganger i løpet av denne siste perioden. Fra 1993 skiftet det fra Sosialdepartementet til Sosial- og helsedepartementet. I 2002 ble departementet delt i to, Helsedepartementet og Sosialdepartementet. I 2004 skiftet Sosialdepartementet til Arbeids- og sosialdepartementet, og med Stoltenberg II heter det nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I oppgaven kaller jeg det gjennomgående for Sosialdepartementet.

edruskapsområdet i det hele tatt. Men de frivillige organisasjonene består av de samme som tidligere, som Frelsesarmeen, Kirkens bymisjon, Kirkens sosialtjeneste og Blå Kors, men de blir ikke nevnt med navn.

Statlig harmoni?

Også i denne perioden er det to departement som opererer i bostedsløshetsfeltet. Hovedansvaret ligger i Kommunaldepartementet. Bostedsløshet er et tema i boligpolitikken. Sosialdepartementet er fortsatt med ut fra at mange bostedsløse trenger oppfølging i boligen for ikke å miste den igjen. Dette er sosialtjenestens ansvar. Hvordan posisjonerer de to departementene hverandre? Gjøres det med respekt for hverandres rolle eller konkurrerer de om oppmerksomheten? Det vil også være aktuelt å se på hvilke roller Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet gis i denne sammenhengen.

I dokumentene omtaler de statlige aktørene hverandre i forhold til ansvarsområdet, for eksempel at Husbankens virkemidler bør styrkes. Utjammingsmeldinga (St meld nr 50, 1998-99) gjennomsyses av utsagn om at det er *regjeringen som vil noe* og som er den handlende parten. Bjarne Øvrelid (2002) beskriver slike utsagn som hegemonisk intervensjon. Det innebærer at andre gis ingen eller liten stemme og allikevel får ansvaret for det regjeringen vil. Han forklarer dette med at det er en måte å skape oppslutning om regjeringens perspektiv på. I den siste boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) kommer de andre aktørene tydeligere fram. Husbanken har ansvar for boligvirkemidlene og skal samarbeide med Sosial- og helsedirektoratet for å sikre tjenester til bostedsløse. Husbanken gis det operative ansvaret for den nasjonale strategien mot bostedsløshet, mens partene framstilles som likeverdige.

Husbanken vil fortsatt være den statlige institusjon som skal koordinere og samordne arbeidet med bostedsløse. Som et ledd i dette arbeidet skal Husbanken i tett samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet, ... (St meld nr 23, 2003-2004: 49).

De to departementene har fordelt ansvar og roller seg i mellom. Kommunaldepartementet har ansvar for å sikre bostedsløse boliger. Sosialdepartementet har tilsvarende ansvar for tjenesteutøving. Begge er gjensidig avhengig av hverandre for å utøve politikken. Det er lite som kan tyde på at det er noe som kan rokke ved dette bildet i dokumentene. Det eneste måtte være en mindre nyanse i måten å presentere prosjekt bostedsløse på i fattigdomsmeldinga (St meld nr 6, 2002-2003) og boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004). I fattigdomsmeldinga fra Sosialdepartementet omtales prosjektet som "et samarbeid mellom Sosialdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken" (side 31) i

nevnte rekkefølge. I boligmeldinga fra Kommunaldepartementet står det at ”Husbanken har hatt det operative ansvaret for prosjektet” (side 42). Ansvaret vektlegges forskjellig i de to meldingene. Det kan muligens synes som detaljer. Bak scenen, hvor jeg deltok, kunne det enkelte ganger være konkurranse mellom departementene og deres ministre for å profilere satsingen utad. Dette kan muligens dokumenteres ved en opptelling av presseoppslag om ministrenes besøk hos lokale prosjekter. Begge meldingene presenterer hvert sitt harmonibilde. Solheim og Øvrelid (2001) skriver at dette er et harmoniperspektiv som baseres på at det finnes bare en måte å se samfunnet på, mens et konfliktperspektiv anerkjenner ulike interesser. Hver for seg framstår de to tekstene som harmoniserende sannheter. Mulige interessekonflikter anerkjennes ikke. Dette kommer først fram når de to tekstene sammenstilles.

Husbanken hadde prosjektledelsen av prosjekt bostedsløse og har koordineringen av den nasjonale strategien mot bostedsløshet. Det gir et signal om at bostedsløshet handler primært om boligmangel og ikke primært om mennesker med problemer. Samarbeidet med Sosial- og helsedirektoratet innebærer en ansvarsfordeling mellom bolig og tjenester. Det handler om at noen personer uten bolig også har behov for oppfølging i boligen. Regjeringen presenterer Husbanken som sitt aktive organ i gjennomføringen av den nasjonale strategien. Med Husbankens posisjon gir regjeringen nettopp uttrykk for at bostedsløshet handler om et boligproblem. Husbanken gis imidlertid en svært ambisiøs rolle. Regjeringen har utviklet konkrete resultatmål innen områder hvor andre sektorer har ansvaret, og som antyder at bostedsløshet handler om rus- og psykiske problemer og kriminalitet. Da er det spørsmål om det allikevel ikke er det sosiale problemet som blir vektlagt, framfor bolig. Det vil være avhengig av hvor styrende Husbankens koordineringsansvar blir.

Kommunene underlegges statlig styring?

Staten har definert rollefordelingen mellom staten og kommunene i boligpolitikken. Formålet er at staten og kommunene sammen skal sikre nok boliger.

Staten legg til rette gjennom lovverket og med lån, tilskot og rettleiing fra Husbanken. ... Kommunane er Husbanken sin strategiske medspelar. ... Kommunane må legge til rette for bustadbygginga og utnytte tilbodet frå Husbanken for dei svake gruppene på bustadmarknaden. (St meld nr 50, 1998-99: 230-231)

Staten skal sørge for lover og forskrifter, låne- og tilskuddsmidler samt kunnskapsutvikling. Kommunene har hovedansvaret for å iverksette den statlige boligpolitikken. Kommunene har

et helhetlig ansvar overfor bostedsløse, et ansvar de har fått fra staten. I en stortingsmelding som Kommunaldepartementet sto ansvarlig for i 1997, ble kommunene gitt koordineringsansvaret. ”Kommunen bør aktivt trekke dem [andre aktører] inn og tømre et lokalt samarbeid” (St meld nr 49, 1997-98: 49). I denne meldinga gis det også eksempler på erfaringer fra noen kommuner som har bidratt med boliger til bostedsløse. Året etter uttaler regjeringen at ”Kommunane er Husbanken sin strategiske medspelar ...” slik det sies i sitatet ovenfor. I stortingsmelding nr 23 (2003-2004) skal Husbanken koordinere arbeidet med strategien. Det innebærer et gradvis skifte. Fra å ha et koordineringsansvar skal kommunene spille på lag med Husbanken, og Husbanken får etter hvert koordineringsansvaret. At det blir slik, sies det ingenting om. Det kan tenkes at studier av kommunenes praksis som viser at de ofte ikke fyller statens forventninger, har hatt innvirkning. Her kommer det fram at kommunene forholder seg relativt passive og avventende, og boligpolitikken blir ”reaktiv og fragmentarisk” (Hansen 2004: 18). I utjamningsmeldinga gis det uttrykk for at kommunene ikke har gjort jobben sin.

Det manglende fokuset på bustadproblema kan ha ført til at mange bustadlause – av dei mange vel fungerande – ikkje får den hjelpa dei har bruk for, ... (St meld nr 50, 1998-99: 258)

Staten går i retning av å ta en mer aktiv pådriverrolle overfor kommunene. Den vil sørge for at færre blir kastet ut av boligen, utvikle flere og bedre alternative boformer slik at ingen skal bo midlertidig når de skrives ut av institusjon eller løslates fra fengsel. Videre vil staten samordne hjelpetiltakene for bostedsløse og styrke den individuelle hjelpen til den enkelte (St meld nr 23, 2003-2004). Med dette vil staten handle innenfor et område som er kommunenes myndighetsområde. Men staten er ikke entydig på dette området.

For at resultatmålene i strategien skal nås er vi helt avhengig av aktiv deltakelse fra kommunene. Ved å ta i bruk statlige virkemidler og samarbeide tett med frivillige organisasjoner og viktige statlige institusjoner, mener vi at kommunene skal ha gode rammebetingelser og forutsetninger til å jobbe for at alle kan ha en egen bolig. (Kommunal- og regionaldepartementet m fl 2005: 4)

Her inviteres kommunene med i arbeidet med strategien. Det sies sågar at staten er helt avhengig av kommunene og vil legge best mulig til rette for å gi kommunene gode rammebetingelser. Men i det samme dokumentet stilles det spørsmål om kommunene er forpliktet til å delta i strategiarbeidet. Det kan virke som om regjeringen undergraver sine egne ambisjoner når den uttaler:

Kommunene er ikke lovpålagt å delta i arbeidet med å gjennomføre strategien 'På vei til egen bolig'. Den kommunale innsatsen bør stå i forhold til de utfordringer kommunen har. (side 19)

Riktignok uttrykker en respekt for at kommunene har mange oppgaver. Dette er allikevel en underlig uttalelse. Betyr det at kommunene ikke trenger å gjøre noe, og at staten godt kan gjøre jobben uten kommunenes medvirkning, langt inn i kommunenes myndighetsområde? Kommunene har et lovpålagt ansvar overfor mennesker som ikke kan dra omsorg for seg selv i henhold til sosialtjenesteloven.

Kommunenes egen stemme i de statlige dokumentene er underkommunisert. Riktignok trekkes det veksler fra prosjekt bostedsløse. Prosjektet omtales primært som et statlig prosjekt, mens de sju største kommunene i Norge deltok. Erfaringene herfra har ikke bare bidratt til å gi disse kommunene et løft både med nytenkning og innsats overfor gruppa, men også erfaringene framstår som eksempler som andre kommuner kan lære av.

