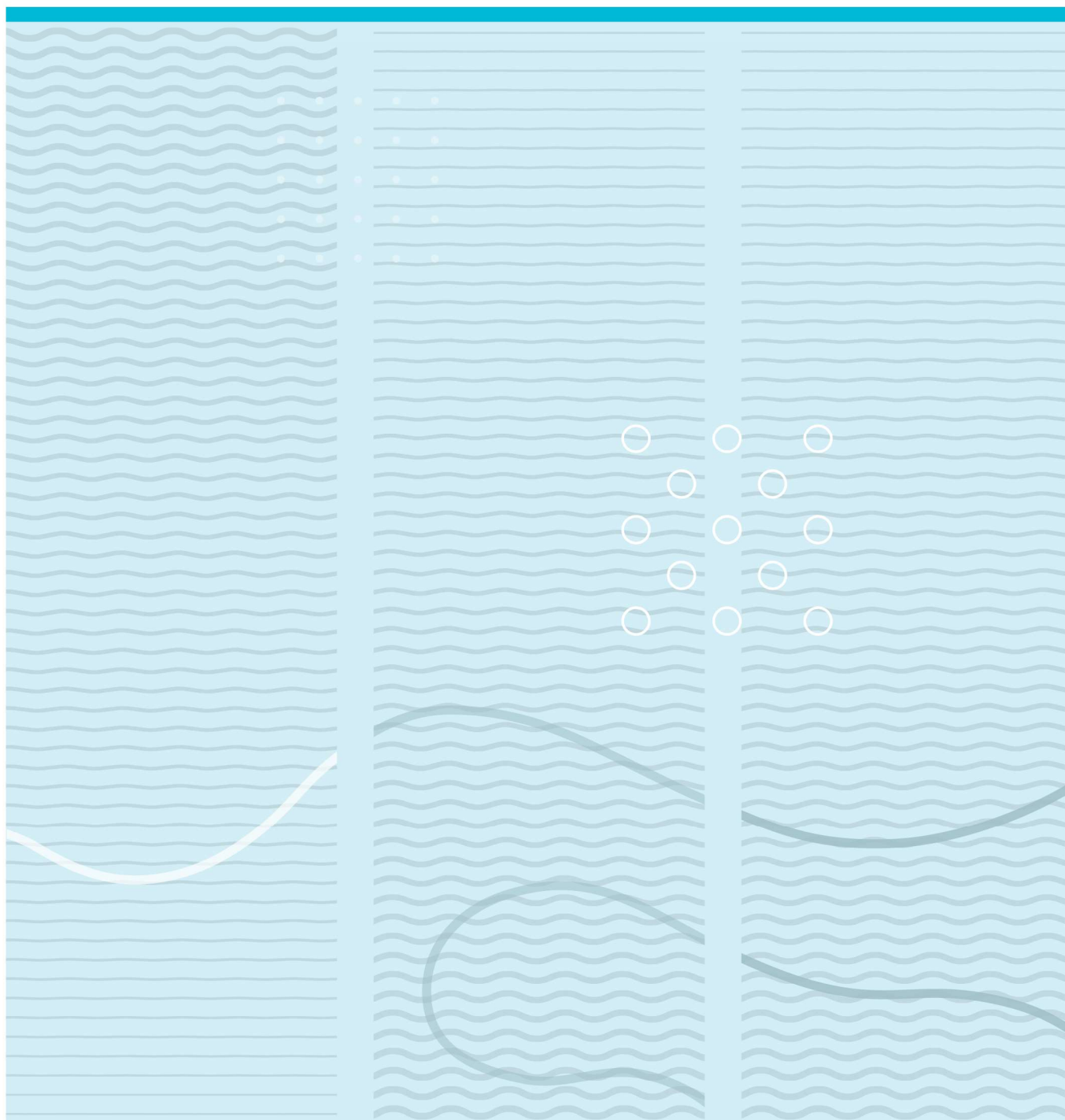


Stian Fredriksen

## Hvorfor uttrykkes det behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?



Universitetet i Sørøst-Norge  
Fakultet for humaniora, idretts og utdanningsvitenskap  
Institutt for kultur, religion og samfunnsfag  
Postboks 235  
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2019 Stian Fredriksen

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

# Sammendrag

Brukermedvirkning er et begrep som dukker opp i ulike sammenhenger i mange fagfelt. De fleste som snakker om brukermedvirkning er enige om at brukermedvirkning er viktig. Når jeg forsøker å finne svar på **hvorfor** brukermedvirkning er viktig, virker det imidlertid som om svarene spriker i flere retninger. Denne oppgaven forsøker å finne forklaringer på noen av årsakene til dette.

Gjennom en diskursanalytisk tilnærming leter jeg i utvalgte policydokumenter for å finne svar på hva som fremstår å være hensikten med brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet. Analysene gjennomføres ved bruk av Carol Bacchis (2016) «What`s the problem represented to be»- tilnærming (WPR). Denne tilnærmingen leter etter svar gjennom en poststrukturell tilnærming i forståelsen av policyer. Det gjennomføres tre komplette WPR-analyser: en av brukermedvirkning i NAV, en av brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet og en av min egen problemforståelse.

Funn i analysene antyder at NAV i større grad enn tidligere har «individuell brukermedvirkning» som satsningsområde. For å få mer aktive brukere som tar «ansvar for egen sak» satses det på økt individuell brukermedvirkning gjennom «bedre brukermøter» og økt veiledningsfaglig kompetanse hos NAV-veilederne. Denne satsningen sees i analysen i sammenheng med utvikling av selv-teknologier som en mild styringsform.

Karriereveiledningsfeltet argumenterer for økt brukermedvirkning for å sikre at karriereveilednings- systemene når de overordnede målene som karriereveiledning til enhver tid måtte ha. Systemperspektivet overskygger det individuelle perspektivet når begrepet omtales. I begge analysene sees funnene i lys av neolibérale styringsstrategier, overordnede politiske føringer og hvilke effekter policyene kan ha for individ og samfunn.

Hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet vurderes så opp mot fire analysekategorier som har «trådt frem» gjennom arbeidet med oppgaven:

1. Brukermedvirkning for å utvikle kvalitet
2. Brukermedvirkning som borgermakt
3. Brukermedvirkning som egenverdi og terapeutisk verdi
4. Fagkunnskap versus brukerkunnskap

Disse «argumentasjonsplattformene» kobles opp mot historiske fremvekster og diskurser både direkte i analysene og som egen drøfting i kapittel 6 i søken etter svar på hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>8</b>
1.1	Bakgrunn og relevans .....	11
1.1.1	Brukermedvirkning i NAV .....	12
1.1.2	Brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet .....	13
1.1.3	Samarbeid mellom NAV og karrieresenter .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.2	Tematikk og forskningsspørsmål.....	15
1.3.	Avgrensning og begrepsforklaring .....	17
1.4	Oppbygning av oppgaven.....	18
<b>2</b>	<b>Teori og forskning om brukermidvirkning .....</b>	<b>20</b>
2.1	Brukermedvirkning som borgermakt.....	20
2.2	Brukermedvirkningens hensikt .....	23
2.5	Tverrfaglig samarbeid og brukermidvirkning .....	24
<b>3</b>	<b>Metode.....</b>	<b>25</b>
3.1	Diskursanalyse .....	25
3.1.1	Kritikk av diskursanalyse.....	27
3.2	Kritisk diskursanalyse.....	28
3.3	Poststrukturalisme.....	29
3.4	Carol Bacchis WPR-tilnærming til diskurs/policy- analyse.....	31
<b>4</b>	<b>Empiri .....</b>	<b>33</b>
4.1	Datainnsamling .....	33
4.2	Utvelgelse av policydokumenter i NAV .....	35
4.3	Utvelgelse av policydokumenter i karriereveiledningsfeltet.....	36
<b>5</b>	<b>Analyse og drøfting .....</b>	<b>38</b>
5.1	Policyanalyse av brukermidvirkning i NAV med WPR- tilnærming .....	38
5.1.1	What's the problem represented to be "om økt brukermidvirkning I NAV"? .....	38
5.1.2	What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?.....	41
5.1.3	How has this representation of the «problem» come about?.....	42
5.1.4	What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the «problem» be conceptualized differently? .....	46

5.1.5	What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»? .....	48
5.1.6	How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?.....	53
5.2	Policyanalyse av brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet med WPR-tilnærming.....	54
5.2.1	What's the problem represented to be "om brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet"?.....	55
5.2.2	What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?.....	61
5.2.3	How has this representation of the "problem" come about? .....	63
5.2.4	What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the "problem" be conceptualized differently? .....	69
5.2.5	What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»? .....	72
5.2.6	How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?.....	77
5.3	WPR-analyse av egne problemløsningsforslag .....	79
5.3.1	What's the problem represented to be in my own problem representation? .....	80
5.3.2	What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?.....	82
5.3.3	How has this representation of the «problem» come about?.....	83
5.3.4	What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the «problem» be be conceptualized differently? .....	84
5.3.5	What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»? .....	85
5.3.6	How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?	86

<b>6</b>	<b>Hvorfor uttrykkes det behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet? .....</b>	<b>88</b>
6.1	Brukermedvirkning for å utvikle kvalitet .....	90
6.2	Brukermedvirkning som borgermakt.....	90
6.3	Brukermedvirkning som egenverdi og terapeutisk verdi .....	91
6.4	Fagkunnskap versus brukerkunnskap.....	92
6.5	Vurdering av «begrunnelsesplattformene» ut fra Arnsteins «Ladder of participation».....	93
<b>7</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>97</b>
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>98</b>

# 1 Innledning

Jeg fattet interesse for hvordan brukermedvirkning blir forstått og hva hensikten med det kunne være i NAV og karriereveiledningsfeltet, gjennom funn jeg gjorde i et aksjonsforskningsprosjekt kalt «karriereveiledning for NAV-brukere». Hovedmålet med prosjektet var å «tydeliggjøre hvordan et systematisk samarbeid på system og brukernivå mellom NAV og karrieresentre kunne bidra til at NAV-brukere ved hjelp av karriereveiledning kom raskere i arbeid» (nav.no, 2018). Prosjektet har vært treårig, finansiert av FoU-midler fra NAV og blitt ledet av USN. Prosjektrapporten ferdigstilles omtrent samtidig som denne oppgaven leveres. Jeg var en av fire prosjektmedarbeidere og hadde ansvar for å lede et av de regionale delprosjektene. Mitt prosjekt i Drammen endte blant annet med å lage et samarbeid om «karrierkurs» for deltakere i introduksjonsprogram for flyktninger. I skapelsen av kurset deltok veiledere fra NAV, karrieresentre og introduksjonssentre. Denne masteroppgaven ble skrevet samtidig som jeg jobbet med aksjonsforskningsprosjektet og jeg valgte derfor å la prosjektet påvirke valg av masteroppgavens tema, slik at både oppgaven og prosjektet kunne bygge på og styrke hverandres innsikt. Ved å velge diskursanalyse som metode og forskningsspørsmål om brukermedvirkning, fikk jeg mulighet til å dykke dypere inn i hva slags tenkning/forståelse som kan ligge bak spenningen mellom «brukernes ønsker» og karriereveiledningsfeltets og NAVs behov eller «institusjonelle logikk»:

Det første året i prosjektet ble brukt til forprosjekt hvor vi intervjuet ansatte og brukere av NAV og karrieresentre. Noen av funnene i forprosjektet tydet på at de spurte NAV-veilederne vurderte karriereveiledning på karrieresentre til å helle mot produksjon av «urealistiske drømmer» for NAV-brukere, mens karrieresenteransatte på sin side, vurderte veiledningen fra NAV til å være forvaltning av et «begrensende regelverk» – som de helst ville slippe å forpliktes av eller forholde seg til:



## Svar fra forprosjektet i "Karriereveiledning for NAV- brukere":



"Karriereveiledning ender ofte opp i urealistiske mål for veisøkeren"

"Karriereveiledning må balanseres mellom egne ressurser og samfunnets muligheter"



"Vi ønsker ikke å være med-forvaltere av NAVs regelverk"

"Det er viktig for kvaliteten på veiledningen at vi har frihet til å vurdere hver enkelt samtale uten rammer fra andre"



"Karrieresenteret er mer opptatt av mine personlige meninger og ønsker enn hva NAV er"

"Det er usikkert om planene fra karriereveiledningen kommer til å bli gjennomført, fordi det avhenger av økonomi og andre ting"

Stian Fredriksen

Den nederste figuren i bildet representerer brukerne vi intervjuet som mottok tjenester fra NAV og som hadde fått karriereveiledning på karrieresenter. Brukerne opplevde altså at karrieresentrene tok deres tanker og drømmer mer på alvor enn hva NAV gjorde. Samtidig fortalte brukerne at de ikke var sikre på om de kom til å gjennomføre planene/drømmene laget på Karrieresenteret, fordi dette var avhengig av faktorer som blant annet økonomi og NAVs vurdering av deres ønsker og behov. Vi kan si at brukerne bekreftet forståelsen NAV og Karrieresenteret hadde av hverandre i grenseoppgangen mellom «drømmer» og et «begrensende regelverk».

Økt brukermedvirkning er et av satsningsområdene til NAV de kommende årene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2011; Vågeng, 2017b), Begrepet brukermedvirkning blir også omtalt i NOU 2016:7, Norge i omstilling - karriereveiledning for individ og samfunn (NOU 2016:7, s. 30) samt i nyere litteratur fra karriereveiledningsfeltet (Haug, 2018; Plant, 2018) som blant annet setter «brukernes stemme» i sammenheng med det pågående arbeidet med å utvikle nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning.

Økt brukermedvirkning betyr ifølge Arbeids- og sosialdepartementet «å øke brukernes innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet» (Arbeids- og sosialdepartementet, 1996). I denne sammenhengen vil økt brukermedvirkning for eksempel

kunne bety økt innflytelse på beslutningsprosesser hos NAV og utforming av tjenestetilbudet i karriereveiledningsfeltet.

Hvilken del av tjenestetilbudet eller hvilke beslutningsprosesser som det skal gis mulighet for innflytelse på, er imidlertid ikke gitt utfra Arbeids- og sosialdepartementets definisjon. I en karriereveiledningsramme kan vi tenke oss at NAV-brukere kan være opptatt av muligheten til å påvirke for eksempel hva slags utdanning de kan få stønad til. Veisøkere i en karriereveiledningssammenheng vil kanskje ha behov for å påvirke om karriereveilederen skal fokusere mest på å hjelpe til med å finne nye og passende yrker, eller å bekjempe opplevde barrierer for personlig livsmestring eller karriereutvikling. Det kommer ikke tydelig frem hva som er brukermedvirkningens hensikt – utøver å øke brukernes innflytelse.

Diskrepansen mellom fremtidsdrømmer og fremtidsmuligheter er et tilbakevendende tema innenfor karriereveiledningsfeltet. Jeg er nysgjerrig på hvordan eller om fokus på økt **brukermedvirkning** vil kunne påvirke denne diskrepansen. Kan fokuset på økt brukermedvirkning lage «bro» mellom karrieresenterets «drømmeproduksjon» og NAVs forvaltning av et «begrensende regelverk»? Eller begrunnes hensikten med økt brukermedvirkning i andre årsaker? Vil det å øke brukermedvirkningen resultere i at reell makt forskyves «nedover»? Eller er brukermedvirkning bare et honnørbegrep som har sitt utspring i behovet for å aktivisere brukerne, slik at det er større sannsynlighet for at de «spiller på lag» med de «riktige» verdiene?

Stian Fredriksen



Jeg ønsker altså å undersøke hvordan brukermedvirkning forstås, hva som fremstår å være brukermedvirkningens hensikt og hva som kan være årsaken til at det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet.

For å undersøke ovennevnte har jeg valgt å bruke diskursanalyse som metode med hovedvekt på policyanalyse gjennom Carol Bacchis WPR-tilnærming (C. Bacchi & Goodwin, 2016). I analysene legger jeg også til grunn kritisk diskursanalyse slik Norman Fairclough har utviklet den (Fairclough, 2013), med vekt på forholdet mellom diskurs og sosiale prosesser samt det normative prosjektet som skisserer mulige veier for å bøte på problemet.