Frivillige organisasjoner som viktig supplement

Frivillige organisasjoner løftes inn som betydelige aktører og får en nærmest opphøyet posisjon i bostedsløshetsfeltet i stortingsmelding nr 23 (2003-2004). Begrunnelsen er:

De frivillige organisasjonene har utviklet seg til en viktig samarbeidspartner for det offentlige i velferdspolitikken. I boligpolitikken utgjør de et viktig supplement til det offentlige blant annet ved å skaffe og drifte boliger til folk med behov for oppfølgingstjenester. ... De frivillige organisasjonene har en unik kompetanse om brukerne. ... I rollen som 'advokat for de vanskeligstilte' vil de frivillige organisasjonene opptre på vegne av de vanskeligstilte, og være pådrivere og lobbyister overfor offentlige myndigheter. (side 94)

Frivillige organisasjoner har ikke bare en spesiell kompetanse, de gis også en særlig posisjon i å kunne tale på vegne av bostedsløse. I utsagnet gis det uttrykk for en indirekte mistillit overfor kommunene som ikke får den samme omtalen som de frivillige: "De frivillige organisasjonene har en unik kompetanse om brukerne" og "organisasjonene får utvilsomt tilgang på informasjon som det offentlige ikke får tilgang på". Dette er utsagn som bidrar til å styrke frivillige organisasjoners posisjon. Det framstilles som et ubestridt faktum at de har helt spesielle egenskaper i så måte.

Frivillige organisasjoner skal også konkurrere på lik linje med andre næringsdrivende i forhold til offentlige oppdrag.

Erfaringene i Prosjekt Bostedsløse tilsier at det er behov for å styrke kompetansen i stat, kommune og de frivillige organisasjonene om organisering av et konkurranseutsatt samarbeid. (St meld nr 23, 2003-2004: 94)

Konkurransetsetting av tjenester preger den offentlige diskursen i denne perioden. Denne regjeringen var pådriver for konkurranseutsetting. Det henger sammen med New Public Management som får en dominerende plass i den offentlige velferdspolitikken. Dette forholdet er allikevel ikke tydelig. Staten ønsker å gi frivillige organisasjoner en særlig plass i politikken mot bostedsløshet, også framfor private aktører. I prosjekt bostedsløse ble dette særlig tydelig. Frivillige organisasjoner ble sammen med storbykommunene invitert med i prosjektet som selvstendige aktører, men var samtidig avhengige av driftsavtaler med kommunene. Dette problematiserte forholdet i og med at kommunene ikke kunne inngå driftsavtaler uten å konkurranseutsette tjenestene (Dyb 2005a). Dermed vedtok regjeringen å innføre et midlertidig unntak fra innkjøpsreglementet. ”De ideelle organisasjonene står overfor særlige utfordringer i konkurransen med kommersielle leverandører av helse- og omsorgstjenester. Slike organisasjoner tar et viktig samfunnsansvar for å dekke omsorgsbehov” uttalte nærings- og handelsminister Ansgar Gabrielsen i en pressemelding (Nærings- og handelsdepartementet 2004). De frivillige organisasjonenes opphøyde posisjon kan sees i sammenheng med Kristelig Folkepartis rolle i regjeringen, og at dette var et område hvor partiet fikk gjennomslag for politikken sin.

Frivillige organisasjoner omtales i tilknytning til boliganskaffelse og tjenesteyting til rusmisbrukere. Selv om edruskapsområdet ikke omtales, er det dette som videreføres fra 1960-tallet. Frivillighetsfeltet er langt bredere, både av type organisasjoner og hva slags oppgaver de driver med. Blant annet inngår brukerorganisasjonene som en del av frivillighetsfeltet. Aarsæther og Vabo (2002) viser til nytten ved organisasjonene som en arena for opplæring til demokrati og som supplement til det representative demokratiet. Dette perspektivet er fraværende i dokumentene.

Bostedsløse med frihet til å velge

I 1990-tallets dokumenter er det lite som tyder på at bostedsløse har en egen stemme. Her formulerer departementet hvilke tiltak som kan egne seg for bostedsløse. Hva bostedsløse tenker om sin situasjon og hvordan de ønsker å ha det, kommer ikke til uttrykk. Så kommer et skifte i talen i fattigdomsmeldinga og boligmeldinga som ble produsert på 2000-tallet.

Regjeringen vil føre en politikk som gir den enkelte *frihet til å velge*. ... Det enkelte mennesket har et *ansvar for eget liv*. Det må stilles krav til alle, ut fra hver enkelts evner og ressurser. (St meld nr 6, 2002-2003: 6).

Tiltak for å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil på den ene siden bli rettet mot individene for å styrke deres ressurser slik at de kan delta på boligmarkedet, ... (St meld nr 23, 2003-2004: 40).

Utsagnet *frihet til å velge* innebærer at mennesket stilles fritt overfor flere valgmuligheter, og at det er opp til den enkelte å foreta valg. Hva slags type valg bostedsløse har, kommer ikke fram. *Friheten til å velge* ble nærmest et slagord i den liberalistisk orienterte politikken som ble fremmet av Bondevik II regjeringen, hvor Høyre hadde en dominerende rolle. To Høyre-statsråder sto ansvarlig for henholdsvis fattigdomsmeldinga og boligmeldinga. Høyre gir uttrykk for en sterk tro på enkelt menneskets frihet til å ta egne valg, og at denne friheten vil komme dersom den rette støtten gis. Dette kommer blant annet til uttrykk i valgprogrammet for perioden 2001 – 2005 (Høyres prinsippprogram 2000). Her heter det blant annet at:

... en velferdsstat som gjør folk til permanente klienter, er mislykket. Høyres sosialpolitikk er å sette den enkelte i stand til å bli selvhjulpne og uavhengig av offentlig hjelp. Mennesker som har falt utenfor, skal hjelpes til igjen å ta del i samfunnet ut fra sine evner og ferdigheter. Støtteordninger må utformes slik at alle får utnyttet sine ressurser så godt som mulig. (pkt 7.12)

I dette ligger en kritikk av fellesskapsløsningene, og at velferdsordningene bidrar til å passivisere folk. Det er en tro på at menneskene har uante muligheter, men at velferdsordningene bidrar til å undertrykke disse. I fattigdomsmeldinga forklarer regjeringen at det handler om respekt og tro på den enkelte mennesket for at de skal komme ut av en vanskelig situasjon. ”Regjeringen vil arbeide for et velferdssamfunn som støtter opp under den enkeltes initiativ og egeninnsats, og hvor den enkelte tar medansvar” (St meld nr 6, 2002-2003: 6). Regjeringen går ikke nærmere inn på hvilke krav det handler om, ikke annet enn at de skal tilpasses den enkelte. I boligmeldinga står det at individenes ressurser vil bli styrket.

Regjeringen har som ambisjon å styrke folks evne til å etablere seg både på eiermarkedet og i det private leiemarkedet. Det viktigste virkemidlet for å sikre boligetablering er å legge tilrette for et vel fungerende boligmarked. (St meld nr 23, 2003-2004: 40)

Bostedsløse har et eget ansvar. De skal få styrket ressursene for å kunne ta valg. Det kan bety at en ikke ønsker at de ikke skal være til byrde for samfunnet. Denne talen inngår i ideologien New Public Management. Oppfatningen er at når brukerne får medvirke ved å velge sitt eget tjenestetilbud, bidrar det til at tjenestene treffer, blir målrettet og dermed mer effektive (Høst 2005). Denne modellen forutsetter at brukerne har oversikt over og kunnskap om alternativene som finnes, og evnen til å tenke gjennom mulige konsekvenser. Spørsmålet er om den vil nå grupper av brukere som ”er i situasjoner der de er svake, utslåtte og hjelpetrengende” (Dahle & Thorsen 2004: 19). Tenkningen er basert på ideen om at

mennesker er rasjonelle, og at de tar de rette valgene når de har frihet til å velge. Det kan være berettiget å spørre om ikke formålet er besparing og resultatet ansvarsfraskrivning.

I strategidokumentet (Kommunal- og regionaldepartementet m fl 2005) nevnes medvirkning fra bostedsløses organisasjoner for første gang i denne 50 års perioden.

Frivillige organisasjoner, boligbyggelag og brukerorganisasjoner har erfaringer som er av sentral betydning for arbeidet med forebygging og bekjempelse av bostedsløshet. (side 20)

Men brukerorganisasjonene gis ingen sentral plass i dokumentet. Aktivist- og selvhjelpsorganisasjonen AKTBO nevnes i den samme oversikten, men omtales ikke utover det, til tross for at de fikk midler fra prosjekt bostedsløse. Organisasjonen har på mange måter en tilsvarende funksjon i dag som KROM og Aksjonsgruppa for Uteliggere og Herbergister hadde tidligere. Organisasjonen peker på mangler ved boligpolitikken og gjerne i form av aksjoner som for eksempel boligokkupasjon. Formålet til AKTBO ”er å prøve ut, etablere og konkretisere alternative boløsninger for hjemløse og boligtrengende som har behov for andre boløsninger enn det markedet i dag klarer å tilby” (AKTBO 2007). Her føres en helt annen boligdiskurs enn den statlige. I prosjektperioden ble det hevdet at deres alternative måte å arbeide på, ville være viktig kunnskapstilførsel på området (Dyb 2005a). Hverken evalueringen (Dyb 2005a) eller andre dokumenter (f eks St meld nr 23, 2003-2004, Kommunal- og regionaldepartementet m fl 2005) sier noe om hvilke erfaringer dette kan være. Det kan tenkes at aksjoner på grensen av det lovlige og høyt konfliktnivå med Oslo kommune, har bidratt til at staten har valgt å underkommunisere deres rolle.

Bostedsløses posisjon i forhold til egen sak synes fortsatt å være nokså marginal, mens frivillige organisasjoner gis posisjon til å tale på vegne av bostedsløse. Dette er i en tid hvor en er opptatt av å lytte til brukerne. Dette perspektivet vokste fram fra brukere som ønsket styring over eget liv og de tjenestene de var avhengige av, og en reaksjon nedenfra fra mottakerne av tjenestene rettet mot den paternalistiske velferdsstaten og det profesjonelle ekspertveldet (Rønning & Solheim 1998). For en del brukergrupper ble brukermedvirkning en gjenerobring av borgerstatusen og en fjerning av klientstatusen. Tone Alm Andreassen (2004) framhever at brukermedvirkning kan være et middel til å få fram informasjon om brukernes erfaringer, virkelighetsbilde og problemforståelse. Som det går fram av gjennomgangen av dokumentene, er dette medvirkningsperspektivet nokså fraværende når det gjelder bostedsløse, og dette til tross for at brukermedvirkning er blitt et ord som får stadig sterkere

gjennomslag i helse- og sosialpolitikken. Det handler om autonomi som innebærer selvbestemmelse over beslutninger som angår dem og mulighet for samfunnsmessig deltakelse. Erik Oddvar Eriksen (2001) skiller mellom offentlig og privat autonomi. Den offentlige autonomien handler om å styrke det enkelte mennesket slik at de har mulighet for å delta i samfunnet og bidra til fellesskapet. Den private autonomien inngår i New Public Management hvor tjenestene individualiseres som konsumentgoder.

5.4 Diskursens kontekst

Hensikten med denne delen er å se på hvordan omtalen av bostedsløse i dokumentene inngår i diskursene i samfunnet. Jeg vil se på hvilke kunnskapssyn som dominerer i denne perioden og hva slags rolle partiene og embetsverket spiller. Fra 1990-tallet behandles bostedsløshet som en del av boligpolitikken. Bortsett fra utjamningsmeldinga (St meld nr 50, 1998-99) som Sosialdepartementet sto ansvarlig for, er det de boligpolitiske dokumentene som omhandler bostedsløshet. Temaet behandles også i tilknytning til fattigdom, rusmisbruk og psykiske lidelser, men da som et problem som noen av disse gruppene sliter med (Rundskriv I-4/99, Sosialdepartementet 2002, St meld nr 6, 2002-2003). Selv om temaet nå behandles som et boligproblem, går politikken allikevel langt inn i det sosiale og helsepolitiske området, og til dels det strafferettslige området. Dette avspeiles i resultatmålene i den nasjonale strategien.

Velferdsstaten mellom ulike ideologier

Da den første kartleggingen (Ulfrstad 1997) forelå og tallet på antallet bostedsløse ble synliggjort, ble det fart i arbeidet mot bostedsløshet. Ulfrstad (2007) peker på at oppfatningen i boligforskningstiljøet var at bostedsløshet ikke var et boligproblem men et sosialt problem, og derfor uinteressant som forskningstema. Så ble det en endring i dette synet. Hva det var, er vanskelig å si. Ulfrstad peker på noen momenter. Blant annet kom det en henvendelse fra FN som var forundret over at Norge ikke var opptatt av problemet. Det ble vist til Sverige som hadde arbeidet med problemstillingen over flere år. Dyb (2005b) peker på at kartleggingen fra 1996 ble nærmest enerådende som premissleverandør for den offentlige politikken. Hun mener at resultatene fra kartleggingen er i overensstemmelse med endringene i boligpolitikken som er gått fra generell til mer målrettet politikk mot vanskeligstilte.

Det pågår nå debatter om hvilke fundament velferdsstaten skal baseres på, den sosialdemokratiske eller den liberale velferdsstaten (Esping-Andersen 1990). Den sosialdemokratiske modellen baserer seg i stor grad på statlig styring og universelle ytelser.

Mens den liberale velferdsstaten baserer seg på markedsløsninger og med lite inngrep fra staten. Offentlige ytelser skal være selektive og rette seg mot vanskeligstilte og ofte på et svært lavt nivå. Nanna Kildal (2006) peker på at økonomiske argumenter har fått større plass i den politiske retorikken. Økonomifaget er blitt en del av samfunnsvitenskapen med særlig vekt på rasjonell beslutningsteori (Mjøset 1991). Rasjonell beslutningsteori bygger på antakelsen om at mennesket handler rasjonelt eller fornuftig for å oppnå mest mulig nytte av de valgene som tas (Jacobsen & Thorsvik 2002). Det kan være denne tenkningen som ligger bak Høyres vektlegging av frie valg. Men utsagnet om frie valg kan også være et uttrykk for en individualisme som i stor grad preger det senmoderne samfunnet (Jørgen & Phillips 1999, Slagstad 2001). Det innebærer at individet hele tida settes for valg, og at identitet skapes gjennom de valgene individet tar. Eriksen (2001) peker på at velferdsstatens omstilling om mer effektivitet og treffsikre tjenester inngår i en diskurs som handler om fornyelse av offentlig sektor, og hvor markedsløsninger er premisset for denne omstillingen. Det innebærer at kunnskap fra det private næringslivet får en dominerende plass. New Public Management handler om styring og organisering av offentlige virksomhet på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette er en økonomiforståelse som henger sammen med den liberale velferdsstaten. Jeg velger å kalle denne forståelsen for *økonomidiskurs*. Den fungerer som vist foran parallelt med de to andre diskursene jeg er opptatt av. Til tross for denne utviklingen er det mye som tyder på at de universelle ordningene holder stand. Ideologien bak ordningene er imidlertid endret fra å være fellesskapets goder til individualiserte ytelser og hvor det offentlige yter tjenester som om det var konsumentgoder (Eriksen 2001). Boligpolitikken ble liberalisert på tidlig 1980-tallet og styres av markedet med minst mulig statlig innblanding. Det går imidlertid et skille mellom boligpolitikken generelt og boligpolitikken for de svakstilte gruppene. Her blir statens rolle mer inngripende, i tråd med den liberale velferdsstaten.

De tre diskursene jeg er opptatt av, avviksdiskursen, normaliseringsdiskursen og økonomidiskursen, er basert på ulike typer kunnskap som bidrar til at velferdsordningene gis ulike innretninger og når målgruppa på forskjellige måter. I tabell 5.1 har jeg skjematisk dette forholdet.

Tabell 5.1 Diskurser i forhold til velferdsordninger

Konsekvenser for velferdsordninger	Avviksdiskurs basert på planrasjonalitet og behandling-kunnskap	Normaliseringsdiskurs basert på samfunnsvitenskap (avvikssosiologi)	Økonomidiskurs basert på liberalistisk økonomikunnskap
Universelle ordninger	"De normale"	Alle	Bør reduseres
Selektive ordninger	Bostedsløse som "avvikere"	Bostedsløse	Bostedsløse

I avviksdiskursen som ble ført på 1960-tallet, gikk det et klart skille mellom de personene som var en del av normaliteten og dem som ikke klarte å tilpasse seg. Den sosialdemokratiske velferdsstatens ordninger rettet seg mot "de normale", de som innordnet seg samfunnets sosiale orden, mens sosial omsorg som en selektiv ytelse rettet seg mot bostedsløse og andre som avvek fra det normale. Kunnskapssynet var hentet fra medisinen. I normaliseringsdiskursen inkluderes alle. Selektive ytelser skal bidra til å løfte vanskeligstilte slik at de kan få del i velferdsordningene med likestilte rettigheter. Dette er et syn som kan forklares ut fra samfunnsvitenskapen slik den også kom fram i avvikssosiologien på 1960-tallet. Stein Ringen (2007) hevder i en kronikk at det er måten de dårligst stilte inkluderes i samfunnet på, som gir den universelle velferdsstaten kvalitet. Det innebærer at velferdsstaten må sikre en sammenheng mellom ytelsene til alle og gradvise behovsdefinerte tiltak. Økonomidiskursen føres ut fra den liberale velferdsstaten. Diskursen går ut på å redusere de universelle ytelsene for å målrette dem mot svakstilte personer, slik boligpolitikken er et eksempel på. Alle tre diskursene er å finne i dokumentene. Det er uklart om noen av dem er mer dominerende enn andre. Snarere synes det som om de eksisterer side om side.

Bekjempelse av bostedsløshet som boligpolitikk

I motsetning til tidligere er politikken mot bostedsløshet nå å finne i samtlige partiprogram. Kan det forklares med at velferdspolitikken nå fungerer og at tida er inne for å løfte de aller svakeste? Eller handler det om en generell dreining i liberalistisk retning? Bondevik II regjeringen er tydelig på at boligpolitikken skal målrettes de vanskeligstilte.

Husbankens regelverk gjennomgås med sikte på at banken i større grad kan bidra til bygging av boliger for vanskeligstilte. (Sem erklæringen 2001: 47)

Høyre understreker at det er den enkelte persons og families ansvar å skaffe seg egen bolig, og at det er en offentlig oppgave å hjelpe de vanskeligstilte til å få bolig med akseptabel

standard (Innst S nr 222, 1998-99). Det samme synet kommer også fram da et flertall fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti i kommunalkomiteen ga sin innstilling til boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004).

... norsk boligpolitikk har vært mer deregulert enn de fleste andre lands, noe som etter disse medlemmers oppfatning har ført til at Norge har et mer velfungerende boligmarked enn de fleste andre land. På den måten vil flest mulig være i stand til å skaffe seg bolig – og beholde den – på egen hånd, uten statlig medvirkning. (Innst S nr 229, 2003-2004: 6-7)

Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet på sin side er opptatt av å få boligpolitikken til å virke mer sosialt. Særlig ønsker en å sikre barnefamilier og unge mennesker rimelige boliger med vanlig standard (Innst S nr 184, 2002-2003). Dette synet går igjen i disse tre partienes program på 1990-tallet og fram til i dag.

Boligpolitikken vil være en viktig del av Regjeringens brede velferdspolitik. En sosial boligpolitikk skal forebygge at mennesker kommer i sosialt og økonomisk uføre. ... blant annet gjennom aktiv bruk av Husbanken, satsing på billige utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte og økt bostøtte til barnefamiliene. (Soria Moria erklæringen 2005: 38)

Her skilles høyre- og venstresida i politikken. Partiene i Bondevik II regjeringen fører en liberal velferdspolitik hvor den generelle boligpolitikken overlates markedet med minst mulig medvirkning fra staten, og hvor boligpolitiske virkemidler målrettes vanskeligstilte med selektive tiltak. De rød-grønne partiene fører på sin side en politikk mer i tråd med den sosialdemokratiske velferdsmodellen hvor universelle ordninger skal gjelde alle, og hvor staten skal aktivt styre virkemiddelbruken, men hvor det også er behov for å gjøre noe ekstra for å nå dem som har det mest vanskelig. Det er imidlertid bred enighet om at det er uakseptabelt at det finnes bostedsløse i dagens samfunn, og at det må etableres boligløsninger for dem.