Jeg analyserer altså relevante offentlige styringsdokumenter ved å forstå disse gjennom metodene nevnt over. Min forståelse og tolkning av dokumentene vil igjen bygge på egne erfaringer fra praksisfeltet og forskningsprosjektet. Gjennom arbeidet med ovennevnte prosjekt og lang arbeidserfaring som rådgiver i Oppfølgingstjenesten for videregående opplæring (karriereveileder for de som ikke bruker retten sin til videregående opplæring) har jeg etter hvert mye erfaring fra samarbeid mellom NAV, fylkeskommune og kommune, og hvordan de ulike «institusjonelle logikkene» ser ut til å påvirke selve veiledningen. I denne oppgaven forsøker jeg altså å bygge ut og forstå disse erfaringene på et dypere plan. Som seg hør og bør i WPR-tilnærming og kritisk diskursanalyse, kommer jeg også med forslag til hvordan vi kan unngå mulige uønskede effekter av eksisterende policyer på disse områdene (C. Bacchi & Goodwin, 2016; Fairclough, 2013, s. 11).

## 1.1 Bakgrunn og relevans

Ovennevnte prosjekt om «karriereveiledning for NAV-brukere» og det økte fokuset på samarbeid mellom karriereveiledningssentre og NAV (NOU 2016:7, s. 177) danner altså utgangspunkt for min tilnærming til problemforståelse i denne oppgaven. I følgende kapittel redegjør jeg kort for de mest aktuelle policyene for dette samarbeidet. I tillegg viser jeg hvorfor jeg mener brukermedvirkningsbegrepet er relevant i en «samarbeids-sammenheng», ved å vise til og forklare betydningen av begrepet i nyere policydokumenter og litteratur fra NAV og karriereveiledningsfeltet.

### 1.1.1 Brukermedvirkning i NAV

Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet. I NAV-loven (NAV-loven, 2006) står det at «Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester». Brukermedvirkning står også nevnt i ulike lovforskrifter, for eksempel i Forskrift om habilitering og rehabilitering (2011), hvor det står at kommunen og det regionale helseforetaket bør legge til rette for at pasient og brukerrepresentanter deltar i planlegging, utvikling og evaluering av virksomheten.

Helsedirektoratets rapport om status fra samhandlingsreformen, publisert i 2016, konkluderer med at det fortsatt er behov for økt brukermedvirkning (Helsedirektoratet, 2016, s. 3).

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2018 blir ordet brukermedvirkning nevnt fem ganger. Det står blant annet at «brukermedvirkningen i dialogen mellom den enkelte bruker og den ansatte ved NAV-kontoret skal vektlegges. Brukermedvirkning i utviklingen av tjenestene skal også vektlegges, og det skal være god dialog og samhandling i brukerrådene» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018, s. 15). Ordlyden vedrørende brukermedvirkning er for øvrig helt lik i tildelingsbrevet for 2016, 2017 og 2018. I 2015 var ordet brukermedvirkning kun nevnt én gang i tildelingsbrevet og da i setningen «Det skal ytes individuelt tilpasset oppfølging og det skal være reell brukermedvirkning» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 6). Denne endringen i ordlyd i tildelingsbrevet fra 2015 til 2016, hvor fokuset på individuell brukermedvirkningen endres fra **«tilpasset oppfølging»** til **«bedre dialog»** er viktig i denne oppgaven og virker å peke på en endring i hvordan brukermedvirkning har blitt foreslått operasjonalisert på individuelt nivå de siste årene. Økningen i antall ganger ordet brukermedvirkning forekommer i tildelingsbrevene, samt endringen av hva som vektlegges, gir grunnlag for å si at fokuset på brukermedvirkning har økt de siste årene.

I virksomhetsstrategien for Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011-2020 står det at et av hovedgrepene for å få aktive brukere, er å styrke den system rettede brukermedvirkningen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2011).

I arbeids- og velferdsdirektør Sigrid Vågengs langtidsplan for NAV 2018-2021, er en av tre hovedsatsningsområder «bedre brukermøter». For å få til bedre brukermøter nevnes satsningsområder som for eksempel «brukerdrevet tjenesteutvikling» og at «brukers behov skal dekkes gjennom gode brukerløp» (Vågeng, 2017b). Selv om ordet brukermedvirkning ikke fremkommer direkte i langtidsplanen, må «bedre brukermøter» her sees i sammenheng med «brukermedvirkning i dialogen mellom den enkelte bruker og ansatte ved NAV- kontoret» som sitert fra tildelingsbrevet over.

Brukermedvirkning i NAV har altså fått økt fokus de siste årene. I tillegg ser jeg en dreining i hvordan operasjonaliseringen av brukermedvirkning ønskes gjennomført – fra å sørge for **kvalitet i oppfølgingen** til bedre **subjektive opplevelser** fra brukerne (i møtet mellom bruker og forvaltning). Denne dreiningen er på mange måter interessant. Å skulle sørge for «kvalitet i **oppfølgingen**» virker for meg å henvise til et samarbeid mellom «eksperten» (for eksempel NAV-veilederen) og brukeren, og som gir resultater som oppleves som kvalitet for både brukere og forvaltning. Når brukermedvirkningen dreies i retning av å kun handle om brukers opplevelse, svekkes «ekspertens» rolle. Brukeren blir den som får bestemme hva som er kvalitet i større grad. Det er altså **opplevelsen** og ikke oppfølgingen, som er det nye fokusområdet.

### 1.1.2 Brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet

Peter Plant hevder i sitt kapittel om *brukernes stemme i karriereveiledning* (2018) at EU fortsetter å understreke betydningen av livslang veiledning i nyere tid og at programerklæringer på området vektlegger **brukermedvirkning som avgjørende for god praksis**. Han hevder videre at de seneste forslagene til policyutvikling på dette området i Norge (NOU 2016:7) nøler med å gi brukerne en sterk stemme og forklarer dette med at offentlige rapporter oftest representerer fagapparatets stemme.

Erik Hagaseth Haug skriver også om brukernes stemme (2018), men setter brukermedvirkning og brukerinvolvering mer direkte i sammenheng med utvikling og innovasjon av offentlig sektor. Haug hevder det er økende interesse for å involvere brukere i innovative prosesser i offentlig sektor, og henviser blant annet til en doktorgradsavhandling om innovasjon av nye interkommunale lokalmedisinske sentre fra 2016 (Magnussen, 2016).

I NOU 2016:7 forekommer ordet brukermedvirkning kun én gang og da i kapittel fem som omhandler helhetlig system for livslang karriereveiledning. Kapitlet beskriver hva et helhetlig system kan og bør inneholde, samt hvilke elementer som til sammen utgjør kvalitet og profesjonalitet i tjenestene. Ekspertutvalget henviser til rapporten «Lifelong Guidance Policy Development: A European Resource Kit» (2012) fra ELGPN, som lister opp fem sentrale kvalitetselementer i utviklingen av nasjonalt system for livslang karriereveiledning:

- 1) kompetansen til karriereveilederne
- 2) innbygger/**brukermedvirkning**
- 3) systematisk tjenesteutvikling
- 4) kost nytte for samfunnet og
- 5) kost nytte for individet

ELGPN og ekspertutvalget vurderer altså innbygger/**brukermedvirkning** (punkt 2) som viktig for å kvalitetssikre utvikling og utforming av karriereveiledningstjenestene. Uten brukermedvirkning mener de det er fare for fragmentert og/eller at det kun vil forekomme enkeltstående tilfeller av brukertilfredshet.

Kunnskapsdepartementet har gitt Kompetanse Norge i oppdrag å utvikle et nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning. Målet er «karriereveiledningstjenester av høy kvalitet i alle sektorer» (Kompetanse Norge, 2019b). Arbeidsgrupper med deltakere fra fagfeltet har nylig kommet med sine anbefalinger innen kompetansestandarder, karrierekompetanse og etikk (Kompetanse Norge, 2019a). Det fjerde temaet «kvalitetssikring – kvalitetsindikatorer» skal omhandle evaluering, statistikk og forskning, og blir utredet internt i Kompetanse Norge. Det er rimelig å anta at Kompetanse Norge vil følge ELGPNs og ekspertutvalgets anbefalinger med å se kvalitetsutvikling og brukermedvirkning i sammenheng. Hvordan brukermedvirkning blir forstått vil derfor kunne få stor betydning for hvordan karriereveiledningstjenestene blir målt og dermed styrt på for eksempel karrieresentre, NAV-kontorer eller videregående skoler.

Brukermedvirkning er altså et aktuelt tema i karriereveiledningsfeltet for tiden og det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning av både sentrale fagpersoner og policyutviklere for fagfeltet. Imidlertid har jeg ikke funnet mange **konkrete** forslag for hvordan brukermedvirkningen skal økes i karriereveiledningsfeltet, men det er grunn til å tro at dette «er på trappene»: Kompetanse Norge skriver dette om temaet på sine nettsider: «I oppdraget om å utvikle et nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning, ber Kunnskapsdepartementet også om at vi ser nærmere på hvordan vi kan legge til rette for kvalitetssikring i karriereveiledning. Vi skal både se på kvalitetskriterier og bruken av kvalitetsindikatorer, evaluering, statistikk og forskning» (Kompetanse Norge, 2019b). Arbeidet med å sette ned en ekspertgruppe om temaet vil trolig komme i gang i 2019.

Dersom vi sammenlikner hvordan brukermedvirkningsbegrepet omtales i de mest sentrale policydokumentene i NAV og karriereveiledningsfeltet som vist over, kan det virke som om policyutviklerne i karriereveiledningsfeltet forstår brukermedvirkningsbegrepet ut fra en annen ramme enn hva policyutviklerne i NAV gjør. Karriereveiledningsfeltet omtaler brukermedvirkning hovedsakelig i sammenheng med utvikling av tjenester og på systemnivå, mens NAV også omtaler brukermedvirkning som individuell oppfølging og det eksplisitte møtet mellom bruker og forvaltning. Dette er noe jeg undersøker nærmere i oppgaven.

## 1.2 Tematikk og forskningsspørsmål

Som vist over har jeg tilnærmet meg forskningsspørsmålene med en undring over hvordan brukermedvirkning forstås i NAV og karriereveiledningsfeltet. Det er flere årsaker til at jeg har valgt akkurat brukermedvirkning som interesseområde. En ting er at det var et av flere foreslåtte fokusområder i prosjektet «karriereveiledning for NAV-brukere», men kanskje enda viktigere er det at jeg opplever at begrepet har potensiale til å belyse deler av det jeg oppfatter som en grunnleggende spenning i karriereveiledningsfaget – nemlig tilpasningen mellom individets ønsker og samfunnets behov. I for eksempel helsesektoren hvor brukermedvirkning ofte kan nevnes i sammenheng med å tone ned ekspertenes rolle i pasientenes liv (se. Kap. 2.5), eksisterer det vanligvis vitenskapelig dokumentasjon på hva som er antatt beste behandling for en bestemt sykdom. I karriereveiledningsfaget, som i sin grunnleggende form handler om valg av utdanning, yrke og karriere, er det vanskeligere (selv om det riktignok har vært forsøkt) å

produsere vitenskapelig dokumentasjon på hva som er beste utdanning, yrke eller karriere for ulike mennesker. Det uttalte behovet for å øke brukermedvirkningen i NAV og karriereveiledningsfeltet, tyder på at det kan være «noen andre» enn brukerne som har mer innflytelse på «beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet» enn hva som er ønskelig. Dette innebærer også innflytelse på hvilken utdanning, yrke eller karriere et menneske mener er riktig for seg selv.

Jeg har gjennom arbeid med forskningsprosjektet, egen arbeidspraksis og som vist i dokumentene over, fått inntrykk av at begrepet brukermedvirkning forstås noe ulikt i karriereveiledningsfeltet og NAV, og jeg aner at argumentene for å øke brukermedvirkningen kan ha gjenklang fra ulike diskurser i samfunnet.

Jeg ønsker derfor først å undersøke hvordan brukermedvirkning forstås i NAV og karriereveiledningsfeltet, for deretter søke etter hva som fremstår å være hensikten bak. Jeg har valgt å være litt offensiv i utforming av hoved- forskningsspørsmålet og valgt et «hvorfor» spørsmål, vel vitende om at det kan gi flere utfordringer enn «hvordan» eller «hva». Hoved- forskningsspørsmålet mitt er:

### **Hvorfor uttrykkes det behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?**

For å finne svar på hoved- forskningsspørsmålet har jeg valgt å gå via to andre forskningsspørsmål:

- Hvordan forstås brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?
- Hva fremstår å være brukermedvirkningens hensikt i NAV og karriereveiledningsfeltets policydokumenter?

Forskningsspørsmålene forsøkes besvart hovedsakelig ved å gjennomføre Carol Bacchis «What`s the problem represented to be» (WPR)-tilnærming (2009) for policyanalyser. I denne tilnærmingen brukes seks forhåndsbestemte hjelpespørsmål. Disse seks spørsmålene vil naturligvis påvirke hvordan forskningsspørsmålene mine besvares, men skal ikke forveksles med ovennevnte forskningsspørsmål.



### 1.3. Avgrensning og begrepsforklaring

#### Karriereveiledning

En mye brukt definisjon av karriereveiledning er OECDs definisjon fra 2004:

«Karriereveiledning viser til tjenester og aktiviteter som skal hjelpe personer, uavhengig av alder og tidspunkt i livet, til å ta valg når det gjelder utdanning, opplæring og arbeid, og til å håndtere egen karriere» (NOU 2016:7, s. 18).

Denne definisjonen har nylig blitt utfordret av både Kompetanse Norge i forbindelse med arbeidet med kvalitetsrammeverket og av Hooley, Sultana og Thomsen i boken *Career Guidance for Social Justice – Contesting Neoliberalism* (2018). Kompetanse Norge trekker for eksempel inn begrepene kvalitet og kompetanse i sin definisjon, mens Hooley et al trekker inn å «støtte individer i å vurdere sin plass i verden». Disse nye forslagene berører denne oppgaven – fordi det er et uttrykk for at karriereveiledningsfeltet forsøkes påvirket i ulike retninger – som igjen kan være med på å forklare hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning. Min forståelse av hva karriereveiledning er i denne oppgaven, er allikevel den samme som OECDs definisjon fra 2004. Når brukermedvirkning har blitt sett i sammenheng med karriereveiledning i policydokumenter, er det denne definisjonen som har ligget til grunn. Det skilles også gjerne mellom bred eller smal definisjon av begrepet karriereveiledning. Den smale forståelsen er begrenset til det som skjer mellom veisøker og veileder, mens den brede omhandler karriereveiledning som helhetlig tjenestetilbud. I denne oppgaven må jeg forstå karriereveiledning både smalt og bredt. Der hvor for eksempel policydokumentene til NAV omtaler det individuelle brukermøtet, forstår jeg karriereveiledningsbegrepet smalt, mens når begrepet knyttes til kvalitetssystemer i karriereveiledningsfeltet må jeg forstå det bredt. Jeg veksler derfor litt mellom hvordan jeg bruker begrepet – avhengig av hvordan policydokumentene omtaler det.

#### Karriereveiledningsfeltet

Med karriereveiledningsfeltet mener jeg både institusjonene og fagfolkene som påvirker innholdet i faget og de som utøver karriereveiledningen – altså praksisfeltet. Karriereveiledningsfeltet består dermed av for eksempel karriereveiledningsdelen av

kompetanse Norge, utdanningsinstitusjonene som utdanner karriereveiledere, de fylkeskommunale karrieresentrene og karriereveiledere på skoler, i NAV, private aktører etc.

#### Individuell brukermedvirkning

Policydokumentene jeg undersøker ser ut til å omtale brukermedvirkning både ut fra hvordan enkeltindividet kan påvirke beslutninger, hvordan enkeltindividet opplever ulike situasjoner og hvordan systemene kan ha nytte av brukernes stemmer. Vi kan si at brukermedvirkningens gjenstandsområde skifter avhengig av hvilke policydokumenter som undersøkes. Med begrepet individuell brukermedvirkning forsøker jeg derfor å vise til når det er enkeltindividet som er gjenstandsområde for brukermedvirkning.

Mitt eget «gjenstandsområde» for brukermedvirkning kan også sies å ha et individuelt utgangspunkt. Det er enkeltindividets opplevelse eller hvilken betydning brukermedvirkning har for den enkelte som lå til grunn når jeg begynte å undersøke begrepet. Dette skyldes delvis en avgrensning som ble gjort i datainnsamlingen (redegjøres for i kap. 4.2), men også at NAV kobler brukermedvirkning til veiledning kun når de snakker om individuell brukermedvirkning.