Komiteen slutter opp om [enstemming] at det må tilbys helhetlige tilbud for å skaffe bostedsløse den oppfølgingen de har behov for, og ... støtter opp om tanken om at bolig for bostedsløse er et gode i seg selv, og ikke en premie for rusfrihet, som kan mistes. (Innst S nr 229, 2003-2004: 21)

I stortingsmelding nr 23 (2003-2004) finnes både en normaliseringsdiskurs og en økonomidiskurs. Politisk avspeiler boligmeldinga Høyres liberalistiske politikk med vektlegging på markedsstyrt boligmarked med minst mulig statlig innblanding. Men meldinga avspeiler også en sosiologisk tilnærming. Denne tilnærmingen legger vekt på hvordan bostedsløse befinner seg i forhold til boligmarkedet og hjelpeapparatet, hvordan disse strukturene ikke klarer å organiseres på en helhetlig måte slik at gruppa marginaliseres. Embetsverket som i stor grad består av samfunnsvitere, har bred kontakt med miljø utenfor

departementet. Prosjekt bostedsløse kan tjene som eksempel. Prosjektet ble etablert som en følge av utjamningsmeldinga. I organiseringen rundt prosjektet deltok representanter fra både statlig og kommunal forvaltning, forskningsmiljø og frivillige organisasjoner. Jeg deltok på vegne av Sosial- og helsedirektoratet og var med på prege diskursen i retning av normalisering av bostedsløshetsfenomenet. Dyb som hadde i oppdrag å evaluere prosjekt bostedsløse, reiste debatten om trappemodellen (dyb 2002) etter at regjeringen skrev i utjamningsmeldinga at den vurderte å ta den i bruk. Ulfrstad (2007) forklarer at da denne meldinga ble skrevet, var normaliseringstenkningen nokså fjern. I den opprinnelige prosjektbeskrivelsen skulle de deltakende kommunene prøve ut trappemodellen. Dette ble endret til at prosjektkommunene ble stilt frie til å velge modeller. I boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) bærer politikken mot bostedsløshet preg av disse diskusjonene. Når boevne og trappemodellen nedtones i meldinga, avspeiler det noe av debatten. Den politiske og samfunnsvitenskaplige tilnærmingen står ikke i motsetning til hverandre, selv om de representerer to forskjellige måter å tenke på. Regjeringsdokumentene preges ofte både av politisk ledelse og embetsverket i måter å framstille saker på. Det er embetsverket som skriver dokumentene. Men det er ikke uvanlig at regjeringsmedlemmer vil ha inn saker som kan avspeile politikken. Dermed vil ulike typer kunnskap kunne framstå parallelt, her ved forståelsen av årsak til bostedsløshet basert på sosiologisk kunnskap og ved forslag til tiltak basert på liberalistisk økonomi kunnskap. Samtidig bidrar det til å gjøre diskursen om bostedsløshet uklar.

5.5 Motsetningsfylte diskurser

Synet på bostedsløshet og årsaken til problemet blir utover 1990-tallet mer nyansert, ikke minst på grunn av tilgang på empirisk kunnskap og forsøksvirksomhet som stiller spørsmål ved gamle sannheter. Det innebærer diskurser som viser til ulike årsaksforhold, både samfunnsmessig og individuelt. I enkelte tilfeller er diskursen snudd hvor mangel på bolig kan være årsak til psykiske og rusproblemer. Samtidig bærer dokumentene fra 1990-tallet preg av ulike diskurser som til dels er motstridende. Til tider kan det virke som brudd på tidligere diskurser hvor *normaliseringsdiskursen* synes å dominere. Det innebærer ikke bare et nyansert syn på bostedsløshet og årsaker til bostedsløshet, men også at de har rett til velferdsordninger, og at de skal ha mulighet for å delta i samfunnet. Andre ganger skinner den tidligere *avviksdiskursen* igjennom. Da knyttes egenskapskarakteristikker til individet. Det innebærer blant annet en forståelse av at personer har skyld i at de er bostedsløse, og at de derfor må vise vilje til endring, som for eksempel bevise boevne for å få bolig. I

utjanningsmeldinga (St meld nr 50, 1998-99) finnes disse to diskursene parallelt. De synes å følge hvert sitt løp uten at de settes opp mot hverandre, og uten at de diskuteres ut fra hva slags syn og verdier de gir uttrykk for. Tekstens bidrag er delvis hentet fra samfunnsvitere utenfra og delvis fra embetsverket i departementet (Ulfrstad 2007). Jeg antar at embetsverket har hatt behov for å konkretisere tiltakene. I mangel av noe annet har en skuet over til nabolandet og litt automatisk hentet modellen fra Sverige. Boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) som ble laget noen år seinere, kunne bygge på tilgang av ny erfaring og ny samfunnsvitenskaplig kunnskap. Men boligmeldinga tok aldri oppgjør med trappemodellen. Den ble stilt opp som alternativ til normaliseringsmodellen. Det kan ha vært en underliggende skepsis til en total omfavning av normaliseringstenkningen, som innebærer et annet verdigrunnlag i forhold til hvordan bostedsløshet forstås.

Selv om temaet bostedsløshet ikke er nytt, framstår det som nytt da kartleggingen fra 1996 slår fast at det er noe fler enn 6000 mennesker som er uten bolig. I dokumentene gis det uttrykk for at denne situasjonen er uverdlig. ”Det er ikkje akseptabelt at ei stor gruppe menneske er bustadlaus” (St meld nr 50, 1998-99: 258) skriver Bondevik I regjeringen. Synliggjøring av bostedsløshet som et sosialt problem skjer i en tid hvor menneskerettigheter og diskurser om at brukere skal stå i sentrum for tjenesteytingen, er sentrale. HVPU-reformen er gjennomført. I lengre tid har rettighetstenkning for funksjonshemmete gjort seg gjeldende. Opptrappingsplanen for psykisk helse skulle settes i verk. En dominerende diskurs er at alle uansett situasjon har rett til å leve et normalt liv i lokalsamfunnet og med støtte fra kommunale tjenester. Dette gir mulighetsbetingelsene for diskursene om bostedsløshet. Etter debatten om trappemodellen utvider regjeringen sitt tiltaksrepertoar for bostedsløse. Den legger vekt på bolig og oppfølging i boligen for å hindre utkastelser. Til grunn for dette synet ligger normaliseringstenkningen. Dette henger sammen med diskursen fra forskerhold og en åpen diskusjon mellom ulike modeller for hvordan tiltak til bostedsløshet bør tilrettelegges. Den baserer seg også på erfaringer fra kommunene og foregår i et miljø rundt departementene hvor de statlige etatene, involverte kommuner og forskningsmiljø er med. Fordi embetsverket er en del av dette miljøet, avspeiler det også tekstene som følger etter tusenårsskiftet. En tredje diskurs kommer nå tydeligere fram, *økonomisdiskursen* basert på New Public Management med røtter i liberalistisk økonomi kunnskap. Den fikk gjennomslag på 1980-tallet og ble dominerende under Bondevik II regjeringen. Denne diskursen kommer særlig til syne gjennom vektlegging av menneskenes

frie valg som verdigrunnlag, konkurranseutsetting av tjenestene og hvor boliger skal være overlatt til markedet.

Oppsummeringsvis blir avvik problematisert i denne perioden. Jeg finner tre hoveddiskurser som fungerer mer eller mindre parallelt. Motsetningsfylte verdier kommer til syne, som paternalisme og umyndiggjøring på den ene sida og autonomi og frihet på den andre. Det er også motsetningsforhold i måten å forstå autonomi og frihet på. På den ene sida handler det om selvstendigjøring for å gi mulighet for å delta og bidra til felleskapet, mens på den andre sida handler det om private handlinger. Disse motsetningsforholdene kan muligens forklares med at vi er inne i en tid som nettopp er preget av motsetninger, og som Zygmunt Bauman (2001) kaller for flytende modernitet. Det er i følge ham en fase av moderniteten som kjennetegnes ved at den nærmest streber etter å oppløse de kreftene som holder orden og system på plass. Samfunnet er blitt langt mer pluralistisk sammenlignet med tidligere. Det kan bidra til oppløsningstendenser, men kan også skape større aksept for annerledeshet. Hva som er normalt og unormalt, blir mer problematisk. Bostedsløshet er kommet på den politiske dagsordenen fordi det passer inn i denne tenkningen om å målrette velferdsordningene mot vanskeligstilte, hevder Dyb (2005b). Det kan også tenkes at normaliseringstenkningen har fått større feste, og at alle uansett problem og situasjon, skal ha mulighet for å motta de samme velferdsytelsene. Da er det nødvendig å målrette noen tiltak uten at det skal gå utover de universelle ytelsene. Eller det kan tenkes en sammenblanding av de ulike diskursene.

Kapittel 6

Avslutning

I dette avslutningskapitlet vil jeg summere opp de hoveddiskursene jeg har funnet og diskutere aktørenes posisjoner i diskursene. Jeg har i denne studien vært opptatt av om det har skjedd endringer i synet på bostedsløshet i disse årene og hvordan det kan forklares. Det dreier seg om å stille spørsmål til det som tas for gitt, hvordan diskursive begreper, hva slags kunnskap og hvilke praksiser som blir videreført eller reaktivert fra tidligere historiske perioder, og hvilke historiske og samfunnsmessige sammenhenger de diskursive bruddene skjer i (Hammer 2001).

Tre framtrede diskurser

I kapitlene 4.5 og 5.5 har jeg oppsummert diskursene om bostedsløshet og drøftet hvordan de ble mulig å ytre i de respektive periodene. Avviksdiskursen hadde hegemoni på 1960-tallet. Det handlet om at bostedsløse avvek fra det som ble ansett som normalt og skulle derfor institusjonaliseres. Normaliseringsdiskursen oppsto som en motdiskurs mot slutten av 1960-tallet, blant annet gjennom framveksten av samfunnsvitenskapen og antiautoritære krefter nedenfra. Her ble det stilt spørsmål om hvorfor bostedsløse ikke fikk del i velfedsordningene. En tredje diskurs, økonomidiskursen, fikk gjennombrudd mot slutten av 1970-tallet. Den baserer seg på liberalistisk økonomi kunnskap og handler om å målrette ytelsene til vanskeligstilte og sikre mest mulig effektive tjenester. I tabell 6.1 har jeg oppsummert diskursene skjematisk. Endringene i diskursen kan forstås i lys av nye faggrupper og ny kunnskap. Årsaksforklaringer blir mer nyanserte. Det er ikke lenger kontroversielt å snakke om bolig til bostedsløse. Men det er vanskelig å peke på fullstendige brudd på diskursene. I den første perioden fikk nye talemåter ikke konsekvenser for tiltakene, og de får det bare delvis i den andre perioden. Da kan det reises tvil om dette egentlig er en ny diskurs. Diskurser er ikke bare talemåter, men får også konsekvenser for praksis (Jørgensen & Phillips 1999). Det finnes blant annet tydelige spor fra avviksdiskursen, som omtalen av trappemodellen. Det var Arbeiderpartiregjeringen som målbar avviksdiskursen med sin dominans i politikken i årene etter krigen. Samfunnet skulle bygges opp planmessig basert på naturvitenskaplig tenkemåte. Avvikere skulle få en sjanse ved hjelp av behandling og resosialisering. Da nye talemåter dukket opp i dokumentene i begynnelsen av 1970-tallet, var det snarere embetsverket som var bærere av diskursen som oppsto som en motdiskurs utenfor

departementet og som protest mot den hegemoniske diskursen. I dokumentene fra de siste 15 årene finner jeg som nevnt flere og til dels motstridende diskurser. Blant regjeringspartiene er det først og fremst Høyre som står fram som bærer av økonomidiskursen, og særlig slik den framstår i stortingsmelding nr 23 (2003-2004). Men i denne meldinga får også embetsverket plass til å fremme en tilnærmet normaliseringsdiskurs.

Tabell 6.1 Diskurser om bostedsløshet

	Avviksdiskurs	Normaliseringsdiskurs	Økonomidiskurs
Nøkkelord	Asosial, psykopat, kriminell alkoholiker Kuruskikkert, mangler boevne	Glemt gruppe, skjult fattigdom Bostedsløs, sosialt funksjonshemmet, vanskeligstilt	Bostedsløse, vanskeligstilt, svakstilte grupper
Årsaksforhold	Livsførsel Evner ikke å tilpasse seg samfunnets normer	Samfunnsmessige forhold som f eks arbeidsløshet, klientifisering Huller i hjelpeapparatet Mangel på bolig kan føre til sosiale problemer	Huller i hjelpeapparatet Offentlige ordninger Lite effektive Klientifisering
Konsekvenser /tiltak	Institusjoner for behandling og resosialisering eller "oppbevaring" / omsorg Arbeidshjem Trappelignende tiltak med belønning og straff	Bolig med hjelp av Husbankordninger og oppfølging i boligen ut fra behov hos den enkelte	Målretting av tiltakene Konkurranseutsetting av offentlige oppgaver
Kontekst	Oppbygging av velferdsstaten med statlig ekspertise	Samfunnsprotest mot statens overgripende makt	New Public Management
Kunnskapssyn	Medisinsk behandlingkunnskap Naturvitenskaplig samfunnsvitenskap	Samfunnsvitenskap - Avvikssosiologi	Samfunnsvitenskap - Liberalistisk økonomi kunnskap
Verdier	Samfunn i harmoni Standardisering av normalitet Solidaritet, rettferdighet og fellesskap blant "de normale" Paternalisme og umyndiggjøring	Solidaritet, rettferdighet og fellesskap for alle Aksept for mangfold og annerledeshet Demokrati og deltakelse Brukermedvirkning Offentlig autonomi	Avhengig av kostnader Brukermedvirkning Privat autonomi

Posisjonene som aktørene gis i dokumentene, er ikke endret i nevneverdig grad, Særlig gjelder det omtalen av kommunene og bostedsløse. Det kan bety at det er problematisk å tenke seg full normalisering for bostedsløse. Det var en åpning for det i begynnelsen av 1970-tallet da det ble uttrykt at de skulle få medinnflytelse. Hvorfor ble ikke denne tanken videreført i handling slik det ble for andre grupper? Det enkleste svaret er at de ikke har sterke bruker- og pårørende organisasjoner i ryggen slik funksjonshemmete og psykisk utviklingshemmete har. Det kan også tenkes at det har noe med hvilke grupper som anses verdige, at det fortsatt er behov for avgrensingsinstitusjoner i forhold til noen grupper, og at

det fortsatt er kommunenes ansvar å videreføre denne oppgaven. Jeg vil i dette avslutningskapitlet drøfte aktørenes posisjoner, og særlig bostedsløse og kommunene, sett i lys av de tre diskursene, for å utdype hvorfor det fortsatt finnes trekk fra avviksdiskursen i måten å snakke om bostedsløse på.

Få endringer i aktørenes posisjoner

I diskursene vil aktørene få tildelt ulike posisjoner ut fra hva slags tyngde de blir gitt i feltet. Aktørene kan få tildelt sentrale roller og framstå som handlekraftige eller inneha svært marginale roller. I tabellen 6.2 presenterer jeg aktørene slik de ideelt posisjoneres i diskursene.

Tabell 6.2 Aktørenes posisjoner i diskursene om bostedsløshet

	Avviksdiskursen	Normaliseringsdiskursen	Økonomidiskursen
Aktiv	<i>Staten</i> med paternalistisk dominans og planmessig styring <i>Husbanken</i> med initiativ overfor omsorgssektoren <i>Kommunene</i> med profesjonalitet og formelt ansvaret Koordinering av andre aktører. <i>Frivillige organisasjoner / edruskapsområdet</i> som behandlere	<i>Staten</i> som lyttende og tilrettelegger <i>Husbanken</i> bidrar med boligpolitiske virkemidler <i>Kommunene</i> som tilretteleggere i samarbeid med brukerne. Koordinering av andre aktører Nærhet til problemene <i>Frivillige organisasjoner</i> med en rolle på linje med andre lokale organisasjoner og som representanter for lokal samfunnet <i>Bostedsløse</i> har medinnflytelse og samarbeider om tiltak	<i>Staten</i> med minst mulig inngripen <i>Husbanken</i> med målretting av virkemidler til vanskeligstilte grupper <i>Kommunene</i> med det formelle ansvaret <i>Frivillige organisasjoner</i> med kunnskap om, nærhet til og advokat for brukerne Må konkurrere med andre private aktører <i>Bostedsløse</i> med frihet til å velge
Passiv	<i>Husbanken</i> fraværende <i>Kommunene</i> som bremsekloss <i>Bostedsløse</i> – ingen rolle, skal behandles av profesjonelle		<i>Kommunene</i> lite effektive og fratras sin koordinerings- og nærhetsrolle <i>Bostedsløse</i> ingen rolle i tiltakene

I det som følger vil jeg diskutere hvordan aktørene framstår i dokumentene slik gjennomgangen i kapitlene 4.4 og 5.4 viser og se dette i forhold til de ideelle diskursene. Videre skiller jeg mellom de aktørene som blir gitt tyngde til å uttale seg og handle, og de som ikke er gitt slik tyngde i det analytiske materialet. I dokumentene gir regjering og departement seg selv en aktiv rolle og framstår som den dominerende parten. I normaliseringsdiskursen ville staten ha framstått med en mer tilbaketrukket rolle og som tilrettelegger av politikken. Dette er imidlertid ikke tilfellet. Staten iscenesetter to parter, hjelpere og mottakere. I avviksdiskursen er hjelperne behandlere. I normaliseringsdiskursen

skulle de være tilretteleggere i samarbeid med mottakerne. I økonomidiskursen er de også tilretteleggere for å styrke bostedsløses ressurser og sikre valgfrihet. I dokumentene gis hjelperne tyngde i hele perioden. Husbanken og frivillige organisasjoner får etter hvert framtrede roller som hjelpere. Mens kommunene i hele perioden blir omtalt på en tvetydig måte. Bostedsløse er mottakere. De omtales i stor grad på en indirekte måte til tross for at det er dem handlingene gjelder.

Som statlig instans gis Husbanken et særlig pådriveransvar. Innenfor normaliseringsdiskursen er det naturlig, hvor bostedsløshet defineres som et boligproblem og ikke som et sosialt avvik eller sykdom. Derfor var Husbanken fraværende i den perioden hvor avviksdiskursen hadde hegemoni, og hvor behandlingsaspektet sto sentralt. Husbankens primære funksjon er å bidra med boligpolitiske virkemidler. Fordi bostedsløse består av mange forskjellige grupper, og strategiens innhold beveger seg over i andre fagområder, blir det allikevel spørsmål om ikke Husbanken blir plassert inn i det Sahlin (2001) kaller for en omsorgsdiskurs hvor vekten legges på det sosiale problemet og ikke boligproblemet. Denne utviklingen kan sees på bakgrunn av den dreiningen Husbanken får på midten av 1990-tallet hvor den skulle være en bank for vanskeligstilte på boligmarkedet. Regjeringens omtale av Husbankens rolle i dokumentene er uklar.

Også frivillige organisasjoner gis en aktiv rolle i feltet. I avviksdiskursen inngår de som behandlere innen edruskapsomsorgen og omtales som det. Det blir tatt for gitt at det handler om behandling og institusjonalisering av alkoholikere. I seinere diskurser omtales de som frivillige organisasjoner, ikke som en del av edruskapsområdet, selv om det i stor grad handler om de samme organisasjonene som tidligere og med de samme oppgavene.

Behandlingsaspektet står ikke lenger i fokus, men det handler om tilrettelegging av tiltak til bostedsløse, at de har nærhet til og kunnskap om gruppa. Derfor kan de være nyttige medspillere i statens politikk på området. Omtalen er i stor grad innenfor økonomidiskursen med sitt fokus på tjenesteyting. Det kan forstås som at organisasjonene er bedre og mer effektive tjenesteytere enn de kommunale tjenestene, i tillegg til at de er konkurransedyktige i forhold til andre private aktører. Organisasjonene omtales ikke som en del av sivilsamfunnet og som en del av et bredere spekter av frivillige organisasjoner. En normaliseringsdiskurs ville ha vektlagt dette elementet.

Spenningsforhold mellom staten og kommunene

I dokumentene uttrykker staten et tvetydig forhold til kommunene i hele den perioden jeg har studert. Jeg vil derfor undersøke hvilke diskurser om kommunene staten fører på tvers av de tre diskursene for å utdype dette forholdet. I avviksdiskursen skulle kommunene være profesjonelle behandlere. Lov om sosial omsorg skulle gjennomføres med faglig profesjonalitet i kommunene. Sosialstyret skulle sikre koordinering av andre aktører, inkludert edruskapsnemnda. Det kan også spores en annen diskurs som handler om fattigdom. I forkant av lovarbeidet ble det drøftet om sosialomsorgen burde bli statlig. En var opptatt av at sosial omsorg skulle få et annet innhold enn forsorg, og at ”restene av det gamle ’fattigdomsstemplet’ skulle falle bort” (Ot prp nr 56, 1962-63: 6). Departementet kom fram til at hjelpen skulle forbli kommunal. Argumentet var nærhet til problemene. Profesjonelle sosialarbeidere skulle bistå klientene i den situasjonen de var i. Det innebar lokal kunnskap og utøvelse av skjønn i hvert enkelte tilfelle. Det kan allikevel tenkes at bak denne begrunnelsen lå en annen type vurdering av hvem som skulle motta trygd. Dette ble uttrykt i et dokument noen få år tidligere.