## 1.4 Oppbygning av oppgaven

Jeg har valgt å gjennomføre tre komplette WPR- tilnærminger (NAV, karriereveiledningsfeltet og egen problemrepresentasjon), noe som får betydning for hvordan masteroppgaven kan struktureres og skrives. Hver WPR-tilnærming forutsetter teoriinnhenting, drøfting, metodeforklaring, henvisninger, selvrefleksjon og en slags oppsummering i seg selv. Å ha tre slike delvis selvstendige *mini-oppgaver* inne i masteroppgaven utfordrer den mer tradisjonelle oppbyggingen av en masteroppgave. Jeg har forsøkt å løse dette etter beste evne. Teorikapittelet (kap. 2) inneholder derfor kun litteratur som ikke behandles i WPR-analysene, men som har betydning for drøftingen i kapittel 6. Resten av teorien trekkes direkte inn i analyse og drøftingskapittelet. Metodekapittelet (3) redegjør for diskursanalyse og plasserer WPR i en diskursanalytisk ramme. Det aller meste av det rent «WPR-metodiske», som for eksempel hensikten bak hvert enkelt spørsmål, forklares fortløpende i analyse og drøftingskapittelet, mens Empiri- kapittelet (4) grundig gjør rede for hvordan jeg har valgt policy-dokumenter. I analyse og drøftingskapittelet (5), hvor jeg gjennomfører de tre WPR-

analysene, forsøker jeg å unngå gjentakelser når de samme spørsmålene stilles. Jeg gjentar derfor ikke de metodiske forklaringene til hvert enkelt spørsmål i WPR-analyse to og tre. I kapittel seks løfter jeg fokusområdet litt vekk fra policydokumentene og WPR-metodikken, og analyserer funnene gjennom fire analysekategorier jeg mener har «trådt frem» i arbeidet med oppgaven. På denne måten undersøker jeg først policydokumentene med en induktiv tilnærming gjennom WPR, for å se hva som «trår frem», før jeg velger analysekategorier fra funnene og gjennom disse «skaper mening» på deduktivt vis for å finne svar på forskningsspørsmålet. På denne måten forsøker jeg å skape god sammenheng og «rød tråd» gjennom oppgaven, samtidig som jeg svarer på forskningsspørsmålene. Helt til slutt kommer et kort avslutningskapittel før litteraturlisten.

## 2 Teori og forskning om brukermedvirkning

I dette kapitlet redegjør jeg kort for hvordan brukermedvirkning har vokst frem som begrep og politisk redskap i Norge. Mesteparten av den litteraturen jeg henviser til i oppgaven, trekkes direkte inn i analyse og drøftingsdelen, og redegjøres ikke for her. Grunnen til at jeg allikevel trekker inn **noe** teori/forskning i dette kapitlet, er for å belyse hvordan jeg har kommet frem til analysekategoriene jeg bruker i kapittel seks. Disse kategoriene er: brukermedvirkning som borgermakt, brukermedvirkning som egenverdi og terapeutisk verdi og fagkunnskap versus brukerkunnskap. I tillegg bruker jeg analysekategorien «brukermedvirkning for å utvikle kvalitet», men litteraturen som begrunner akkurat dette valget, omtales kun i analyse og drøftingsdelen.

### 2.1 Brukermedvirkning som borgermakt

Ideen om brukermedvirkning startet som en del av borgerrettighetsbevegelsen i USA i 1960-årene og har siden spredt seg til Europa (Rise, 2012). Allerede i 1969 lagde Sherry Phyllis Arnstein (1930 – 1997) sin «Ladder of Citizen Participation». Direkte oversatt betyr begrepet «citizen participation» borgerdeltakelse og gir assosiasjoner til ideer om demokrati og medborgerskap.

Arnstein argumenterte for at borger**deltakelse** var bruker**makt**. Hun opplevde at borgerdeltakelse var et politisk stridstema, og at svarene rundt spørsmål om brukermedvirkning og makt med hensikt ble begravd i mer uskyldige begrep som «selvhjelp» eller «medborgeres engasjement».

Arnstein mente at medborgernes deltakelse gjenspeilte en kategorisk betegnelse for borgermakt – derav stigen for borgerdeltakelse. Hun hevdet at omfordeling av makt var nødvendig for reformasjon av det sosiale systemet. I denne prosessen var det viktig at de som stod utenfor de vanlige politiske og økonomiske prosessene (hun kalte disse menneskene for have-nots), måtte delta i reformasjonen gjennom medbestemmelse. Medbestemmelsen gjaldt for eksempel hvordan informasjon skulle deles, hvordan mål og politikk skulle bestemmes og skatteressurser fordeles.

Hun mente det var en kritisk forskjell mellom å bruke deltakelse/medvirkning som tomt ritual, og å la medvirkning være en virkelig kraft som kunne avgjøre utfallet av ulike prosesser. Borgerdeltakelse uten omfordeling av makt vil oppleves kun som en tom og frustrerende prosess for de maktesløse, men gjør det mulig for makthaverne å hevde at alle sider av en sak er vurdert og tatt hensyn til.

Arnstein foreslo derfor en typologi på åtte nivåer av deltakelse/medvirkning som kunne hjelpe med analysen av temaet (Error! Reference source not found.):

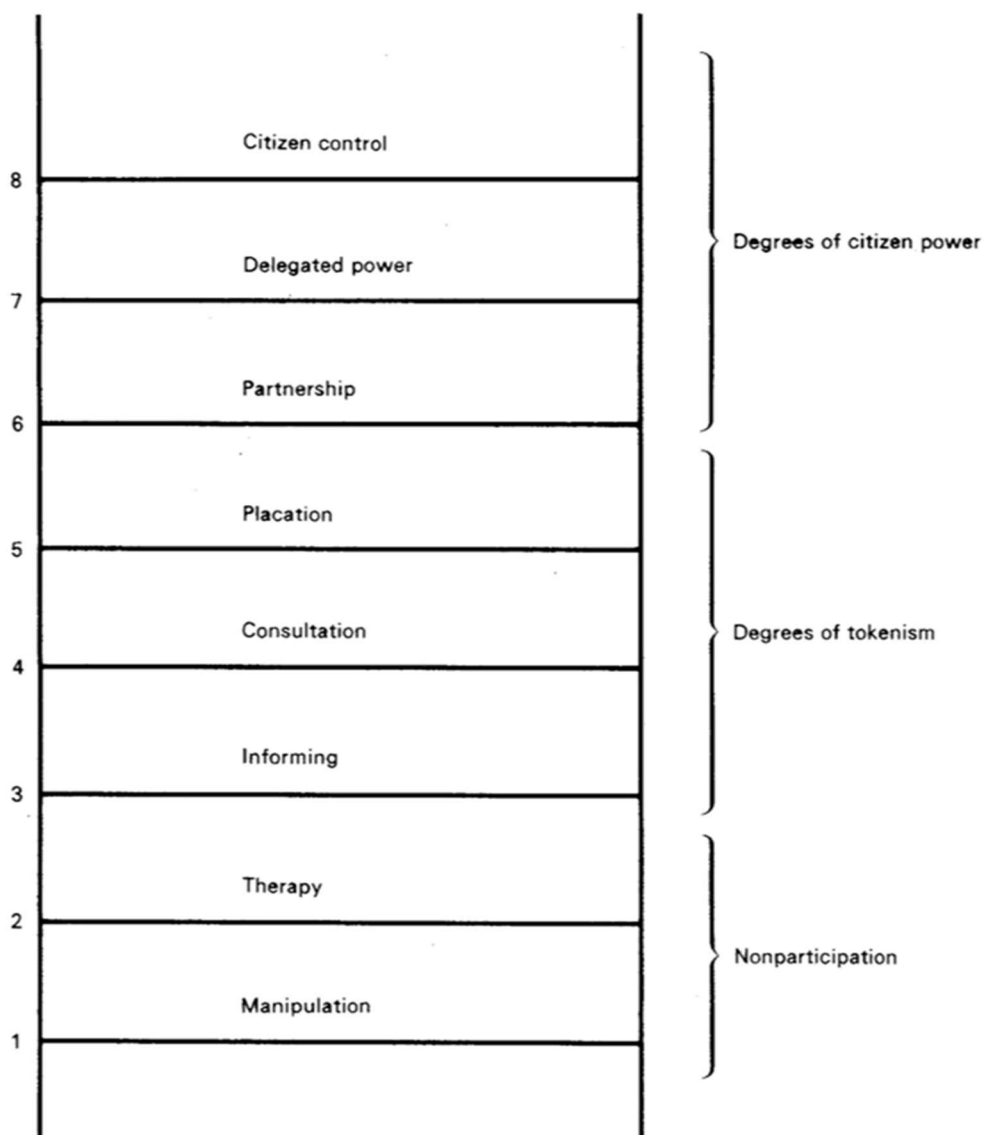


Figure 1 Eight rungs on a ladder of citizen participation

Trinn en og to beskriver nivåer av «ikke-medvirkning» som har blitt konstruert av noen for å erstatte reell medvirkning. Det virkelige målet her er ikke egentlig å gjøre det mulig for brukere å delta i planlegging eller gjennomføring av ulike programmer, men å aktivere maktholderne for å utdanne eller «kurere» deltakere. For eksempel borgerkomiteer hvor det er tjenestemennene som overtaler og informerer borgerne – ikke omvendt. Et annet eksempel hun bruker er gruppeterapi maskert som medvirkning, hvor psykiske helseeksperter eller sosialarbeidere antar at maktesløshet er synonymt med psykisk lidelse. Fokuset er da å kurere fremfor å endre samfunnsmessige forhold. Å informere borgerne om deres rettigheter, ansvar og muligheter, kan ifølge Arnstein være det viktigste første skrittet mot legitim deltagelse for borgerne. Imidlertid mener hun det for ofte legges vekt på en enveisflyt av informasjon - fra tjenestemenn til borgere - uten kanal for tilbakemelding og dermed ingen forhandlingsmakt.

Trinn tre og fire er preget av «tokenism»<sup>1</sup> hvor brukerne tillates å høre og ha en stemme, men mangler makt til å forsikre at deres synspunkter blir ivaretatt av makthaverne, for eksempel holdningsundersøkelser, nabolagsmøter og offentlige høringer.

Nivå fem (placation) er også tokenism, bare på et høyere nivå fordi brukerne tillates å gi råd, men det er fortsatt opp til makthaverne om de ønsker å lytte til det. Det er på dette nivået at borgere begynner å ha en viss grad av innflytelse. Et eksempel på slik plasseringsstrategi er å plassere håndplukkede "verdige fattige" til styret eller offentlige organer.

De tre øverste nivåene er preget av «grad av borgermakt». På nivå seks (partnerskap), blir makten faktisk omfordelt gjennom forhandling mellom borgerne og makthaverne. De er da enige om å dele planlegging og beslutningsprosesser gjennom for eksempel felles styret, plankomiteer og liknende. På de to øverste trinnene, finner vi «delegated power» (trinn sju) og «citizen control» (trinn åtte), hvor brukerne innehar størstedelen av stemmene i avgjørelsene, eller fullstendig lederkontroll.

Modellen har som hensikt å illustrere at det er grader av medborgeres deltagelse i et makt eller «påvirkningsperspektiv». Arnstein påpeker samtidig at modellen ikke inkluderer analyse av de

---

<sup>1</sup> Arnsteins begrep «tokenism» kan oversettes til «tomme fraser» på norsk.

mest betydningsfulle hindringene for ekte deltakelse/brukermedvirkning. Disse betydningsfulle hindringene finnes ifølge Arnstein både på makthavernes side og på siden til de som ikke deltar i de vanlige økonomiske og politiske prosessene. På maktholdernes side inkluderer de rasisme, paternalisme og motstand mot maktfordeling. På «have-nots»-siden inkluderer de ulikheter i de fattiges politiske og sosioøkonomiske infrastruktur og kunnskapsbase, samt vanskeligheter med å organisere en representativ og ansvarlig borgergruppe i møtet med fremmedgjøring og mistillit.

## 2.2 Brukermedvirkningens hensikt

Det var helsesektoren som var først ute med å utvikle brukermedvirkning i Norge, og da først i 1980-årene (Rise, 2012). En offentlig utredning i 1997 – Pasienten først (NOU 1997: 2), ble etterfulgt av Lov om pasient- og brukerrettigheter (1999) og Lov om helseforetak (2001). Her ble helsetjenestene pålagt å involvere brukerne i beslutninger, både i individuell behandling og på organisasjonsnivå i helseforetakene.

I konklusjonen fra Helsedirektoratets «følge med-rapport» gjennomført i 2015 om *Status for samhandlingsreformen* bekreftes behovet for (fortsatt) økt brukermedvirkning (Helsedirektoratet, 2016, s. 3).

I en kronikk fra 2012 skriver Marit By Rise i Tidsskrift for Norsk Legeforening at det er uklarheter knyttet til hvilken rolle brukeren skal ha i medvirkningsprosesser og hva målet egentlig skal være. Ved innføring av tiltak har målene ofte vært lite spesifikke eller blitt grunnlag for stor uenighet blant aktørene. I en del tilfeller har ikke mål vært et tema i det hele tatt før organisasjoner i helsevesenet har startet implementering av brukermedvirkning. I tillegg til at brukere og helsepersonell ofte har ulike syn på hva som er målet med brukermedvirkning, er det også forskjellige synspunkter hos ulike helsepersonellgrupper. Rise mener dermed å se at uklarheter omkring innhold, brukernes rolle og målene med medvirkning, er mulige hindringer i dette arbeidet. I individuell behandling har det viktigste argumentet for medvirkning vært at det fører til bedre behandling og resultat. Selv om forskningskunnskapen er svak og resultater motstridende, er målet i tråd med helsepersonells viktigste utgangspunkt, nemlig å yte best mulig pasientbehandling.

Det er altså ikke entydig i helsesektoren hva som regnes som brukermedvirkning eller hva målet med brukermedvirkning skal være, selv om det er denne sektoren som har lengst erfaring med å implementere brukermedvirkning i sine tjenester i Norge. På en av helsedirektoratets nettsider om psykisk helse, rus og brukermedvirkning (Helsedirektoratet, 2018) er det forventninger om at brukermedvirkning i seg selv skal ha egenverdi og terapeutisk verdi. Helsedirektoratet skriver:

«Samtidig har brukermedvirkning en egenverdi, terapeutisk verdi og er et virkemiddel for å forbedre og kvalitetssikre tjenestene. Brukermedvirkning innebærer at brukeren betraktes som en likeverdig partner i diskusjoner og beslutninger som angår hans eller hennes problem» (Helsedirektoratet, 2018).

## 2.5 Tverrfaglig samarbeid og brukermedvirkning

I følge Lauvås og Lauvås har det uttalte politiske ønsket om tverrfaglig samarbeid mellom ulike aktører i det offentlige, som for eksempel helsevesenet, velferdsforvaltningen eller utdanningssektoren, sitt utspring i behovet for brukermedvirkning (1994). Årsaken skal være at fagkunnskap har fått en for sterk posisjon i forhold til brukerkunnskap og at tjenestene ikke skal tillates å overse det faktum at alt de gjør må være til nytte for dem det skal være til nytte for. Lauvås og Lauvås foreslår i boken «Tverrfaglig samarbeid: perspektiv og strategi», å vurdere brukermedvirkning som grader av innflytelse, ved for eksempel å vurdere i hvor stor grad brukeren kan:

- Bestemme at et problem eksisterer
- Definere hva problemet gjelder
- Avgjøre om det skal gjøres noe med problemet
- Velge mellom ulike former for hjelp
- Initiere, vedlikeholde eller avslutte kontakten.

Denne måten å vurdere brukermedvirkning på kan utfordre samhandlingen mellom hjelperne, fordi brukerne i større grad gjør seg gjeldende i kampen om hvem som har den rette definisjonen av problemene - og den rette løsningen.



## 3 Metode

Valg av problemstilling og datagrunnlag for analyse legger føringer for metodiske innfallsvinkler - og motsatt. Samtidig som jeg nærmet meg problemstillingen og begynte å finne datagrunnlag, bestemte jeg meg for å bruke Carol Bacchis WPR-tilnærming (2009) som det metodisk viktigste fundamentet. Jeg ønsket å forstå hva behovet for brukermedvirkning var et uttrykk for i samfunnet og om dette kunne ha betydning for samarbeid mellom karrieresenter og NAV i prosjektet «karriereveiledning for NAV-brukere». Det ble da naturlig å rette blikket mot diskursanalyse og valget falt – kanskje litt tilfeldig – på Bacchis WPR- tilnærming. Samtidig hadde jeg hele tiden ønske om å gjennomføre policy- analyse og det virket hensiktsmessig å trekke inn noen av Foucaults perspektiver om makt, så tilnærmingen passet godt etter hvert som jeg lærte den å kjenne. Problemstilling, datagrunnlag og metode har gjensidig påvirket hverandre i utformingen av oppgaven. WPR-tilnærming er en form for diskursanalyse som bygger på Foucaults maktanalyser i et poststrukturelt lys (C. Bacchi & Goodwin, 2016). Jeg skal i det neste utdype dette nærmere, belyse hvordan et slikt metodisk bakteppe har påvirket utformingen av oppgaven og plassere metoden i en større diskursanalytisk ramme.