Personer som f eks på grunn av miljøskade mangler evnen til å tilpasse seg normalt regelmessig arbeid, hører ikke hjemme i en uføretrygd. Det samme gjelder personer som på grunn av alkoholisme, avhengighet av narkotika, kriminelle tilbøyeligheter eller psykopatisk konstitusjon, er mer eller mindre uskikket i arbeidslivet. (Ot prp nr 22, 1959: 11-12)

Det innebar at kommunenes sosialtjeneste fungerte som avgrensning i forhold til de statlige trygdeordningene, hvor de som ikke kunne tilpasse seg det normale, ikke skulle belønnes med en rettighetsbasert stønad (Midré 1990). Fattighjelpen ble videreført, men nå som sosial omsorg. Kommunene har hatt en historisk rolle i fattighjelpen. Lokalbaserte velferdsytelser som er grunnlagt på skjønn, vilkår med vekt på behandling i form av straff, belønning og lave ytelser, kan bidra til å opprettholde fattigdommen (Stjernø 1995, Terum 1996). Lars Inge Terum (1996) hevder at det var indre spenninger i Arbeiderpartiet, som det statsbærende partiet, da lov om sosial omsorg ble utarbeidet. Deler av partiet mente at arbeidsmoral skulle stå sentralt, og at arbeidskye elementer skulle fortsatt være et lokalt folkevalgt ansvar. Andre deler var opptatt av at velferdsstaten skulle bygge på en vitenskapelig og systematisk måte og basert på profesjonalitet. Som et ledd i dette så en på kommunene som iverksettere av den statlige politikken. Begge partene kom til å prege utviklingen.

Nærhetsprinsippet, som ble benyttet som argument for en kommunal sosial omsorg, inngår i normaliseringsdiskursen. Denne ville ha posisjonert kommunene som tilretteleggere, hvor

nærhet og samarbeid ville ha preget forholdet til bostedsløse. Denne posisjonen antydes i dokumentene fra 1970-tallet. I disse dokumentene drøftes strukturelle forhold i samfunnet som førte til sosiale problemer, og at kommunene manglet mulighet for å løse dem.

Kommunene ble påført fattigdomsproblemer som skyldtes utviklingen i andre sektorer.

... den kommunale sosialomsorgen er passiv mottaker av problemer og har selv liten innflytelse på utviklingen av behovene, ... (St meld nr 71, 1972-73: 116-117)

Her fantes en annen type fattigdomsdiskurs enn den foran, og kunnskapsgrunnlaget baserte seg på den nye samfunnsvitenskapen. Strukturelle forhold forklarte kommunenes ressursfattigdom. Som en videreutvikling fra 1970-tallet blir tjenestene deinstusjonalisert og desentralisert. Nærhetsprinsippet ligger til grunn for reformer som nedleggelse av HVPU, at eldre, mennesker med psykiske lidelser og andre skal få tjenester der de bor. I dokumentene fra slutten av perioden presenteres det delvis en normaliseringsdiskurs, men kommunenes nærhet til bostedsløse, blir ikke nevnt. Den rollen får frivillige organisasjoner.

I økonomidiskursen vil kommunene bli posisjonert som ineffektive og lite service orienterte. Det finnes trekk fra denne diskursen i utjanningsmeldinga (St meld nr 50, 1998-99) og boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004) ved at andre ikke-offentlige instanser bidrar med tjenester på en mer effektiv måte. I boligmeldinga framheves særlig frivillige organisasjoner. Men også Husbanken som en offentlig etat, gis tyngde. Dermed kan kommunenes ineffektivitet, være et forhold som strekker seg utover økonomidiskursen. Tvetydigheten synes å gå på tvers av diskurser i hele perioden, hvor staten gir uttrykk for at kommunene har en viktig oppgave på den ene sida, og er udugelig på den andre. Allerede på slutten av 1960-tallet kom dette synet fram. Først blir kommunene framstilt som bremseklosser (Kluge 1969). Så uttales det at kommunenes hjelpeapparat forårsaker bostedsløshet (St meld nr 50, 1998-99). Til slutt snakkes det om *huller* i hjelpeapparatet (St meld nr 23, 2003-2004). Det produseres en sannhet om at kommunene må lastes for dette sosiale problemet, og at de er lite egnet til å skjøtte ansvaret sitt som velferdsyter. Kommunene gis kun tyngde ved at de har det lovmessige ansvaret for bolig og tjenester til bostedsløse.

Framstillingen min baserer seg på det som regjering og departement uttrykker gjennom offentlige dokumenter. Kommunenes eget syn kommer ikke til uttrykk. Fra egen erfaring og i møter med kommunene finner jeg at de har den samme tvetydigheten til staten som staten har til kommunene. Historisk har det vært spenninger i forholdet mellom staten og kommunene.

Det kommunale selvstyret har stått sterkt i norsk politikk. Det vokste fram som protest mot embetsmannsstyret og ble formalisert gjennom formannsskapsloven i 1837 (Terum 1996, Aarsether & Vabo 2002). Spenningsforholdet kommer særlig til uttrykk ved statens behov for nasjonale standarder på den ene sida og kommunenes frihet til selvbestemmelse på den andre. Dette forholdet blir uttrykt gjennom finansieringsordninger som øremerking versus frie midler. For eksempel var den statlige refusjonsordningen for tiltak til omflakkende personer uten kommunetilhørighet fra 1970 en inngripen i kommunenes frihet. Den statlige tvetydigheten kommer også fram når Husbanken og frivillige organisasjoner gis mye plass i tiltakene til bostedsløse, samtidig som kommunene gis valget mellom trappemodellen, normaliseringsmodellen og andre mellomliggende modeller.

Bostedsløse fortsatt offer for avgrensede tiltak?

I dokumentene gis bostedsløse en marginal posisjon. Det er primært staten, men også andre som definerer hvem de er, og hva som er situasjonen deres. I diskursene gis bostedsløse forskjellige identiteter, og som gir føringer for hva slags tiltak som bør settes i verk. Det finnes også motdiskurser både fra bostedsløse og grupper som representerer dem, men de har fått lite gjennomslag i de offentlige dokumentene.

I avviksdiskursen omtales bostedsløse som avvikere. I måten de omtales på, skapes det avstand mellom *oss* og *dem*. Diskursen inngår i medisinsk kunnskapsforståelse hvor bostedsløse skal underlegges behandling. Normaliseringsdiskursen rommer verdier som demokrati og deltakelse, og innebærer protesten mot den paternalistiske staten. I dokumentene fra 1970-tallet omtales medvirkning. I seinere dokumenter kan jeg ikke se at medvirkning omtales på denne måten. Det nevnes så vidt i strategidokumentet mot bostedsløshet (Kommunal- og regionaldepartementet m fl 2005). Dette står i motsetning til det som gjelder for andre grupper med behov for bistand. For eksempel viser Andreassen (2004) i sin avhandling at det har skjedd et skifte fra at ”politikken og ekspertisen definerer klientenes og pasientenes problemer til at klientene framstår som kompetente” (side 123). Hun har studert grupper av funksjonshemmede. Det samme kan ikke sies å gjelde for bostedsløse. Det framgår ikke eksplisitt at en vil normalisere situasjonen for bostedsløse. Dette var et uttalt mål med HVPU-reformen. Det kan bety at avviksdiskursen lever videre med avgrensede tiltak for bostedsløse. Det kan også bety at det eksisterer en engstelse for å normalisere forholdet til bostedsløse fullt ut, en engstelse for hva det kan bety for den sosiale orden. Foucault ([1978] 1991) er opptatt av at styresmaktene har behov for makt og kontroll over befolkningen, og

særlig overfor grupper av befolkningen som er avvikende. Måten dette skjer på er forskjellig på ulike tidspunkt i historien. I dagens samfunn skjer det på en mer diffus måte, i former som bidrar til at befolkningen kontrollerer seg selv. Dette er i tråd med samtidas individualisering. Det betyr at myndighetene legger til rette for at folk skal ta ansvar for sit eget ve og vel. Bostedsløse er en gruppe som en kanskje ikke stoler på vil kunne kontrollere seg selv på en slik måte myndighetene vil at de skal gjøre det. I så fall kan det tenkes at en vil vurdere hvem som kan tillates å normaliseres.

I økonomidiskursen posisjoneres den enkelte som selvstendig og rasjonell aktør. Også bostedsløse og andre vanskeligstilte skal ha mulighet for frie valg. Samtidig er det en erkjennelse av at de trenger støtte i valget sitt, og det heter at tiltak skal målrettes og styrke ressursene til disse gruppene. Målet er størst mulig selvstendighet, som innebærer at den enkelte ikke skal være en byrde for samfunnet. Denne diskursen finnes langt på vei i fattigdomsmeldinga (St meld nr 6, 2002-2003) og boligmeldinga (St meld nr 23, 2003-2004). Men hva ville skje dersom bostedsløse ikke er så rasjonelle? Vil de da bli straffet ved at de for eksempel mister boligen? I avviksdiskursen ville dette være en konsekvens dersom bostedsløse ikke lar seg disiplinere inn i et forventet atferdsmønster. Det samme ville trolig være tilfellet i en økonomidiskurs. I boligmeldinga er dette ikke tydelig. Det vil være avhengig av hva slags modell kommunene velger, det vil si trappemodellen eller normaliseringsmodellen. I behandlingen av boligmeldinga i Stortinget uttrykker samtlige partier at ”bolig for bostedsløse er et gode i seg selv, og ikke en premie for rusfrihet, som kan mistes” (Innst S nr 229, 2003-2004: 21), altså en talemåte som hører innenfor normaliseringsdiskursen.

Bostedsløshet framstår ikke som noe statisk fenomen i diskursene, like lite som bostedsløses posisjoner er ensidig asosiale og avvikende. Bostedsløse framstilles også som mennesker som har vært utsatt for uheldige omstendigheter, hvor strukturelle forhold bidrar til bostedsløshet. Bostedsløse framstår sågar som autonome personer som kan ta rasjonelle valg. Men i tekstene kommer bostedsløse ikke til orde. Vi vet ingenting om hva slags bolig og hva slags hjelp de mener de har behov for, og om hjelp i det hele tatt er ønsket. Jeg har funnet det underlig at de ikke er gitt en mer aktiv rolle ut fra at normaliseringstenkingen i stor grad gjelder for andre grupper. Det er imidlertid tendens til at bostedsløse i større grad blir trukket med i beslutninger som angår dem i tida framover. Brukerorganisasjonene er langt mer aktive i dag, i 2007, enn for bare 2 – 3 år sida da boligmeldinga ble skrevet. De trekkes også mere med av

den statlige forvaltningen. Vil de komme til å føre en motdiskurs til den statlige diskursen og dermed kunne true den? Jeg kan vanskelig tenke meg at staten vil snu ryggen til, slik den gjorde med KROM og Aksjonsgruppa for Uteliggere og Herbergister på 1960- og 1970-tallet. Til det er tida overmoden for deltakelse fra disse gruppene.

Jeg har avslutningsvis diskutert kommunenes og bostedsløses posisjoner i politikken mot bostedsløshet. I denne 50 års perioden framstår staten med stor grad av ambivalens i forhold til kommunene i hvordan de skjøtter oppgavene med å bekjempe bostedsløshet. Samtidig får bostedsløse en plass i ytterkanten av feltet. Diskursanalysens formål er å kunne rokke ved noen sannheter som framsettes i utsagn. Bondevik II regjeringen lanserte i 2005 den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Jeg har vist i oppgaven at det i dagens satsing ikke finnes noen enhetlig diskurs om bostedsløshet. Med den posisjonen som kommunene og bostedsløse får, er det mye som tyder på at avviksdiskursen er mer til stede enn det de statlige myndighetene gir uttrykk for. Dette kunne muligens ha blitt ytterligere tydeliggjort dersom studien min hadde omfattet den kommunale forvaltningen. Som nevnt innledningsvis ville dette ha blitt en for omfattende studie. Studier av hvordan den statlige politikken framtrer som diskurs, er ikke desto mindre relevant for det sosiale arbeidet. Det handler om å forstå og fortolke politikken, for så å omforme den i det praktiske arbeidet. Dokumentene skal blant annet gi føringer for de praktiske handlingene i kommunene. Da må en kunne stille kritiske spørsmål til hvordan tekstene er utformet, men også stille kritiske spørsmål til egen praksis sett i forhold til intensjonene i politikken. For å si det med Andreassen (2004) så er det gjennom sosialarbeideren at bostedsløse møter politikken mot bostedsløshet.

Referanser

Litteratur

- Abrahamson, Peter. 2001. "Quo vadis? Den nordiske velfærdsmodels fremtid. *Nordisk Sosialt Arbeid* nr 1: 7-15.
- AKTBO. 2007. <http://www.aktbo.org/>
- Andenæs, Tønnes. 1966. *Grunnloven vår. 1814 til idag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, Tone Alm. 2004. *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr 13.
- Aubert, Wilhelm. 1979. *Sosiologi 1. Sosialt samspill*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bauman, Zygmunt. 2001. *Flytende modernitet*. Oslo: Vidarforlaget.
- Berg, Berit & Tone Karm Møller. 2003. *Et verdig botilbud. Evaluering av botiltak for rusmisbrukere*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM, Rapport STF38 A03506.
- Bratholm, Anders. 1964. En sosial-statistisk analyse av klientelet på Opstad arbeidshus. Bilag til Straffelovsrådets innstilling. *Innstilling fra straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål) om Endringer i de strafferettslige regler om drikkekapsforseelser og alkoholmisbruk*. Avgitt 9. april 1964. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Brodtkorp, Elisabeth. 2001. *Bostedsløshet i grenseland. Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser i storby*. Oslo: Diakonhjemmets høgskolesenter.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid & Hans Robert Zuna. 2001. *Profesjoner i regjeringsapparatet 1976 – 1996. Økende heterogenitet – effekter og implikasjoner*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003. Rapportserien nr 26.
- Christie, Nils. 1960. *Tvangsarbeid og alkoholbruk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahle, Rannveig & Kirsten Thorsen. 2004. Nye vilkår for velferdstjenesten. I Dahle & Thorsen (red): *Velferdstjenester i endring. Når politikk blir praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dale, Erling Lars. 2005. *Kunnskapsregimer i pedagogikk og utdanningsvitenskap*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Dalheim, Tove Kristin. 2006. *Kan man snakke om fattigdom? – Sosialkontorenes praksis i et diskursperspektiv*. Oslo: Høgskolen i Oslo, avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag i samarbeid med Norges tekniske- og naturvitenskapelige universitet i Trondheim. Hovedoppgave i sosialt arbeid.
- Dyb, Evelyn. 2002. Et trappetrinn opp eller to trinn ned. *Embla* nr 2: 24-31.
- Dyb, Evelyn. 2005a. *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Byggforsk skriftserie 7.
- Dyb, Evelyn. 2005b. *Bostedsløs; posisjon på boligmarkedet eller identitet? Oppfølgende analyse av kartlegging av bostedsløse i 2003*. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 383.
- Dyb, Evelyn, Liv Johanne Solheim & Siri Ytrehus. 2004. *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Eide, Ketil. 2005. *Tvetydige barn. Om barnemigranter i et historisk komparativt perspektiv*. Bergen: Universitetet i Bergen, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Sosiologisk institutt. Avhandling til dr polit-graden.
- Elster, Trygve, PAM Mellbye, Kaare Kristensen & Stein Drogseth. 1989. *OBOS 1929 – 1989. 60 års erfaring*. Oslo: Oslo Bolig og Sparelag (OBOS).
- Eriksen, Erik Oddvar. 2001. *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstract forlag.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity

- Press.
- Foucault, Michel. [1961] 1999. *Galskapens historie*. Oslo: Gyldendal.
- Foucault, Michel. 1972. *The archaeology of knowledge*. London: Routledge.
- Foucault, Michel. [1975] 1994. *Overvåking og straff*. Oslo: Gyldendal.
- Foucault, Michel. [1978] 1991. Governmentality. I Burchell, Gordon & Miller (ed). *The Foucault effect. Studies in governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, Michel. 1980. *Power / Knowledge*. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977. Brighton: The Harvester Press.
- Goffman, Erving. 1963. *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*. New Jersey: Penguin Books.
- Halvorsen, Knut. 1996. *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk. Del 2*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Halvorsen, Knut. 1999. *Sosialpolitikken i komparativt og globalt perspektiv. Grunnbok i helse- og sosialpolitikk. Del II*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Halvorsen, Knut. 2002. *Sosiale problemer. En sosiologisk innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hammer, Svein. 2001. Diskursbegrepet i sosiologisk relieff. *Sosiologi i dag*. Årgang 31, nr 4: 7-24.
- Hansen, Lene. 2005. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge.
- Hansen, Thorbjørn. 2004. *Storbyens boligpolitikk for vanskeligstilte 1990 – 2001*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Rapport 117.
- Hansen, Thorbjørn & Jon Guttu. 2000. *Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR / NBI.
- Hansen, Thorbjørn, Arne Holm & Steinar Østerby. 2004. *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 371.
- Hansen, Thorbjørn, Evelyn Dyb & Steinar Østerby. 2006. *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, NIBR. Prosjektrapport 403.
- Hauge, Ragnar. 2000. ”... og alskens elendighet.” I *rus & avhengighet* nr 4: 18-21.
- Hoffmann, Fredrik. 2006. Samtale 30. november.
- Høst, Tor. 2005. *Ledelse i helse- og sosialsektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar, & Jan Thorsvik. 2002. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn & Per Arne Tufte. 2002. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jørgensen, Marianne Winther & Louise Phillips. 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Järvinen, Margaretha. 1992. Hemlöshetsforskning i Norden. I Järvinen & Tigerstedt (red): *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: NAD-Publikation Nr 22: 9-74.
- Järvinen, Margaretha. 2001. Marginalisering – konstruktivistiska perspektiv på ordning och kaos. *Sosiologi i dag*. Nr 2: 67-86.
- Kildal, Nanna. 2006. Universalisme versus målretting: - de evig tilbakevendende argumenter. *Nordisk Sosialt Arbeid*. Vol 26, nr 1: 2-13.
- Kluge, Liv. 1969. Løsgjengeromsorg og byråkratiske bremses. I Sosialdepartementet (red): *Løsgjengeromsorgen – En utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kluge, Liv. 1979. *Sosialhjelp før og nå*. Oslo: Fabritius Forlagshus. Sosialdepartementets hovedserie av Sosiale Opplysnings skrifter utgitt av Sosialdepartementet.
- Kvale, Steinar. 2001. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kuhnle, Stein. 2001. Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv. I Aksel Hatland m fl (red.) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam/Gyldendal.
- Kaarhus, Randi. 2001. En Foucault-inspirert diskursanalyse. *Sosiologi i dag*. Årgang 31,