### 3.1 Diskursanalyse

Horsbøl og Raudaskoski skriver i boken *Diskurs og praksis* (2016) at det litt forenklet kan sies å være to overordnede teoretiske tradisjoner for diskursanalyse. Den ene er en angelsaksisk preget tradisjon for å undersøke språkbruken i skrift og tale som sosial handling, og den andre en mer kontinental dominert tradisjon for å undersøke sosiale meningsuniverser og fortolkningsrammer som viser seg som mønstre i måten å snakke om og gi betydning til verden på.

I den angelsaksiske tradisjonen betegner diskursanalyse et bestemt perspektiv på språket og den «multimodale betydningsdannelse», som går ut over det lingvistiske perspektiv på språket. Interessen gjelder da språkbrukens (eller betydningsdannelsens) handlingsdimensjon i en sosial, kulturell og kommunikativ kontekst. Å arbeide med diskursanalyse betyr i denne tradisjonen å undersøke **bruken** av språket, språkbruk som handling. Eksempler på disipliner innenfor denne retningen er talehandlingsteori, sosiolingvistik og konversasjonsanalyse.

I den kontinentale diskurs-analyse tradisjonen er fokuset mer på sosiale meningsuniverser og fortolkningsrammer. Mønstrene som dukker opp i disse meningsuniversene kalles **diskurser** og i motsetning til den første tradisjonen, kan man her skille mellom diskurs x og diskurs y for å beskrive spesifikke mønstre. I følge Horsbøl og Raudaskoski kan en dekkende definisjon av diskurs være «a specific ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices» (Horsbøl & Raudaskoski, 2016, s. 10).

I dette diskursbegrepet ligger det en forståelse av at den sosiale betydningsdannelsen er organisert i noen sett av «bunter» av utsagn, begreper og kategoriseringer. Diskursanalysen adresserer på den måten mer «forhold som påvirker mulighetene» enn ren fakta. Diskurs forstås innenfor denne tradisjonen som konstituerende for den konkrete menings og vitendannelse. Det konstituerende ligger i at fenomener «italesettes», ikke i den forstand at vi snakker om dem, men mer i den grunnleggende forstand at fenomenene blir begripelige for oss i kraft av diskursen.

De to tradisjonene for diskursanalyse kan teoriehistorisk i noen grad plasseres innenfor bestemte forskningsdisipliner, den første innenfor lingvistik og interaksjonsanalyse og den andre innenfor idehistorie og sosiologi. Det er ifølge Horsbøl og Raudaskoski etter hvert blitt vanlig å omtale de to diskursbegrepene som «diskurs» og «Diskurs». Mens diskurs med liten «d» henviser til den konkrete betydningsdannelsen i språket, henviser Diskurs med stor «D» til det meningsuniverset som betydningsdannelsen lener seg på og muliggjøres av.

WPR- tilnærmingen til policyanalyse er i denne sammenheng en diskursanalyse-form med en veldig stor D. Tilnærmingen søker å få fram ideene, hensiktene og tankegodset som ligger bak ulike policy-forslag. Det er altså ikke selve meningsdannelsen i språket mellom sender og mottaker som har hovedfokus i WPR- tilnærmingen, det er mer hvilket idegrunnlag, tankegods og hensikter som kan spores gjennom hvordan presentasjonen av samfunnsproblemer og tilhørende tiltak fremstilles.

Horsbøl & Raudaskoski (2016) hevder at all diskursanalyse beskjeftiger seg med meningsdannelsen, det sosiale eller felles **konstruksjoner** av det sosiale - altså hvordan

betydningsdannelse bidrar til å forme den sosiale virkelighet, synliggjøring av (selvfølgelige) forståelsesformer, relasjoner og identitetsdannelser som historisk-kulturelt betingede konstruksjoner som kunne ha blitt annerledes, og tilslutt et empirisk, analytisk arbeid som krever stringens og transparens. Om det siste hevder de at diskursanalyse innebærer en grunnleggende metodologisk dobbelthet: hvor det analytiske verktøyet påvirker analytikerens blikk, samtidig som analysen preges av nysgjerrighet og vitebegjær og skal annet enn å speile analytikerens forutinntatthet. Det er ingen vei ut av denne dobbeltheten, ifølge Horsbøl og Radauskoski (2006), så svaret er å løpende reflektere over analysens forutsetninger, muligheter og begrensninger. Derfor er metodologisk bevissthet samt analytisk stringens og transparens viktig. Carol Bacchi forsøker å mildne denne dobbeltheten ved å innføre problematisering av egen problemrepresentasjon som en del av WPR-tilnærmingen. Dette er også årsaken til at jeg har valgt å gjennomføre en komplett WPR-tilnærming til egen problemrepresentasjon. Hensikten er altså å belyse hva som har preget mitt analytiske blikk og hva nysgjerrigheten og vitebegjæret bygger på. Videre er årsaken til at jeg velger å skrive meg gjennom tre hele analyser, fremfor å kun trekke frem oppsummeringene, nettopp behovet for transparens, analytisk stringens og for å utvise metodologisk bevissthet. Jeg har forsøkt å skrive analysedelen på en slik måte at det skinner klart igjennom hva som er mine hensikter, tanker og vurderinger, samtidig som jeg helt reelt søker ny kunnskap. Der hvor andre mer tekstnære diskursanalyseformer kan vise transparens gjennom for eksempel hvordan språklige grep (som modalitet i setninger) benyttes, må WPR-tilnærmingen vise transparens gjennom å redegjøre for hvordan man resonnerer seg frem gjennom tolkning av tekstene og bakgrunnen for dem.

### 3.1.1 Kritikk av diskursanalyse

Horsbøl og Raudaskoski (2006) viser til to overordnede kritikkpunkt fremført av forskjellige sider: Det første kritikkpunktet er at diskursanalyse er vitenskapsteoretisk uholdbar som metode fordi den innebærer at «alt er sosiale konstruksjoner» eller at alt i verden kan spores tilbake til språklige konstruksjoner. De hevder at denne kritikken henger sammen med at diskursanalysen i kritikken og kanskje også innimellom i egne fremstillinger – har blitt heftet på ekstreme varianter av sosialkonstruktivisme. De hevder at så lenge vi avgrenser metoden til å undersøke konstruksjon av den sosiale virkelighet og ikke antar direkte sammenheng mellom betydningsdannelse og sosial virkelighet er metoden holdbar.

Det andre kritikkpunktet handler om at diskursanalyse er metodologisk upresis og derfor mangler analytisk dugelighet. Det hevdes da at mange konstruktivistiske arbeider mangler vitenskapelighet i betydningen **gode redegjørelser** for deres analysestrategier. Løsningen for dette er å utarbeide og redegjøre klart for sine analysestrategier. En annen kritikk i denne sammenheng er at det kan være fare for at man sammenfatter i stedet for å analysere, eller at man under-analyserer fordi man allerede har valgt side i en sak. Motstrategien til dette er å tydeliggjøre hva som menes med diskurs i metoden, hvordan det omsettes analytisk og å bruke «praksis» som komplementærbegrep til «diskurs» fremfor å anta at diskurs er praksis. Jeg forsøker å etterleve disse motstrategiene i oppgaven. Siden WPR- tilnærmingen er en policy-analyse opplever jeg at det fungerer fint å skille mellom policyer, diskurser og praksis – selv om de naturligvis henger sammen og påvirker hverandre gjensidig.

## 3.2 Kritisk diskursanalyse

For å lettere kunne plassere den litt særegne WPR-tilnærmingen som analyseverktøy i en større diskursanalytisk ramme – og fordi jeg tar i bruk elementer fra kritisk diskursanalyse når jeg drøfter oppgaven, har jeg valgt å redegjøre kort for kritisk diskursanalyse slik Norman Fairclough (2003) har utviklet den. Kritisk diskursanalyse undersøker hvilke ideologiske interesser tekster kan tenkes å tjene (Skrede s. 21). Fairclough definerer ideologi som representasjoner av verden som bidrar til å etablere og opprettholde maktrelasjoner, dominasjon og utnyttelse (2003, s. 218). Kritisk diskursanalyse innbefatter flere relaterte grener. De mest kjente er kanskje den sosiokognitive tilnærmingen til Van Dijk (1999), den diskurs-historiske tilnærmingen til Wodak (2016) og den dialektisk-relasjonelle tilnærmingen til Norman Fairclough. Alle disse veksler mellom å belyse mikro og makroforhold abduktivt – altså en veksling mellom deduksjon og induksjon, teori og empiri. Makroorientert diskursanalyse trekker på teoretikere som Foucault, Rose, Habermas og Bourdieu, og ser språk som påvirket av materielle og sosiale strukturer, samtidig som språkbruk kan endre disse strukturene. Fairclough har identifisert tre generelle karakteristikk han mener bør være tilstede for at en analyse kan regnes som kritisk diskursanalyse (2013):

1. Kritisk diskursanalyse handler om å analysere diskurser OG foretar en eller annen form for systematisk analyse av forholdet mellom diskurser og andre elementer av sosiale prosesser.

2. Det er ikke bare snakk om en generell og abstrakt omtale av diskurser – en foretar også en eller annen form for systematisk analyse av tekster

3. Kritisk diskursanalyse er, som navnet tilsier, ikke bare en deskriptiv øvelse, det er også et normativt prosjekt. Kritisk diskursanalyse identifiserer og kritiserer uheldige samfunnsforhold i sitt diskursive element og skisserer mulige veier for å bøte på problemet.

Carol Bacchis WPR- tilnærming til diskursanalyse likner på den kritiske diskursanalysen slik Fairclough har utviklet den, men der hvor Fairclough legger vekt på å **vise** de rent språklige (eller billedlige) vendingene i teksten når det analyseres, «hopper» Bacchi raskere til å forsøke å avdekke de tilsiktede og utilsiktede hensiktene bak teksten/policyforslagene gjennom å samspille policyforslag og refleksjon hos den som analyserer. Det kan derfor være en utfordring å redegjøre godt for hvordan man kommer frem til funn i WPR-analysen, fordi den forutsetter aktivt bruk av egen forforståelse og tolkningsgrunnlag i enda større grad enn i Faircloughs kritiske diskursanalyse. Jeg forsøker å løse dette gjennom å grundig redegjøre for egen bakgrunn, praksisforståelse og hvordan jeg har gjort resonnementene når jeg analyserer.

I følge Fairclough er målet med den kritiske diskursanalysen å bedre forstå hvordan samfunn fungerer, hvordan det produserer fordelaktige og uønskede effekter – og samtidig foreslå hvordan uheldige effekter kan elimineres. I WPR deles disse målsettingene.

### 3.3 Poststrukturalisme

Carol Bacchi har utviklet sin WPR-tilnærming med utgangspunkt i en poststrukturell forståelsesramme (C. Bacchi & Goodwin, 2016). Dette betyr at måten hun forstår diskurser, policyer og makt på, i stor grad har blitt påvirket av tenkere som for eksempel Jaques Derrida (1930 – 2004) og Michel Foucault (1926 – 1984). Denne vitenskapelig posisjonen eller måten å analysere og forstå samfunnet på, påvirker funnene i denne oppgaven og jeg skal derfor kort redegjøre for hva som legges i begrepet poststrukturalisme i denne sammenheng.

Poststrukturalisme forklares gjerne som en sekkebetegnelse på en gruppe teoretikere, filosofer, sosiologer, samfunnsteoretikere og litteraturforskere, i første rekke i Frankrike i

perioden 1970-1985 (Eliassen, 2002). Jeg skal her nøye meg med å trekke frem to sentrale skikkelser; Michel Foucault og Jaques Derrida.

En poststrukturalistisk posisjon hos Jaques Derrida (1930 – 2004) kan spores gjennom hans tvil om at det lar seg gjøre å finne fast fundament for viten eller for individet selv. Denne skepsis, tvil eller kritikk synes å være hentet fra Nietzsches fundamentale skepsis og hans tvil på både et fast selv og et autentisk og uforanderlig grunnlag for viten (Kjærgård, 2012). Dette innebærer ikke en avvisning i at noe kan være virkelig, men at virkeligheten er underlagt en historisitet og dermed ikke kan være stabil eller konstant.

Foucault har sin bakgrunn i den franske historiske vitenskapsteorien, epistemologien. Foucault uttaler (som Derrida) motvilje mot å tenke på historien som en løpende utvikling. Han trekker veksler på epistemologiens idé om erkjennelsesmessige brudd, og forutsetter at det skjer plutselige omkalfatringer i måten å forstå et vitenskapelig felt på (Eliassen, 2002). Han utvikler etter hvert genealogien som istedenfor å se historieskrivingen som begynner med Adam og Eva og ender i dag, går motsatt vei. Genealogien starter med utgangspunkt i hvem man er og hvilket utgangspunkt man har i dag, ser verden ut fra den bestemte situasjonen og rekonstruerer hendelsesforløpet bakover. Foucault må også sies å ha vært særlig opptatt av forholdet mellom kunnskap og maktrelasjonene knyttet til det feltet som studeres og pekte på at diskurser består av regler for adferd eller væremåter, etablerte tekster og institusjoner. Dette gir mulighet for innsikt i hvordan ulike vitenskapsteoretiske tilnærminger opererer i definerte historiske og sosiale kontekster. Carol Bacchis tilnærming til diskursanalyse bygger i stor grad på disse premissene.

Den som observerer disse diskursene og forholdet mellom dem, er ikke uavhengig av kontekst eller diskurser. Åkerstrøm Andersen beskriver det slik: *fra et poststrukturalistisk perspektiv finnes det ikke en iakttageluavhengig sosialitet, og heller ikke en iakttageluavhengig iakttagelse. Iakttagelsen eksisterer ikke før iakttagelsen, men blir til gjennom denne* (Esmark, Laustsen, & Andersen, 2005).

### 3.4 Carol Bacchis WPR-tilnærming til diskurs/policy- analyse

Carol Bacchis tilnærming til å analysere diskurser/policyer foregår gjennom seks spørsmål. Det første spørsmålet starter med «What`s the problem represented to be» og tilnærmingen har derav fått forkortelsen WPR. Metodikken har en poststrukturell tilnærming, har til hensikt å undersøke hvordan *governance*<sup>2</sup> finner sted og er en form for kritisk analyse av policyer i seg selv, vitensformer som underbygger policyen og løsningsforslagene som policyen avstedkommer. WPR- tilnærmingen har til hensikt å oppfordre policyutviklere og de som opprettholder policyen i praksis, til å reflektere over deres egen rolle og for å involvere seg i de produktive og politiske praksisene ved å undersøke, teoretisere og utøve motstand der det er nødvendig (C. Bacchi & Goodwin, 2016).

Et av Bacchis hovedpoeng er altså at hvordan man forstår et problem, er avgjørende for hvordan man søker å løse det, og at problemer ikke er noen objektiv sannhet, men diskursive konstruksjoner. **Problemrepresentasjonen** blir dermed hovedfokuset i WPR-analyser. Jeg utdyper og forklarer mer av Bacchis intensjoner og hensikter med de enkelte spørsmålene fortløpende etter hvert som de fremtrer i analysedelen. De seks spørsmålene (pluss en oppfordring) i WPR- analysen er:

- 1) What`s the problem represented to be in a specific policy or policy proposal?
- 2) What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?
- 3) How has this representation of the «problem» come about?
- 4) What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the «problem» be conceptualized differently?
- 5) What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»?
- 6) How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?
7. Apply this list of questions to your own problem representations.

---

<sup>2</sup> Jeg finner det vanskelig å oversette *governance* til norsk på en god måte, så velger å beholde begrepet på engelsk. Betydningen kan sies å befinne seg et sted mellom styring, påvirkning og bestemmelse.

Jeg velger å gjengi spørsmålene på originalspråket i oppgaven fordi jeg opplever at mine forsøk på oversettelser ikke greier å gjengi dem presist nok. Hvordan spørsmålene er formulert har betydning for hvordan de besvares, og mulige oversettelser dermed vil kunne avvike fra Bacchis intensjoner.



## 4 Empiri

Carol Bacchi understreker at det ikke er mulig å bruke WPR-tilnærmingen på en meningsfull måte dersom forskeren ikke er fullt informert om den omkringliggende utviklingen av policy-området som skal undersøkes. Siden jeg har vært forsker i prosjektet om karriereveiledning for NAV-brukere, masterstudent i karriereveiledning, hatt engasjement som universitetslærer i karriereveiledningsfaget og har lang arbeidserfaring fra direkte samarbeid med NAV i en jobb/karriereveiledningssammenheng, må WPR-tilnærmingen sies å kunne være en egnet metode i denne oppgaven. I tillegg har jeg forespurt fagpersoner og kollegaer som deltar i praksis og policy-utviklingen i NAV og karriereveiledningsfeltet om hvilke dokumenter og praksisutvikling som er relevante for problemstillingen. Jeg er altså en aktiv del av det praksisfeltet jeg undersøker, og kan på ingen måte sies å være objektiv i tilnærmingen – noe som heller ikke er mulig dersom man skal gjøre en WPR-tilnærming til problemformuleringen på en meningsfull måte, ifølge Bacchi. Hvilke dokumenter jeg har valgt å undersøke, er hverken tilfeldig eller objektivt utvalgt. Det er derfor viktig å redegjøre for hvordan jeg har tenkt når jeg har gjort denne utvelgelsen.

### 4.1 Datainnsamling

Jeg startet datainnsamlingen ved å be om hjelp fra en bibliotekar på Universitetet i Sørøst-Norges bibliotek. Jeg forklarte foreløpig problemstilling og vi kom til enighet om å bruke nøkkelordene; *brukermedvirkning*, *NAV*, *karriereveiledning* og *medborgerskap*. Kombinasjoner av disse ble brukt til å søke i ulike databaser. Ordet brukermedvirkning var med i alle kombinasjonene. Resultatet ble sånn:

- Boktips: Per Øystein Saksvik (red.) Arbeids- og organisasjonspsykologi: aktuelle tema til inspirasjon for et bedre arbeidsliv, Cappelen Akademisk, 2011. 473 sider, Tone Alm Andreassen gs (sitert av 8, sjekk nr 4 – ord pluss dok.analyse - Hedlund og Landstad; [littliste mange offentlige dokumenter variert tematikk pluss nr 7](#))
- Pensumbok: Velferdsstaten i endring? Sjekk bøker på 361
- Personsentret som ord?
- Google Scholar: brukermidvirkning NAV (pluss evt andre kombinasjoner)
- ERIC job center/ career center user involvement/ experience/ participation

#### ATEKST:

brukermidvirkning NAV karriereveiledning: 2 treff.

brukermidvirkning NAV karriereveiledning medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning karriereveiledning medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning karriereveiledning: 3 treff inkludert de 2 øverste (siste ikke relevant)

brukermidvirkning NAV medborgerskap: 3 treff inkludert en om ordene, en om velferdskontrakter

brukermidvirkning NAV: for mange ikke relevant treff? (400 pluss)

#### IDUNN:

brukermidvirkning NAV karriereveiledning: 1 treff: «Nye trender innen arbeid og psykisk helse - sett i sammenheng med recovery»

brukermidvirkning NAV karriereveiledning medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning karriereveiledning medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning karriereveiledning: 2 treff

brukermidvirkning NAV medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning NAV: 86 treff

#### NORART:

Brukermidvirkning: 361 treff

brukermidvirkning NAV karriereveiledning: 0 treff:

brukermidvirkning karriereveiledning medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning karriereveiledning: 0 treff

brukermidvirkning NAV medborgerskap: 0 treff

brukermidvirkning NAV: 0 treff

Litteratursøket over la altså grunnlaget for hvordan jeg tilnærmet meg forskningsspørsmålene. Etter hvert som jeg bestemte meg for metode og fikk oversikt over teorigrunnlaget, ble imidlertid utvelgelsen av litteratur etter hvert mer styrt av litteraturhenvisninger i artikler og bøker, samt tips fra veileder og kollegaer, ut fra hvilken retning jeg beveget meg i og hvilken spesifikk vinkling jeg ønsket å forfølge. Denne retningen eller vinklingen ble igjen styrt av

hvordan jeg tolket policydokumentene jeg valgte ut og hva jeg fant meningsfullt som mulige forklaringer ut fra min egen forståelse av «problemet».

## 4.2 Utvelgelse av policydokumenter i NAV

For å finne aktuelle dokumenter i NAV, forespurte jeg NAVs representant i ledergruppa for prosjektet om karriereveiledning for NAV-brukere – en seniorrådgiver i NAV Buskerud - ved å sende følgende spørsmål på epost:

«Lurer på en ting: hvilke dokumenter mener du er mest vesentlige å forholde seg til for å forstå hva brukermedvirkning er og hvordan det kan operasjonaliseres?

Altså, hvilke styringsdokumenter mener du er mest vesentlig?»

Seniorrådgiveren involverte så den fagansvarlige for veiledersatsningen i NAV med følgende spørsmål (med meg som kopimottager på epost):

«Når eg søker på «brukermedvirkning» på nav.no og navet, finn eg nesten berre stoff om brukarmedverknad på systemnivå. Har du relevante dokument hos oss som omhandlar brukarmedverknad på individnivå? Må vel stå sentralt i rettleiingssatsinga?»

Fagansvarlig for veiledersatsingen svarte:

«På NAVET under «Virksomhetsstyring» i venstremeny. Se så på siden under «Mål og strategier». De to siste punktene på lista; «Virksomhetsstrategi og andre overordnede strategier» og «Langtidsplan 2018 – 2021». Jeg synes kanskje ikke dette med brukermedvirkning kommer så spesifikt til uttrykk i langtidsplanen, men under punktet «Aktive brukere» i både kompetansestrategien og kunnskapsstrategien er dette helt spesifikt uttrykt. Veiledningsplattformen er mer et verktøy for å utvikle våre ferdigheter slik at vi blant annet kan bli gode på nettopp dette»

Jeg har valgt å ta med utklippene fra mailutvekslingen fordi det gir et godt bilde av hvilke tolkninger og avgrensinger som ble gjort tidlig i datainnsamlingsfasen av både meg og av den NAV-representanten jeg valgte å spørre. Seniorrådgiveren gjør en viktig avgrensning ved å sette

fokus på noe annet enn brukermedvirkning på systemnivå og det var ikke tilfeldig at han forespurte nettopp den fagansvarlige for veiledersatsningen. Mailutvekslingen kan i så måte gi leseren et inntrykk av hvordan de involverte forholdt seg til brukermedvirkning i NAV.

Jeg endte da opp med de siste tildelingsbrevene til NAV fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018), Sigrid Vågengs langtidsplan 2018-2021 (Vågeng, 2017b), mandat for brukerutvalg NAV-kontor (NAV, 2015), Kunnskapsstrategi i NAV 2013-2020 (NAV, 2013b), Kompetansestrategi for NAV (NAV, 2013a), Kommunebrevet 2017 (Vågeng & Hugvik, 2017), brosjyre om arbeidsevnevurdering (NAV, 2010a), mål og disponeringsbrev til NAV fylke/ region 2018 (Arbeids og tjenestedirektør i NAV, 2018), egenrederingsskjema fra NAV (NAV, 2010b) og brukermelding NAV 2016 og 2017 (Vågeng, 2017a, 2018).

### 4.3 Utvelgelse av policydokumenter i karriereveiledningsfeltet

Det virket naturlig å starte søket etter relevante policydokumenter om brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet i den relativt nye NOU'en om karriereveiledning (NOU 2016:7). Imidlertid var begrepet nevnt der kun én gang. Jeg spurte så veileder som sendte meg i retning av professor i karriereveiledning, Peter Plant. På min forespørsel om tips for et sted å starte letingen, svarte han:

«Der er inspiration at hente i the 'Voice of Users' ift forskningsmetode-tilgang og (især) Plants taxonomi om deltagelse: se <http://nvl.org/Content/Voice-of-users-promoting-quality-of-guidance-for-adults-in-the-Nordic-countries>»

Rapporten professor Plant henviser til, er en av de få rapportene jeg fant som drøfter og foreslår hvordan brukermedvirkning kan operasjonaliseres innen karriereveiledningsfeltet i nordisk sammenheng. Rapporten henviser blant annet til det europeiske råd, ELGPN og CEDEFOP når det gjelder retningslinjer for brukermedvirkning (Vilhjálmssdóttir et al., 2011). I tillegg trekker rapporten inn viktige internasjonale meningsyttere for policyutviklingen om «brukernes stemme» i faget, som for eksempel Ronald G. Sultana, A. G. Watts og Mark Savickas.

Mye av min forståelse for hvordan fagfeltet tenker om brukermedvirkning, og dermed grunnlaget for analysen i denne oppgaven, er hentet fra denne rapporten.

I nasjonal sammenheng har det vært vanskelig å finne konkrete retningslinjer eller forslag til hvordan brukermedvirkning skal gjennomføres i karriereveiledningen, men det finnes noen antydninger: Kompetanse Norge (2018) har laget en rapport som heter «Karriereveiledning: behov, utbytte og betydning. Rapport fra fire undersøkelser» (Berge et al., 2015). Rapporten omtaler ikke brukermedvirkning direkte, men gjengir og omtaler funn fra blant annet en brukerundersøkelse som ble gjennomført i 2013. Denne rapportens måte å forstå og omtale «brukernes stemme» på er derfor relevant for «karriereveiledningsfeltets» forståelse av brukermedvirkning.

I en helt ny antologi det norske i karriereveiledningsfeltet (Kjærgård & Plant, 2018) er to av kapitlene spesielt relevante for denne oppgaven. Det ene kapitlet heter «Vi vil gjerne bli hørt, men er det noen som hører? Brukernes stemme i karriereveiledning» og er skrevet av Peter Plant. Det andre kapitlet heter «Et innovasjonsteoretisk blikk på kvalitetsutvikling av karriereveiledningstjenester – med særlig vekt på spredningsfasen og betydningen av brukerinvolvering» og er skrevet av Erik Hagaseth Haug. Både Hagaseth Haug og Plant er sentrale skikkelser i policyutviklingen i karriereveiledningsfeltet i Norge i dag (Kompetanse Norge, 2019b), og hvordan behovet for brukermedvirkning uttrykkes av disse, danner dermed noe av mitt grunnlag for hvordan jeg tolker at problemrepresentasjonen om brukermedvirkning uttrykkes i «karriereveiledningsfeltet» i Norge.

Jeg har dermed endt opp med følgende dokumenter som hovedgrunnlag når jeg gjør policyanalyse om brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet: NOU 2016:7, NVL- rapporten om «voice of users: promoting quality of guidance for adults in the Nordic countries (Vilhjálmsdóttir et al., 2011), det Europeiske råds resolusjoner (EU, 2004, 2008), EU kommisjonen (2010), Kompetanse Norges rapport om «Karriereveiledning: behov, utbytte og betydning. Rapport fra fire undersøkelser» (Berge et al., 2015) samt Plants og Hagaseth Haugs kapitler om brukernes stemme og brukerinvolvering (2018) i boken «Karriereveiledning for individ og samfunn» (Kjærgård & Plant, 2018).

## 5 Analyse og drøfting

### 5.1 Policyanalyse av brukermedvirkning i NAV med WPR- tilnærming

#### 5.1.1 What's the problem represented to be "om økt brukermedvirkning i NAV"?

Problemrepresentasjonen jeg har valgt å undersøke er at det er behov for mer eller bedre brukermedvirkning. Økt brukermedvirkning må altså å være løsningen eller svaret på noe. Akkurat hva dette er svaret på, eller som jeg spør i hoved- forskningsspørsmålet mitt – hvorfor dette behovet uttrykkes, er ikke nødvendigvis så lett å få øye på og kan ha rot i flere ulike praksiser, diskurser eller problemløsningsforslag. Carol Bacchi (C. Bacchi & Goodwin, 2016) beskriver at det ikke er uvanlig med «nøster» av problemer hvor flere ulike løsningsforslag og problemformuleringer henger sammen, innvevd i hverandre. Bacchi anbefaler derfor å følge de konkrete løsningsforslagene, altså hvordan den økte brukermedvirkningen foreslås operasjonalisert, for å oppnå en klarere forståelse av hva behovet for økt brukermedvirkning i NAV kan representere.

I Tildelingsbrevet til NAV for 2018 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018) fokuseres brukermedvirkningen mot tre hovedsatsningsområder:

1. individuell brukermedvirkning
2. systembasert brukermedvirkning
3. brukerundersøkelse, herunder brukeres opplevelse av å bli møtt med respekt.

I mål og disponeringsbrevet til NAV fylke/region for 2017 (Arbeids og tjenstedirektør i NAV, 2017, s. 10) står det i underkapittel 2.3.3: *Tilrettelegge for brukermedvirkning og bedre brukermøter* at «gode brukermøter ligger til grunn for god måloppnåelse». Hva god måloppnåelse betyr i denne sammenhengen utdypes ikke. Videre står det at «ledere på alle nivåer i NAV må bidra til at organisasjonen lærer av feil, og av tilbakemeldinger de får fra brukere, gjennom eksempelvis serviceklager og brukerundersøkelser» og at «i dialogen mellom den enkelte bruker og ansatte ved NAV-kontor skal brukermedvirkning vektlegges».

Brukermedvirkningens hensikt virker altså i dette dokumentet å være at organisasjonen skal nå sine mål, og at NAV skal utvikle seg ved å lære av feil og erfaringer fra brukernes **opplevelse** i møtet med organisasjonen.

I mål og disponeringsbrevet for 2018 endrer ordlyden seg noe: Her får overskriften «*Bidra til bedre brukeropplevelser*» eget kapittel og brukermedvirkning omtales som et underkapittel til dette (Arbeids og tjenestedirektør i NAV, 2018, s. 12). Overskriften: «brukermedvirkning på individnivå», dukker også opp som noe nytt. Under denne overskriften står det at «brukeren skal ha en reell stemme i egen sak og være trygg på at det ikke fattes beslutninger «om meg uten meg»». «Om meg uten meg» henspiller her på slagordet om brukermedvirkning fra norsk handikapforbund; ingenting om oss uten oss. I tillegg står det at «alle samtaler skal være planlagt og forberedt ut fra brukers behov» og at «aktivitetsplanen skal være brukers viktigste dokument for medvirkning». Jeg forstår den nye ordlyden som at «bedre brukeropplevelser» får enda større fokus hos NAV i 2018 enn 2017 og at tiltakene for å utvikle økt brukermedvirkning nå hovedsakelig skal fokuseres rundt **individuell brukermedvirkning**.

I langtidsplanen for 2018-2021 nevnes «bedre brukermøter» igjen som et av hovedmålene. Får å få til bedre brukermøter, trekkes det frem at forvaltningen må være pålitelig, at brukernes behov dekkes gjennom gode *brukerløp* og dessuten at brukerne skal ha en aktiv rolle i dialogen med NAV. For å få til det siste foreslå det at personbrukere tilbys *dialog om sosiale tjenester på nett, at personbrukere skal eie sin egen sak og at brukerne tar aktivt ansvar i egen sak*. Det skal satses på *brukertilpasset dialog* (Vågeng, 2017b, s. 9)

Altså fremstår problemet i langtidsplanen som at det ikke er gode nok møter mellom NAVs personbrukere og de ansatte, samt at personbrukerne ikke **eier sin egen sak** i tilstrekkelig grad. Dersom det ikke er brukerne som eier egen sak, må dette bety at det oppleves at NAV eier den, noe som kan indikere at NAV selv mener de utøver for mye makt i relasjonen eller at brukerne ikke er engasjerte nok i å løse det oppfattes som problem eller «sak». Videre oppleves ikke brukerne som aktive nok i sin rolle i dialogen med NAV.

I kompetansestrategien for NAV 2013-2020 (NAV, 2013a) er ett av fem hovedpunkter nettopp «aktive brukere». Her er kompetansegrepene som skal gjennomføres for å få aktive brukere

blant annet å styrke ferdighetene i brukerkommunikasjon og utvikle ferdigheter i myndiggjøring og brukermedvirkning. Dette utdypes videre ved at NAV skal:

- Sikre at alle medarbeidere som jobber med brukerkontakt har grunnleggende kompetanse i hvordan de kommuniserer med brukerne
- Sikre at all informasjon og kommunikasjon er enkel og forståelig slik at brukerne kan være aktive i egen prosess
- Utvikle ferdigheter som understøtter brukerens evne til å ta ansvar for egen endringsprosess

Forslaget for å få mer aktive brukere er altså at de NAV-ansatte må kommunisere mer forståelig og utvikle ferdigheter som gjør at brukerne får større evne til å ta ansvar for egen endringsprosess. At brukerne ikke tar nok ansvar eller er aktive nok i endringsprosesser, forklares altså her med manglende ferdigheter hos de NAV-ansatte (siden løsningen er å forbedre de ansattes ferdigheter).