- nr 4: 25-46.
- Levin, Irene og Jan Trost. 1996. *Å forstå hverdagen*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Lingås, Lars Gunnar. (red.) 1970. *Myten om velferdsstaten*. Oslo: Pax.
- Lægreid, Per & Johan P. Olsen. 1978. *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Løchen, Yngvar. 1996. "De funksjonshemmete". Oslo: Rådet for funksjonshemmede.
- Mathiesen, Thomas. 1975. *Løsgjengerkrigen*. Oslo: Sosionomen.
- Mathiesen, Thomas. 2006. Samtale 14. november.
- Mathisen, Werner Christie. 2003. *Kunnskapsmakt og miljøpolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 58.
- Midré, Georges. 1990. *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mjøset, Lars. 1991. *Kontroverser i norsk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Monsen, Tor. 2006. *Forskningen i fengsel*.
www.forskning.no/Artikler/2006/januar/1137507615.01/artikkel_print
- Neale, Joanne. 1997. Theorising homelessness. Contemporary sociological and feminist perspectives. I Burrows, Pleace & Quilgars (red): *Homelessness and Social Policy*. London & New York: Routledge.
- Neumann, Iver B. 2001. *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ramsøy, Odd. 1969. Sosiologiske sider ved løsgjengerproblemet i Oslo. I Sosialdepartementet (red): *Løsgjengeromsorgen – En utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramsøy, Odd, Frank Burmann, Per-Ole Johansen, Torbjørn Kalberg. 1971. *På livet. Fra filleproletariatet i Oslo*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Reiersen, Elsa & Elisabeth Thue. 1996. *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946 – 1996*. Oslo: Ad Notam Gyldendal/Den Norske Stats Husbank.
- Ringen, Stein. 2007. Det nytter å hjelpe. Kronikk i *Aftenposten* 26. januar.
- Romøren, Tor Inge. 1995. Reformen for psykisk utviklingshemmete. I Romøren, T. I. (red): *HVPU-reformen i forskningens lys*. Oslo Ad Notam Gyldendal.
- Rønning, Rolf & Liv Johanne Solheim. 1998. *Hjelp på egne premisser? Om brukervedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sahlin, Ingrid. 1992. Hemlöshet – reflektjoner kring ett begrepp. I Järvinen & Tigerstedt (red): *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: NAD-publikation nr 22.
- Sahlin, Ingrid. 1996. *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, Ingrid. 1999. Diskursanalys som sociologisk metod. I Sjöberg, K. (red): *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, Ingrid. 2001. "Hemlösa" i intervjuer: myndighetsdiskurs og motdiskurs. *Sosiologi i dag*. Årgang 31, nr 4: 47-71.
- Sandvin, Johans. 1993. Ideologi og virkelighet. I Gjærum, B. (red): *Kunnsap og ettertanke. Psykisk utviklingshemning som flerfaglig utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schaanning, Espen. 1993. *Kommunikative maktstrategier. Rapporter fra et tårn*. Oslo: Spartacus forlag.
- Schaanning, Espen. 1997. *Vitenskap som skapt viten. Foucault og historisk praksis*. Oslo: Spartacus forlag.
- Seip, Anne-Lise. 1984. *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740 – 1920*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Seip, Anne-Lise. 1994. *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920 – 75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Skjervheim, Hans. [1976] 1996. *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug.
- Slagstad, Rune. 2001. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Smith, Jens Chr. 1969. *Psykiatri*. København: Munksgaard.
- Solheim, Liv Johanne. 2000. *Vår tids legdefolk? Bustadløyse i mindre kommunar*. ØF-rapport nr 14. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Solheim, Liv Johanne, & Bjarne Øvrelid. 2001. *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Solum, Eiliv. 1993. *Normalisering. Grunnlag og mål for omsorg*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Soydan, Haluk. 1993. *Det sociala arbetets idéhistoria*. Lund: Studentlitteratur.
- Stjernø, Steinar. 1995. *Mellom kirke og kapital*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stjernø, Steinar. 2001. Krisen som forsvant. *Nordisk Sosialt Arbeid* nr 1: 37-44.
- Stjernø, Steinar. 2004. *Solidarity in Europe. The History of an Idea*. Cambridge: University Press.
- Sundbye, Per, Odd Steffen Dalgard, Berthold Grünfeld, Gro Harlem Brundtland, Njål Petter Svensson. 1968. *Løsgjengerne – en skjønnhetsflekk på velfredssamfunnet?* Oslo: Universitetsforlaget i samarbeid med Oslo Indremisjon & Sosialdepartementet.
- Sundt, Eilert. [1852] 1974. *Fante- eller landstrygerfolket i Norge*. Oslo: Gyldendal norsk forlag. Verker i utvalg.
- Swärd, Hans. 1998. *Hemlöshet. Fattigdomsbevis eller välfärdsdilemma?* Lund: Studentlitteratur.
- Taksdal, Arnhild, Jan-Kåre Beivik, Kari Ludvigsen & Bodil Ravneberg. 2006. *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospiter og egne boliger*. Bergen: Rokkansenteret.
- Terum, Lars Inge. 1996. *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thomas, William I. og Dorothy S. Thomas. 1928. *The Child in America*. New York: Knopf.
- Thorsrud, Anne Marit. 2000. Kampen om løsgjengerloven. I *rus & avhengighet* nr 4: 23-26.
- Thue, Fredrik W. 1997. *Empirisme og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tutvedt, Øyvind. 1990. Utviklingen av en profesjonsutdanning: Sosiallinjen gjennom 40 år. I Tutvedt (red): *40 år for velferdsstaten. Norges kommunal- og sosialhøgskoles historie 1950 – 1990*. Oslo: NKSH.
- Ulberg, Lisbet. 2004. Botilbud med oppfølging. I Thyness (red): *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ulfrstad, Lars-Marius. 1997. *Bostedsløshet i Norge – Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 216.
- Ulfrstad, Lars-Marius. 1999. *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 264.
- Ulfrstad, Lars-Marius. 2007. Samtale 5. januar.
- Villadsen, Kaspar. 2004. *Det sociale arbejdes genealogi – om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Widerberg, Karin. 2001. *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wærness, Kari. 1982. *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget. I serien *Kvinnerens levekår og livsløp*.
- Ytrefhus, Siri & Jon Anders Drøpping. 2004. *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse*. Oslo: Fafo-rapport 448.
- Øverås, Siv. 2004. *Nattergalen. Evaluering av et bofellesskap for tidligere bostedsløse kvinner*. Oslo: Fafo-rapport 460.
- Øvrelid, Bjarne. 2002. *Mønstre i velferdsstatens stemmer – regelansvendelse, skjønnutøvelse og livsutfoldelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Aarsæther, Nils & Signy Irene Vabo. 2002. *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Offentlige og andre dokumenter

- Arbeiderpartiets arbeidsprogram. 1953. Arbeidsprogram 1953-1957. Vedtatt på landsmøtet.
- Arbeiderpartiets arbeidsprogram. 1969. *Politikk for en ny tid. Vekst – Trygghet – Trivsel*. Arbeidsprogram for det norske Arbeiderparti 1970-1973 vedtatt på landsmøtet 11.-14. mai.
- Høyres arbeidsprogram 1958-61. 1957. Vedtatt på Høyres Landsmøte 29. april – 1. mai.
- Høyres prinsippprogram. 2000. Vedtatt på Høyres landsmøte i Bergen, 5. – 7. mai.
- Innst O X (1969-70) Innstilling fra justiskomiteén om lov om endringer i lov av 31. mai 1900 nr 5.
- Innst S nr 222 (1998-99) Innstilling til Stortinget frå sosialkomiteen om fordeling av inntekt og levekår i Noreg (Utjamningsmeldinga).
- Innst S nr 184 (2002-2004) Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen om tiltaksplan mot fattidom.
- Innst S nr 229 (2003-2004) Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen om boligpolitikken.
- Justis- og politidepartementet. 1964. Innstilling fra straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål) om *Endringer i de strafferettslige regler om drukkenskapsforseelser og alkoholmisbruk*.
- Kommunal- og regiondepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet. 2005. *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, ekspempler, samarbeid og deltakere*. <http://www.bostedslose.no>
- Lov om forsorgsvæsenet av 19. mai 1900 nr 1
- Lov om Løsgjængereri, Betleri og Drukkenskap 31. mai 1900 nr 5.
- Lov om sosial omsorg 5. juni 1964 nr 2.
- Lov om folketrygd 17. juni 1966 nr 12.
- Lov om endringer i lov 31. mai 1900 nr 5 om løsgjengeri, betleri og drukkenskap m m 6. mai 1970.
- Lov om sosiale tjenester m m 13. desember 1991 nr 81.
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). *Vi vil-!: norske partiprogrammer 1884 – 2001*. Bergen: NSD og Oslo: Institutt for samfunnsforskning. CD-versjon 1.1 – Data og programmer.
- NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet. 2004. *Kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner*. Pressemelding nr 04/04. 30. januar.
- Ot prp nr 22 (1959) 1. *Om lov om uføretrygd*. 2. *Om lov om tillegg til lov om syketrygd av 2. mars 1956*. 3. *Om lov om endringer i lov om syketrygd av 2. mars m fl lover*. Sosialdepartementet.
- Ot prp nr 56 (1962-63) *Lov om sosial omsorg*. Sosialdepartementet.
- Ot prp nr 54 (1968-69) *Om lov om endringer i lov 31. mai 1900 om løsgjengeri, betleri og drukkenskap m m*. Justis- og politidepartementet.
- Ot prp nr 23 (1969-70) *Om lov om endringer i lov av 31. mai 1900 om løsgjengeri, betleri og drukkenskap m m*. Justis- og politidepartementet.
- Ot prp nr 15 (1971-72) *Om lov om endring i lov 5. juni 1964 nr 2 om lov om sosial omsorg*.

Sosialdepartementet.

R-Direktoratet (Rasjonaliseringsdirektoratet). 1970. *Organisasjonsundersøkelse i Sosialdepartementet (eksklusive Helsedirektoratet)*. Rapport 0/428.

Rundskriv I-4/99 *Opptappingsplan for psykisk helse 1999 – 2006. Utbygging av kommunale tiltak. Øremerket tilskudd til kommunene 1999*. Sosial- og helsedepartementet.

Sem erklæringen. 2001. Politisk grunnlag for en Samarbeidsregjering Utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre. Framforhandlet på Sem Gjestegård, Asker 2. til 8. oktober.

Soria Moria erklæringen. 2005. Politisk plattform for en flertallsregjering Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Framforhandlet på Soria Moria 26. september til 13. oktober.

Sosialdepartementet. 1953. *Utkast til lov om sosialhjelp*. Innstilling fra den ved kongelig resolusjon av 15. desember 1950 oppnevnte komité.

Sosialdepartementet. 1969. *Løsgjengeromsorgen – En utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sosialdepartementet. 1970. *Innstilling om økonomisk hjelp etter lov om sosial omsorg*. Innstilling I fra Sosialreformkomitéen.

Sosialdepartementet. 2002. *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003 – 2005*.

St meld nr 64 (1948) *Om boligbyggingen*. Forsynings- og gjenreisningsdepartementet.

St meld nr 18 (1949) *Om boligbyggingen*. Forsynings- og gjenreisningsdepartementet.

St meld nr 61 (1950) *Om boligbyggingen og gjenreisningen av de krigsherjede strøk*. Forsynings- og gjenreisningsdepartementet.

St meld nr 102 (1952) *Om boligbyggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 96 (1954) *Om boligbyggingen og gjenreisningen av de krigsherjede strøk*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 61 (1958) *Om gjenreisningen og boligbyggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 14 (1964-65) *Om boligbygging m v*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 88 (1966-67) *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*. Sosialdepartementet.

St meld nr 63 (1967-68) *Om bolig- og byggespørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 76 (1971-72) *Om boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St. meld. nr. 71 (1972-73) *Langtidsprogrammet 1974 – 1977*. Finansdepartementet. Vedlegg: Spesialanalyse 2. Sosialpolitikk.

St meld nr 92 (1974-75) *Om visse boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 9 (1975-76) *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat*. Sosialdepartementet.

St meld nr 12 (1981-82) *Om boligpolitikk*. Kommunal- og arbeidsdepartementet

St meld nr 34 (1988-89) *Boligpolitikk for 90-årene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St meld nr 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Kommunal- og regionaldepartementet.

St meld nr 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Sosial- og helsedepartementet.

St meld nr 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sosialdepartementet.

St meld nr 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsforhandlinger 1969-70, nr 8. Innstilling fra justiskomiteén om lov om endringer i lov av 31. mai 1900 nr 5. Debatt i Stortinget 14. april 1970.