Hva disse ferdighetene kan bestå av, utdypes i Kunnskapsstrategien for 2013-2020 (NAV, 2013b) hvor en av kunnskapsgrepene for å få aktive brukere er å *identifisere og prøve ut metoder for veiledning og oppfølging som bidrar til at brukerne får reell innflytelse og et aktivt eierskap til egen utvikling.*

Ved å øke brukermedvirkningen i NAV forventes altså mer aktive brukere, noe som innebærer at brukerne blir ansett som for passive slik det er nå. Løsningsforslagene antyder at dersom NAV-veilederne får økt kompetanse, bedre individuelle ferdigheter og nye veiledningsmetoder, vil brukerne ta ansvar for endring, utvikling av seg selv, bli motivert til arbeid og føle større ansvar for egne problemer og endringsprosesser. Brukermedvirkningen innebærer dermed en for form «hjelp til selvhjelp»-tenkning hvor kommunikasjon, anerkjennelse og å bli møtt med respekt blir ansett som forutsetning for at brukerne skal søke hjelp for å endre noe i eller rundt seg selv.



### 5.1.2 What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?

Det er trolig mange ulike underliggende forutsetninger og antakelser som ligger til grunn for hvordan problemet over blir «representert» eller fremstilt. Jeg avdekket i forrige kapittel at måten individuell brukermedvirkning forslås operasjonalisert, antyder en forventet sammenheng mellom kommunikasjon, anerkjennelse, å bli møtt med respekt og ønske om endring. Endringen beskrives som å ta ansvar for «egen sak» eller «problem». Dette må bety at for å løse de antatte problemene brukerne av NAV har, så er det nødvendig med en aktiv vilje og motivasjon for at disse skal endre noe i eller i tilknytning til seg selv. Løsningen på problemene forventes dermed å ligge i noe brukeren anses å ha makt til å påvirke. Forvaltningens oppgave blir da å fremskynde eller understøtte evnen til å ta dette i bruk. Et slikt tankesett minner om empowerment- tenkning. Empowerment, ofte oversatt som «myndiggjøring» eller «styrking», handler om å mobilisere folks egne krefter og å nøytralisere de kreftene som fører til opplevelse av avmakt. Begrepet knyttes til det politiske oppgjøret som fant sted i 1960-årene og som var med på å legge grunnlaget for utformingen av kritisk teori, studentopprør, kvinnefrigjøring og den amerikanske borgerrettsbevegelsen i 1970- årene (Sigstad, 2004). Empowermentbegrepet er sjelden langt unna når det snakkes om veiledning og utsatte grupper i befolkningen. Jeg utdyper empowermentbegrepet noe mer i 5.2.3.

Som hjelp til å få øye på dypereliggende antakelser som ligger til grunn i problemrepresentasjoner, foreslår Bacchi å sammenlikne med andre kulturer, eller undersøke hvordan diskursen/policyen på det aktuelle området har endret seg over tid. Hun peker samtidig på at det kan være svært vanskelig å få øye på slike antakelser, all den tid vi er en del av samme diskurs og dermed deler og tar for gitt de samme ubevisste antakelsene.

Dersom jeg skal skjelne til en annen kultur, kan jeg trekke frem den mer kollektivistiske kulturen for eksempel i Indonesia eller Japan, hvor hensynet til storfamilien, gruppen eller det sosiale nettverket fremstår som viktigere enn i den norske (Dahl & Eikvil, 2011). I en slik kultur er det lite sannsynlig at de samme problemene adresseres eller absorberes av den offentlige velferdsforvaltningen. Forvaltningen i en kollektivistisk kultur vil trolig i mye mindre grad fokusere på å tilrettelegge for enkeltindividets evne til å endre seg selv, slik vi kan anta at

brukermedvirkningen i NAV kan ha til hensikt. Å skape harmoni og samhold i familierelasjoner og andre sosiale nettverk for brukerne sine, er ikke noe NAV har et uttalt fokus på. Av dette kan vi utlede at en grunnleggende forutsetning eller antakelse som ligger til grunn for NAVs policydokumenter om brukermedvirkning, er at løsningen på menneskers problemer i stor grad henger sammen med ansvaret for egen situasjon. Brukerne virker å ha en individuell rett og plikt til å løse egne problemer – for sin egen skyld. Dersom brukerne ikke skulle lykkes med dette, tapes selvrealiseringsmuligheter og utnyttelse av eget potensiale - og mulighetene for personlig lykke innsnevres. Denne «individualiseringen» som en fremvoksende diskurs omtales nærmere i neste kapittel.

En annen underliggende antakelse som kan sies å ligge til grunn for hvordan problemet med manglende brukermedvirkning blir representert i NAV, er et relasjonsfokus hvor personlig kjennskap og tillit anses som viktig. Dette kommer ganske tydelig til uttrykk ved at det fokuseres så mye på at brukerne skal ha en aktiv rolle i dialogen med NAV, og at samhandlingen skal preges av respekt og tydelig kommunikasjon. I samfunn med mer uttalt maktdistanse og hierarki, vil trolig ikke **opplevd likeverd** i møtet med velferdsforvaltningen, bli vurdert som forutsetning for gode resultater på samme måte.

### 5.1.3 How has this representation of the «problem» come about?

Utvikling og historiske tilpasninger av den nordiske velferdsmodellen kan spores langt tilbake i tid. Velferdsforvaltningen har endret og tilpasset seg etter hvilke ideer og diskurser som har preget måten å forstå samspeillet mellom individ og samfunn på. En fullstendig genealogi med for eksempel fokus på hvordan velferdsforvaltningen har vurdert enkeltindividets rett til selvbestemmelse, ville gitt oss en dypere og mer grunnleggende forståelse for konteksten problemstillingen i de foregående spørsmålene kan plasseres inn i. Imidlertid ville en slik helhetlig fremstilling ikke fått plass i denne oppgaven. Jeg vil derfor skjelne kort til Roger Kjærgårds «Genealogi om karriereveiledning og den suverene stats regulering av det frie utdannings- og yrkesvalg» (2012), for å trekke frem noen av de mest sentrale historiske utviklingstrekk som jeg anser som betydningsfulle for å kunne undersøke **hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV.**

Avhandlingen til Kjærgård handler om spenning- og avhengighetsforholdet mellom nasjonalpolitiske mål og den individuelle friheten til å velge utdanning og arbeid. Avhandlingen har naturligvis mer fokus på karriereveiledning, utdanning og yrkesvalg, enn det sosialfaglige aspektet som trolig ville blitt lagt til grunn i en genealogi om brukermedvirkning i NAV. Samtidig er mange av de samme makt- og styringsperspektivenes historiske utvikling som Kjærgård redegjør for, etter min mening relevant for hvordan behovet for individuell brukermedvirkning i NAV kan forstås.

Kjærgård bruker Michel Foucaults (1926 – 1984) diskurs og maktanalytikk og beskriver hvordan karriereveiledning kommer til uttrykk som en reguleringsmekanisme mellom samfunnets behov og individers frihet til å velge utdanning og arbeid. I avhandlingen viser han blant annet hvordan governmentalisering som styringsform vokser frem under eneveldet Danmark-Norge og hvor befolkningen søkes styrt gjennom ytre disiplineringsforordninger hvor presteskaper og borgerskaper hadde sentrale styrende posisjoner (2012). Styringsformen med ytre disiplineringsforordninger måtte etter hvert vike for en mer indre, sjelelig og moralsk individuell disiplinering, men hvor den religiøse rasjonalitetsforankringen fortsatt var tilstede.

Denne nye styringsformen henvises ofte til som **pastoral makt eller styringsform** og stammer fra det Foucault mener kan forstås som en individuell styringsteknologi (Foucault, Hutton, Gutman, & Martin, 1988). Den pastorale maktformen forskjøv så den religiøse forankringen til fordel for mer vitenskapelige og psykologiske vitensformer og fagekspertisen inntok sentrale maktposisjoner i forhold til hvordan samfunnet og individene ble forsøkt styrt.

Om vår egen samtid skriver Kjærgård at det økonomiske vitensfeltet har vunnet frem med sine normative beskrivelser av samfunnet og at vi nå har et kunnskapssamfunn hvor «kunnskapsøkonomi er avgjørende innenfor et globalt konkurranserom hvor individet inviteres til et selvansvarlig livslangt karriereforløp, der selvreformering, kompetanseheving, endringsvillighet og utvikling av karriereplanleggingsferdigheter fremstår som stabile livsinnslag» (Kjærgård, 2012).

Disse egenskapene som Kjærgård mener at individet inviteres til å implementere, likner beskrivelsen av hva den individuelle brukermedvirkningen skal oppnå, slik den foreslås operasjonalisert i NAV - i tråd med hva jeg har avdekket i det foregående spørsmålet.

Problemrepresentasjonen av behovet for økt brukermedvirkning i NAV, som fokus på bedre relasjon mellom NAV-ansatte og brukere for å skape **aktiv vilje og motivasjon**, kan altså sees i sammenheng med fremveksten av den økonomiske diskurs og neoliberale styringsstrategier. Jeg skal redegjøre nærmere for fremveksten av dette i en NAV/bruker-kontekst.

I følge en artikkel om motkonjunkturpolitikk av Jan Erik Auen (2017) ble forestillingen om det norske fellesskapet endret og erstattet med nye ideer i andre halvdel av etterkrigstiden. Utover på 70-tallet ble arbeidslivet mer integrert i en globalisert internasjonal økonomi, og det neoliberalistiske synet i økonomien fikk stadig større betydning i Norge og resten av verden

Under Kåre Willochs borgerlige regjeringer på 80-tallet, ble det gjennomført neoliberalistiske tiltak som oppheving av ulike statlige reguleringer og monopoler, eksempelvis i boligmarkedet og kraftbransjen. I tillegg ble det stilt større krav til drift og lønnsomhet ved statlige bedrifter. I sammenheng med dette endret prinsippene og metodene seg for hvordan offentlig virksomhet skulle styres. De ulike reformene som tok sikte på å omorganisere offentlig forvaltning etter disse prinsippene og metodene, har med en sekkebetegnelse blitt kalt New Public Management (Universitetet i Oslo, 2017).

New Public Management (NPM) bygger på antakelsen om at en offentlig virksomhet som likner mer på markedet, vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen (Hansen, 2017). Fokus på økonomi, effektivitet, økt konkurranse og insentivbaserte ledelsesformer har gjort seg gjeldende. Ord som tiltak og tiltaksarrangører, mål og resultatstyring, telling, kunde og produksjon har inntatt det sosialfaglige språket. Tidligere sentrale begreper som **sosial** har blitt byttet ut med **velferd** og **omsorg**, klienter blitt til brukere, hjelp til tjenester og hjelpeinstanser omskapt til tjenestesteder eller leverandører (Aamodt, 2014).

Den 1. juli 2006 ble den nye arbeids- og velferdsforvaltningen etablert. NAV har blitt bygget på mange av NPM-prinsippene med fokus på mål og resultatstyring, noe som fordrer en teknisk-instrumentell måte å arbeide på for de NAV-ansatte (Aamodt, 2014, s. 15). For å sikre brukerne en mest mulig lik saksbehandling, ligger det nedfelt i etaten en forventning om en mest mulig standardisert og formalisert tjenesteutøving med liten vekt på den enkelte klients særtilfelle. Samtidig ligger det i NPMs tenkesett at vi alle skal operere som frie autonome individer, kunder eller brukere - som velger tjenester etter behov, selvopplevde mangler og interesser.

I et markedsspråk vil vi i denne sammenhengen kunne si at brukermedvirkning får mening ved at brukerne bidrar til å sørge for å tilpasse offentlig tjeneste til markedet. Brukerne blir invitert til å være med på å bestemme utformingen av hjelpetiltakene, som for eksempel gjennom brukerråd og brukerundersøkelse. Når det gjelder den individuelle brukermedvirkningen, virker det imidlertid som en motsetning at de samme myndighetene pålegger fagfolkene å bruke standardiserte prosedyrer, utredningsverktøy og å være trofaste mot innarbeidede regler og rutiner. Utredningsverktøyene, veilederne, reglene og prosedyrene ligger nedfelt i tjenestene **før** den enkelte bruker med sine unike behov og interesser, søker tjenestene. Et slikt pålegg om standardisering kan stå i motsetning til fleksible og kreative tilnæringsmåter for å utøve individuell brukermedvirkning.

De siste årene har det kommet sterke uttrykk for motstand til New Public Management-prinsippene i utformingen av offentlig forvaltning. Avdøde valgforsker og professor Frank Aarebrot uttalte for eksempel at «det må bli slutt på denne galskapen som kalles New Public Management, fagfolk opplever at de blir undervurdert» i et intervju i Fagbladet i september 2017 (Grimsrud, 2017). I tillegg til en politisk motstand som særlig retter seg mot privatisering av offentlig virksomhet, er det også faglig begrunnet motstand mot NPM. Den faglige begrunnelsen knytter seg til karakteren ved de oppgaver som det offentlige har ansvar for. Oppgavene sies å ikke ha de egenskaper som kjennetegner varer og tjenester i et godt fungerende marked, fordi mange av disse oppgavene er sammensatte og må tilpasses den enkelte bruker. Det er heller ikke ønskelig å innføre betalingssystemer som regulerer forbruket av tjenestene, fordi offentlig virksomhet styres av en annen logikk enn den man finner i markedet (Hansen, 2017).

Denne nye vinklingen av brukermedvirkningen i NAV, hvor det satses på kompetanseheving, utprøving av veiledningsmetoder og økte individuelle ferdigheter hos NAV-veilederne, kan sees på som en følge av denne kritikken av NPM. Dersom nyliberalismen og NPM har skapt uønsket avstand mellom den offentlige velferdsforvaltningen og brukerne av den, vil økt brukermedvirkning i et individperspektiv som omhandler **god dialog, reell innflytelse og aktivt eierskap** til egen utvikling, kunne anses som forsøk på å gjøre avstanden mindre. Disse begrepene og tiltakene kan altså sees på som forslag for å gjeninnføre noe av effekten fra den sosialfaglige kompetansen som *før* NPM i større grad kjennetegnet den norske velferdsforvaltningen (sosialkontor, trygdekontor og arbeidsformidling). Dersom NPM-tenkning har ført til at alle ansatte i NAV, uavhengig av stillingsbetegnelse og utdanning, forventes å arbeide mest mulig ensartet ut fra en felles basiskompetanse, vil det være vanskelig å få gjennomslag for argumenter grunnfestet i sosialfaglig kompetanse (som etter min mening ofte er mer relasjonelt argumentert) - i et system som vektlegger entydighet og standardisering. Vi kan altså her se (minst) to ulike begrunnelser for hvorfor **selve møtet** mellom forvaltning og brukere anses som viktig:

1. «Kundens» rangering av tjenesten vil trolig bli bedre dersom de opplever å bli sett på som medmennesker mer enn «objekt» som får riktig tilbud (mindre avstand).
2. Opplevelsen av å bli sett og hørt som medmenneske bidrar til at bruker og veileder kan utnytte fordelene og styrkene i dette båndet/ individuelle møtet (sosialfaglig kompetanse). Argumentene for økt brukermedvirkning finner her en slags felles grunn idet bedre brukermøter løftes frem. Dette kommer jeg tilbake til i drøftingen i den mer overordnede drøftingsdelen.

Jeg har nå forsøkt å vise hvordan brukermedvirkningens hensikt i NAV kan ha «come about» og dermed forsøkt å belyse en mer historisk fremvekst av de mulige forklaringene på problemrepresentasjonene som forklart i 5.1 og 5.2.

#### **5.1.4 What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the «problem» be conceptualized differently?**

I dette spørsmålet skal jeg vurdere avgrensninger/begrensninger i problemrepresentasjonen gjennom å forsøke å finne ut hva som **ikke** blir problematisert. Hensikten er både å vise at det

er mulig å tenke annerledes rundt problemet og å kaste lys over hvilke avgrensninger/begrensninger som ligger i selve policyen/diskursen – slik det kommer til syne i representasjonen av problemet (C. L. Bacchi, 2009).

Jeg har tidligere vist at måten brukermedvirkningen i NAV foreslås operasjonalisert på de siste årene, tyder på at **gode relasjoner og opplevd likeverd** mellom forvaltning og brukere anses som en forutsetning for å aktivisere vilje og motivasjon for at brukere skal «**ta ansvar for egen sak**». Av dette kan vi avlede at brukerne forventes å ha mulighet, makt og lyst til å endre sin livssituasjon, bare det legges til rette for det. Dette tyder på at det ligger humanistisk forståelse til grunn i policyutformingen og samtidig at målsettingen til forvaltningen og brukeren antas å være den samme.

Problemrepresentasjonen tar dermed ikke hensyn til at brukeren kanskje ikke ønsker noen endring eller at det finnes gode grunner for at brukere ikke ønsker å involvere seg på et personlig plan, uansett hvor godt møtet med forvaltningen oppleves. Det kan for eksempel tenkes at ideologi eller tilhørighet til en bestemt gruppe anses som viktigere for personen enn selvrealisering og egeninteresse tilpasset NAVs forhåndsbestemte regelsett. Det kan også tenkes at det ikke er mulig for brukeren å endre seg eller situasjonen som oppfattes som problematisk, gjennom «aktivt å ta ansvar for egen sak».

Årsaken til det som oppfattes av NAV som **passivitet**, kan ha også andre årsaker enn manglende interaksjon mellom brukere og NAV-veiledere. Dersom NAV-veilederne hadde hatt fullmakt til å igangsette skreddersydde løsninger for enkeltbrukere, uten å måtte forholde seg til den relativt strenge mål og resultatstyringen som vi har sett er avledet av New Public Management-tenkning, kunne maktbalansen i møtet også blitt annerledes. NAV-veilederne kunne blitt friere til å bruke sine egne faglige vurderinger og i større grad tatt hensyn til individuelle forskjeller. Graden av påvirkningsmulighet for brukeren ville trolig økt.

Vi kan derfor si at det er «left unproblematic» at det er mulig å skape brukermedvirkning ved å i større grad avvike fra den instrumentelle detaljstyringen som preger NAV. Dersom NAV-veilederne hadde hatt frihet til å vurdere hver enkelt brukers behov og bestemme hva slags hjelp som skulle benyttes i hvert enkel tilfelle – uavhengig av mål og resultatstyring, ville trolig

brukermedvirkningen også oppfattes som mer reell. I et slikt lys kan det virke motsetningsfylt at NAV-veilederne forventes å forholde seg til et strengt regelverk om hvilke utfordringer som utløser bestemte tiltak, samtidig som de skal søke å få brukerne til å involvere seg mer i egen problemløsning.

I et poststrukturelt maktperspektiv kan vi også vurdere om behovet for økt brukermedvirkning og «aktive brukere» egentlig avspeiler et behov for å befeste gjeldende samfunnsmessige diskurser i individenes personlige og private sfære. Siden muligheten for å endre på de instrumentelle reglene og rutinene som er laget for å nå velferdsforvaltningens mål blir «left unproblematic», kan den økte brukermedvirkningens foreslåtte form, i et kritisk lys, sees som en form for pastoral styringsteknikk eller *selvteknologi* (Foucault et al., 1988). Gjennom møter og samtaler som skal bære preg av god relasjon, samt utvikling av teknikker som skaper motivasjon for personlig endring, vil brukerne i større grad bli påvirket til å tilpasse seg velferdsforvaltningens mål på et personlig plan. Problemrepresentasjonen vurderer altså i liten grad at det kan være NAVs regelverk, tiltak eller mål som er grunnleggende feil for de brukerne som oppleves som passive. Dersom målene, tiltakene og regelverket som tilbys ikke passer inn i brukernes forståelse av egne behov, identitet eller det vi kan kalle «oppfattelse av eget selv», vil den opplevde passiviteten kunne forklares i et større perspektiv som en kamp om epistemologi. Det er mulig å tenke seg en slik kamp også inne i individet dersom representanter for eksempelvis kulturer preget av mer makt-hierarki eller kollektivismen møter NAV-forvaltningen, hvor medbestemmelse og selvreformering står i sentrum – uten at tiltakene eller målene fra NAV kan justeres i særlig grad.

### 5.1.5 What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»?

Målet med dette spørsmålet er å identifisere og kritisk vurdere **effektene** av hvordan problemet blir presentert. Hensikten er å bli i stand til å se hvilke aspekter av problemrepresentasjonen som kan ha skadelige effekter for hvilke grupper, og som vi dermed kan se muligheter til å påvirke. Vi nærmer oss nå det «det normative prosjektet» i oppgaven slik, Fairclough trolig ville kalt det i sin kritiske diskursanalyse (Skrede, 2017, s. 23). Bacchi har imidlertid en ganske spesifikk tilnærming for å finne effekter av policyutforming/problemrepresentasjonen



Som premiss for denne tilnærmingen ligger Foucaults forståelse av at makten er produktiv (ikke bare undertrykkende), for eksempel ved at den skaper ulike subjektposisjoner som inviterer mennesker til å bli bestemte typer subjekter. Styring finner altså sted gjennom produksjon av «governable» subjekter. Dette betyr ikke at Foucault utelukker andre maktformer som disiplinering og suverenitet, snarere at det er flere maktformer som virker samtidig. Ifølge Foucault var ikke konkrete samfunnsmessige virkninger hans hovedtema (C. L. Bacchi, 2009, s. 15), men siden diskursen mellom sant og usant og korrelasjonen mellom disse, har sammenheng med hvordan effekten av det i virkeligheten blir, ble også dette gjenstand for Foucaults undersøkelser.

Bacchi foreslår å identifisere tre sammenhengende og overlappende **type effekter** for vurdering og analyse i dette spørsmålet:

1. Diskursive effekter: Effekter som innvirker på hva som kan tenkes og sies (linkes til spørsmål fire) og hvordan diskursen setter grenser for hva som anses som relevant.
2. Subjektiviseringseffekter: Hvordan subjekter eller subjektiviteter blir konstituert i en diskurs, hvordan de blir implisert i problemrepresentasjonen og hvordan de blir skapt som spesifikke typer av subjekt.
3. Levde effekter: Effekter som har påvirkning på liv og død.

#### *5.1.5.1 Diskursive effekter*

Spørsmål fire hadde fokus på det som var uproblematisk i problemrepresentasjonen. Vi så for eksempel at det ikke ble problematisert at det kunne være en instrumentell detaljstyring, eller streng mål- og resultatstyring som hindret aktiv deltakelse eller «aktive brukere». Det var altså NAV-veiledernes kompetanse som ble vurdert til ikke å være bra nok for at brukerne skulle få «aktivt eierskap til egen sak». Denne manglende friheten til å kunne vurdere og bestemme tiltak og hjelp ut fra hver enkelt situasjon, fra egne faglige og personlige vurderinger, ble ikke problematisert.

Vi kan dermed anta at diskursen setter grenser for hva som oppleves som tillatt å si eller tenke både for NAV-veilederne og NAV-brukerne, fordi problemet allerede har blitt definert som

uklart språk og manglende kommunikasjons- og veiledningsferdigheter i dialogen mellom dem. En diskursiv effekt kan altså sies å være at manglende engasjement fra NAV-brukere (om å nå målene som velferdsforvaltningen har satt, eller «eie sin egen sak»), søkes forklart som manglende kompetanse i kommunikasjons- og veiledningsferdigheter hos NAV-veilederne.

#### *5.1.5.2 Subjektiviseringseffekter*

Konseptet med subjektivisering er basert på ideen om at vi blir til en spesiell type subjekt gjennom hvordan policyer setter opp sosiale relasjoner og hvordan vi finner vår plass i dem (Foucault et al., 1988). Slike oppsett av sosiale relasjoner finner altså sted i diskursen. En annen måte å si dette på, er at diskursen gjør visse subjektposisjoner tilgjengelige (C. L. Bacchi, 2009, s. 17). Når en slik subjektposisjon er inntatt, vil personen som innehar den, forstå sin sosiale verden ut fra dette ståstedet, samtidig som diskursen konstituerer posisjonen. Hvem vi er, hvordan vi føler om oss selv og andre, vil derfor til en viss grad være bestemt av subjektposisjoner som blir gjort tilgjengelige i offentlige policyer.

Problemrepresentasjoner kan videre sette grupper av mennesker i opposisjon mot hverandre, noe Foucault kaller «dividing practices» (1988). En slik praksis kan være nyttig i et styringsperspektiv ved at man på den måten både kan indikere og støtte ønsket adferd blant majoriteten. Slike «dividing practices» gjør at medlemmer i grupper med egenskaper som blir definert som problematiske, anser dem selv som problemet og dermed igjen legitimerer et styringssett som søker forbedringstiltak adressert til disse. Gjennom «dividing practices» blir subjektet enten delt inne i seg selv eller delt/adskilt fra andre.

En opplagt subjektivisering er begrepet NAV-bruker. Egentlig er alle norske statsborgere NAV-brukere, i den forstand at NAV forvalter ytelser som enhver borger benytter seg av i livets faser. NAV administrerer cirka 60 ulike stønader: fødselspenger, barnetrygd, barnebidrag, overgangsstønad, sykepenger, arbeidsledighetspenger, uføretrygd, pensjoner med mer (Chudasama, 2017). Hvem som defineres eller som definerer seg selv som NAV-bruker, må derfor avhenge av andre variabler enn hvem som mottar ytelser gjennom NAV i en eller annen form.

Det er mitt inntrykk av at graden av avhengighet av stønaden er med på å definere noen som mer uttalte NAV-brukere enn andre. I langtidsplanen er et av delmålene for å få aktive brukere at «personbruker eier egen sak og tar aktivt ansvar i egen sak» (Vågeng, 2017b, s. 9). Personbruker forstås som individuelle brukere i motsetning til bedrifter. Det er allikevel ikke sannsynlig at Vågeng i langtidsplanen henviser til alle individuelle brukere som vist over. For at det skal være behov for å forsøke å få brukere til å ta aktivt ansvar i egen sak, må det oppfattes som problematisk at enkelte brukere eller grupper av brukere er for passive. At for eksempel pensjonister eller mottakere av barnetrygd er for passive i egen sak, gir lite mening. Derav kan vi anta at hun sikter til brukere som kan forventes å skulle endre egen livssituasjon, altså mottakere av ytelser knyttet til arbeids- eller aktivitetskrav, som arbeidsavklaringspenger, sykepenger, sosialhjelp, dagpenger og overgangsstønad. Det er trolig disse som i dagligtalen blir definert som NAV-brukere. I tillegg deles da disse i to: de som viser at de eier egen sak og tar aktivt ansvar, og de som ikke gjør det. Ved å lage disse subjektposisjonene, kan vi si at diskursen eller problemrepresentasjonen støtter adferd som unngår å motta avklaringspenger, sykepenger etc., og at dersom du først har havnet i en situasjon hvor du mottar slike ytelser, vil subjektposisjonen som aktiv være mer velansett, enn som passiv. Subjektene som inntar posisjonen som NAV-bruker, NAV-bruker som tar aktivt ansvar eller passiv NAV-bruker, vil da gi mening til sin sosiale verden ut fra et av disse ståstedene.

Også blant NAV-veilederne åpnes det opp for ulike subjektposisjoner ut fra problemrepresentasjonen: de som lykkes i å skape gode relasjoner og å understøtte evnen til endring hos individet – og de som ikke gjør det.

#### *5.1.5.3 Levde effekter*

Konseptet med levde effekter har til hensikt å styre oppmerksomheten mot den materielle betydningen av problemrepresentasjonen. Hvis for eksempel tilgang til ressurser er avhengig av plassering i en velferdskategori, kan premissene som underbygger begrunnelsen for kategorisering bety mangel på mat og dårligere levekår. På samme måte kan karantene fra velferdsmidler for de familiene som oppfattes som dysfunksjonelle, skape følelsesmessig og materialistisk stress for disse (C. L. Bacchi, 2009).

Med bakgrunn i de viste diskursive effektene og subjektiviseringseffektene ovenfor, kan vi tenke oss en sykemeldt person som møter et NAV med fokus på forvaltning av ytelser og ordninger, og som overlater ansvaret for å finne løsninger på sine problemer til den syke. NAV krever at den sykemeldte for eksempel skal bedre sin fysikk gjennom trening, møte arbeidslivets krav ved å innse sine begrensninger i det yrket han eller hun har valgt, forstå at inntektssikringsrettighetene snart tar slutt, og finne seg en annen jobb. Denne handlemåten gjenspeiler den såkalte *aktørmodellen* fra tidligere Aetat, der den enkelte skulle ansvarliggjøres til å bli en *aktør* som aktivt finner løsninger, i motsetning til en *brikke* som er styrt av omstendighetene (Andreassen & Fossestøl, 2014, s. 187). Begrunnelsen for aktørmodellen var ikke bare at restituert helse var en forutsetning for å være egnet arbeidskraft, men også at det helse- og sosialfaglige behandlingsapparatet plasserte den enkelte i en sykerolle og offerposisjon, kjennetegnet av passivitet og ansvarsfraskrivelse. En av brukermedvirkningens hensikter (jf. forskningsspørsmålene mine) i NAV ser altså ut til å være at behandlingsapparatet skal unngå å plassere den enkelte i en offerrolle.

Samtidig kan vi tenke oss at dersom NAV-brukeren vurderes å ta *aktivt ansvar for egen sak*, vil dette vurderes som mer prisverdig enn å forbli passiv. Dette kan ha innvirkning på stønader og inntekt, uten at jeg velger å gjengi detaljerte regler for plassering i disse ulike kategoriene her. Det er allikevel et poeng at problemrepresentasjonen favoriserer enkelte subjektposisjoner som igjen kan ha innvirkning på *levd effekt*.

Ifølge Bacchi er det ikke uvanlig at skapelsen av *ansvarlige subjekter* - subjekter som blir holdt ansvarlige for deres egen helse og velferd – skapes som et resultat av neoliberale styringsrasjonaliteter hvor oppmerksomheten blir trukket vekk fra en mer helhetlig forståelse av sosiale faktorer som former menneskers liv (C. Bacchi & Goodwin, 2016, s. 73). Mine funn i denne analysen stemmer altså overens med dette.

I et mer overordnet poststrukturelt maktperspektiv kan vi se at denne skapelsen av «ansvarlige subjekter» som kommer til uttrykk i analysen over, gir mening ut fra Foucaults begrep «biopolitikk». I biopolitikken styres individene gjennom å forme rammebetingelser for deres eksistens (Eliassen, 2016).

### 5.1.6 How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?

Foucault forstår mulighetene våre for å påvirke det usymmetriske maktforholdet til for eksempel staten som vanskelig, men mulig. Han mener at siden vi er en aktiv del av maktsituasjonen, vil både statens og vår egen oppførsel - eller mangel på oppførsel - være i et gjensidig avhengighetsforhold. Dette betyr at vi ikke er fanget, men at det finnes muligheter for å endre situasjonen. Der hvor det er makt er det også motstand (C. L. Bacchi, 2009).

Problemrepresentasjonen om at NAV-brukerne er for passive har eksistert en stund, og ulike problemløsningsforslag, som for eksempel satsning på aktørmodellen, har blitt gjennomført. Et av forslagene for å få mer aktive brukere nå, er altså å implementere det vi kan kalle *veiledningsfaglige* metoder i møtet mellom brukere og forvaltning.

Det motsetningsfylte i å ha en teknisk instrumentell styringsmåte i NAV og samtidig ønske mer personlige og deltakende møter med brukerne, kan se ut til å være en problematisering som ikke er ny siden aktørmodellen i hvert fall. Selv om motstanden mot NPM tidvis har vist seg i det offentlige, har det ikke skjedd særlige endringer i styringsmåten hos NAV.

Det kan også virke som om problemrepresentasjonen om økt brukermedvirkning i form av «bedre brukermøter» forsøker å dekke flere behov hos NAV: Det ene er å (1) dekke behovet i et effektivt og konkurransedyktig samfunn gjennom ansvarliggjøring av enkeltmennesket slik at det kan bidra til selvforsørgelse og økonomisk vekst (Hooley, Sultana, & Thomsen, 2018). Gjennom bedre brukermøter og mer personlig veiledning vil selvteknologier kunne påvirke dette i positiv retning. En annen hensikt med å øke brukermedvirkningen i NAV later til å være behovet for å (2) unngå at det helse og sosialfaglige behandlingsapparatet får for mye makt og plasserer den enkelte i en uhensiktsmessig offerrolle (aktørmodellen). I tillegg kan det tenkes at policydokumentenes uttrykte behov for mer brukermedvirkning gjennom bedre brukermøter kan skyldes et behov for å (3) finne tilbake til en mer sosialfaglig og relasjonell arbeidsmåte i NAV – altså som et mottrekk til den mer instrumentalistiske rasjonaliteten som har preget NAV gjennom NPM-tiden.

Svaret på “How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended?” kan altså spores helt tilbake til internasjonale og nasjonale målsettinger, som for eksempel EUs uttalte mål om økonomisk vekst eller nasjonale mål om høy sysselsetting. Disse målene kan sees som bakenforliggende årsaker til problemrepresentasjonen, mens det jo er forfatterne av policydokumentene som er den direkte årsaken til at problemrepresentasjonen blir produsert og formidlet slik den blir. Også praksisfeltet vil påvirke policyutviklerne i egen organisasjon.

Som mulige løsninger for å forstyrre eller erstatte potensielt skadelige virkninger av problemrepresentasjonen (disrupt or replace) går det an å tenke seg for eksempel at NAV-veiledere inntar en subjektposisjon som endringsagent for eget system i veilederrollen. En annen mulighet kan være en samskapende form for veiledning mellom flere forvaltningssystemer, for eksempel NAV, karrieresenter og kommunale tjenester for å skape en større vifte av tilbud (mindre styring) og større sjanse for relasjonell rasjonalitet, for eksempel «drømmer» på karrieresenter og sosialfaglig tilnærming gjennom lavterskeltilbud i kommunen. For å øke et slikt handlingsrom gjennom tverrfaglig eller flerfaglig samarbeid bør de enkelte veilederne som samarbeider i så fall ha beslutningsmyndighet til å kunne forplikte seg til for eksempel sin organisasjons del av handlings eller karriereplaner (Lauvås & Lauvås, 1994).

## **5.2 Policyanalyse av brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet med WPR- tilnærming**

I dette kapitlet gjennomfører jeg en egen WPR- tilnærming for brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet. I tillegg trekker jeg inn enkelte funn fra forrige kapittel og sammenlikner og drøfter dette opp mot de nye funnene. Jeg gjentar ikke de metodiske forklaringene til hvert enkelt spørsmål, da dette ble utdypet i WPR- analysen over.

### 5.2.1 What's the problem represented to be "om brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet"?

Jeg undersøker altså her «what's the problem represented to be» når behovet for brukermedvirkning omtales i policydokumenter i karriereveiledningsfeltet. Jeg velger å følge resonnementene som funnene peker i retning av, gjennom logikken som WPR- analysen er utledet fra, før jeg vurderer funnene i lys av forskningsspørsmålene. Dette betyr at jeg til en viss grad tillater resonnementene som WPR- analysen legger opp til å «leve sitt eget liv» -før jeg altså tolker dem i rammen av denne oppgavens forskningsspørsmål.

Da jeg hadde fokus på brukermedvirkning i NAV i forrige kapittel, oppdaget jeg at de utvalgte policydokumentene i økende grad fokuserte på hvordan den **individuelle** brukermedvirkningen kunne styrkes og at et av hovedtiltakene for dette var å tilrettelegge for bedre møter mellom brukere og forvaltning.

I karriereveiledningsfeltet omtales brukermedvirkning på en annen og mer indirekte måte. I NOU 2016:7 knyttes for eksempel brukermedvirkningsbegrepet utelukkende til utvikling av kvalitet, og da med henvisning til ELGPNs definisjon av **kvalitetssikring** som: "activities involving planning, implementation, evaluation, reporting, and quality improvement, implemented to ensure that guidance activities meet the quality requirements expected by stakeholders" (NOU 2016:7, s. 30). Når det gjelder hva kvalitet **innebærer**, annet enn at karriereveiledning «møter de behovene og bidrar til de målene som den er ment å bidra til» (ibid), så henvises det til ELGPNs rapport: Lifelong Guidance Policy Development: A European Resource Kit (ELGPN, 2012). Her blir fem kvalitetselementer fremhevet som sentrale i et nasjonalt system for livslang karriereveiledning:

- 1) kompetansen til karriereveilederne (lisens eller sertifisering av karriereveilederne).
- 2) **innbygger/brukermedvirkning** (kvalitetssikring og system som involverer brukerne i utforming og utviklingen av tjenestene).
- 3) systematisk tjenesteutvikling (befolkningens muligheter for å tilegne seg karrierekompetanser).

- 4) kost-nytte for samfunnet (samfunnsøkonomisk nytte eller effekt)
- 5) kost-nytte for individet (effekten karriereveiledning kan ha for individet)

Brukermedvirkningsbegrepet blir altså her utelukkende knyttet til kvalitetssikring og utvikling av karriereveiledningstjenestene. Under en utdypende forklaring av punkt to anbefaler ELGPN «velorganisert kvalitetssikring og et evidensbasert system som involverer brukerne i utformingen og utviklingen av tjenestene». Brukermedvirkningens hensikt uttales altså som å skulle være «systemutvikling». Brukermedvirkningens **resultat** kan derimot være vanskelig å forutse ut fra ovennevnte formuleringer. Gitt at brukerne får tilstrekkelig medvirkningsmulighet på for eksempel punkt fire og fem i listen over: **kost-nytte for samfunn og individ**, så vil brukermidvirkningens resultat kunne være at brukerne får styrket makt til å endre de uttalte politiske målene med karriereveiledningstjenestene. I så fall kan brukermidvirkningens resultat være for eksempel en reell økt demokratisering jamfør Arnsteins Ladder of Citizen Participation (Arnstein, 1969).

Denne litt finurlige måten å knytte brukermidvirkning til systemutvikling på, uten å knytte dette til spesifikke målsettinger, er interessant og noe jeg kommer tilbake til. Foreløpig konstaterer jeg at NOU 2016:7 og dokumentene denne henviser til, kun argumenterer for at brukermidvirkning er viktig for å **utvikle kvalitet i karriereveiledningssystemer**. Problemrepresentasjonen her er altså at dersom vi ikke involverer brukerne når karriereveiledningstjenester utvikles, blir tjenestene av dårligere kvalitet –uansett hva målet med karriereveiledningstjenestene skal være.

Rapporten Voice of users : promoting quality of guidance for adults in the Nordic countries (Vilhjálmsson et al., 2011) handler om hvordan brukernes stemme kommer til uttrykk i politikktutforming i karriereveiledning for voksne i de nordiske landene. Også her blir brukermidvirkning tett knyttet opp mot ELGPN og utvikling av kvalitet, men vi kan i tillegg se at **hensikten** med brukermidvirkning rotfestes i demokratiske ideer og borgermakt, slik vi finner i den øverste tredjedel av Arnsteins Ladder Of Citizen Participation (1969).

Rapporten (ibid) slår fast at brukere i liten grad har blitt involvert i policy-utvikling eller hatt innvirkning på utviklingen av karriereveiledningstjenester (for eksempel karrieresentre), og at



det knapt eksisterer forskning om brukermedvirkning innenfor feltet. Samtidig pekes det på at involvering av brukere er viktig for å **bemyndiggjøre** innbyggerne, og for å motta verdifull informasjon om veilednings**opplevelsen** - og dermed bidra til forbedring av tjenestene.

I rapporten defineres brukermedvirkning som å «gi individer og samfunn retten til å spille en aktiv rolle i å forme tjenestene som har innvirkning på deres liv» (Vilhjálmsdóttir et al., 2011, s. 10).

Denne definisjonen av brukermedvirkning er noe ulik den vi fant hos Arbeids- og sosialdepartementet (1996), hvor det stod «økt brukermedvirkning betyr å øke brukernes innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet» Begge definisjonene omhandler at brukerne skal medvirke i å forme tjenestene de benytter, men det er kun i sistnevnte at også innflytelse på **beslutningsprosesser** vektlegges.

At Arbeids- og sosialdepartementet velger å ta med ordet **beslutningsprosesser** i sin definisjon, mens karriereveiledningsfeltet ikke gjør det, skyldes trolig at de har mer fokus på den individuelle brukermedvirkningen. At det er mindre fokus på individuell brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet kan forklares med at karriereveiledningsfeltet ikke forvalter velferdsgoder på samme måte, og at karriereveiledningen derfor gir større rom for individuelle ønsker. Samtidig vil dette være avhengig av karriereveiledningens politiske målsettinger, noe vi så NOU 2016:7 og ELGPN unnlot å knytte direkte opp mot brukermedvirkning. Dersom målsettingen med karriereveiledning for eksempel kun var økonomisk vekst i samfunnet, er det sannsynlig at også karriereveilederen i individuelle karriereveiledningssamtaler i større grad hadde blitt underlagt føringer for hvilken utdanning eller arbeid det skulle «veiledes til». WPR-analysen av brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet så langt tyder på at de politiske målsettingene for karriereveiledning per i dag ikke har ført til uttrykt behov for mer brukermedvirkning i form av **beslutningsprosesser utledet fra den individuelle veiledningen**. Denne spenningen mellom individets (og veilederens) frihet og samfunnets eller policyutviklernes behov, er allikevel noe som diskuteres i karriereveiledningsfeltet til stadighet. De siste årene har for eksempel behovet for at karriereveiledning skal føre til sosial rettferdighet, blitt fremmet av sentrale aktører i karriereveiledningsfeltet, blant annet på de tre

siste IAEVG konferansene og av Hooley, Sultana og Thomson i boken «Career Guidance for Social Justice - Contesting Neoliberalism» (2018). Dette kan tyde på at så lenge individuell brukermedvirkning i form av beslutningsprosesser i karriereveiledningssamtaler ikke uttales som et mål i karriereveiledningsfeltet, så vil denne samtalens brukermedvirkning være utsatt for press ut fra hvilke politiske mål karriereveiledningen har.

Funn i undersøkelser fra de nordiske landene viste allikevel ifølge rapporten Voice of users : promoting quality of guidance for adults in the Nordic countries (Vilhjálmsson et al., 2011) at hovedkanalen for brukermedvirkning var å finne i den direkte diskusjonen med veileder, lærer, mentor eller i grupper, og understreket betydningen av at deres mening ble tatt på alvor. Undersøkelsene viste også at måten veiledning foregikk på i de nordiske landene hadde tradisjonell form, med vekt på ansikt-til-ansikt veiledning. Brukerne anså dem selv stort sett som aktive deltakere i veiledningsprosessen.

Å delta aktivt i veiledningsprosessen og bli hørt i diskusjon med veiledere, lærere, mentorer og i grupper, var altså den viktigste måten respondentene opplevde at brukermedvirkning ble gjennomført i karriereveiledningsfeltet på. Forfatterne av rapporten har allikevel i liten grad fokus på individuell brukermedvirkning, men foreslår tiltak som å:

- Opprette formelle kanaler for brukermedvirkning som sikrer brukernes stemme
- Utvikle kvalitetsforsikringsmekanismer med fokus på brukermedvirkning
- Etablere kanaler for brukermedvirkning hvor kapasitetsoppbygging og opplæring av profesjonelle og brukere anses som en viktig forutsetning
- Etablere rådgivende brukerforum
- Få mer varierte karriereveiledningsmetoder, gjennom mer systematiske og helhetlige veiledningssystemer (Vilhjálmsson et al., 2011, s. 12)

Rapporten tar også med en taksonomi som viser graden av brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet:

LEVEL	TYPE OF INFORMATION	EXAMPLE OF INVOLVEMENT	LEVEL
LEVEL 1	Information gathering	Being told what is available	Individual
LEVEL 2	Sharing of information	Telling services what it is like to use them	Individual
LEVEL 3	Forums of debate	Workshops, focus groups, consultations	Service
LEVEL 4	Participation	Involved in shaping policies and strategies	Strategic
LEVEL 5	Partnership	Deciding with others what policies and strategies need reshaping	Strategic

**Error! Reference source not found.** (model for understanding types and purposes of user involvement)

På de to første nivåene beskrives brukermedvirkningen på et individuelt nivå der brukerne er involvert i å forme sine egne **erfaringer med å bruke tjenesten**. På tredje nivå er brukerne involvert i å **forme tjenestene**, for eksempel hvordan man kan forbedre driften, sette prioritinger, identifisere hull, adressere uoppnådde behov etc., mens de i fjerde og femte nivå er involvert mer strategisk, der deltakelse og konsultasjon innebærer planlegging, utvikling og gjennomgang av **tjenester** (Vilhjálmsson et al., 2011, s. 22).

Problemrepresentasjonen om grad av brukermedvirkning i taksonomien handler altså mest om utvikling av systemer. Denne måten å representere problemet på skiller seg fra den vi fant hos NAV, hvor brukermedvirkningen også ble sett på som middel for å få brukere til å *aktivt ta del i egen sak og få økt innflytelse på beslutningsprosesser*.

Årsaken til at fokuset for brukermedvirkning fremstår noe annerledes i karriereveiledningsfeltet enn i NAV, kan som nevnt over ligge i at karriereveilederne i mindre grad forventes å måtte forholde seg til de rammene som veilederne i velferdsforvaltningen må, noe som også indikeres i ovennevnte rapport (ibid):

Det er viktig å huske på forskjellen mellom involvering/brukermedvirkning på mikro-, meso- og makronivå. Åpenbart både trenger og ønsker brukerne å være involvert i veiledningsprosessen på et personlig mikronivå. Dette er i tråd med både en person/klient sentrert tilnærming og en demokratisk rett for borgerne. Veiledning må aldri være et sosialt kontrolltiltak. (Vilhjálmssdóttir et al., 2011, s. 14)

De skriver også at «et positivt resultat av undersøkelsen er at klienter er aktivt involvert i deres egen veiledningsprosess, noe som indikerer at teorier for aktivt engasjement og nødvendigheten av eierskap til veiledningsprosessen har blitt implementert inn i praksis» (Vilhjálmssdóttir et al., 2011, s. 109).

I forhold til forskningsspørsmålet i oppgaven om brukermedvirkningens hensikt, tyder dette sitatet på at det å ha engasjement og være aktivt involvert i egen veiledningsprosess også har en slags egenverdi, at det er **positivt i seg selv** å ha eierskap til veiledningsprosessen.

Problemrepresentasjonen om økt brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet fremstår dermed mest å være at det er systemene, herunder organisering og utviklingen av disse, som mangler brukernes stemme, mer enn at brukerne mangler medbestemmelse og medvirkning i karriereveiledningssituasjonen – fordi dette allerede er tilstede. Problemfremstillingen antyder i så måte at behovet for økt brukermedvirkning stammer fra at policy- og systemutviklerne trenger å finne ut om de eksisterende karriereveiledningssystemene fungerer etter hensikten, og for å finne ut dette, må brukerne av tjenestene involveres mer. Den økte brukermedvirkningen vil utvikle kvaliteten på tjenestene slik at befolkningen indirekte blir bemyndiggjort og beslutningstakerne får innfridd sine forventninger. Den individuelle brukermedvirkningen antas ivaretatt gjennom utvikling av karriereveiledningsfaglig kompetanse.

For å utvikle karriereveiledningsfaglig kompetanse på individnivå (praksisnivå) anbefaler NOU 2016:7 at det legges det vekt på at tjenestene ivaretas av personer som har tilstrekkelig fagkompetanse. Karrierefaglig utdanning og dermed økt fagkompetanse forventes å styrke veilederes faglige profil og heve nivået på veiledningen slik at han eller hun bedre vil møte **veisøkeres behov** og forventninger fra beslutningstakere. En profesjonell karriereveileder blir

beskrevet som en karriereveileder som kan «agere ut fra profesjonelle verdier og etiske retningslinjer i sin praksis, utvikle hensiktsmessige og gode relasjoner, er engasjert i faglig utvikling og kritisk tenkning, og er talsperson for sin profesjon» (NOU 2016:7, s. 32).

Den individuelle brukervedvirkningen ser dermed ut til å bli ansett som en slags integrert del av den karrierefaglige veiledningen. En god karriereveileder forventes å skape både gode relasjoner og møte brukernes behov gjennom å benytte sin fagkompetanse. Dette er ulikt fra hvordan problemrepresentasjonen viste seg i policydokumentene fra NAV, hvor det å skape gode relasjoner ble presentert som et brukervedvirknings- tiltak. I tillegg forventes det at den karrierefaglige utdanningen skal sørge for at beslutningstakere får innfridd sine forventninger – uten at det spesifiseres nærmere hvem disse beslutningstakerne er.

### **5.2.2 What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?**

En av de underliggende antakelsene som ligger til grunn for hvordan problemformuleringen om behovet for mer brukervedvirkning blir presentert i karriereveiledningsfeltet, er som vist at karrierefaglig utdanning fører til aktive brukere som involverer seg og tar ansvar for egen veiledningsprosess.

Karriereveiledningsfaget er tett knyttet til veiledningsfaget, hvor hovedfokuset kan sies å være betingelser eller forhold for hjelp og måter å hjelpe andre på gjennom veiledning. Målet med veiledning er således en ønsket endring i følelser, tenking eller adferd. Mennesker søker veiledning av ulike årsaker og har ulike behov, og tradisjonelle veiledningsteorier tar individuelle forskjeller med i beregningen. Vi kan si at veiledningstjenestene har i oppgave å tilpasse seg til brukerne uansett hva behovet skulle være.

Hovedmålet med karriereveiledning kan sies å være utvelgelse av/tilpasning til et arbeid eller utdanning (Parson, 1909). Brukeren av karriereveiledningstjenester trenger derfor informasjon om utdanning og arbeid, men kan også trenge å forbedre sin «selvkunnskap». Karriereveiledning vil derfor involvere personlige anliggender i tråd med veiledningsfagets

tradisjoner. I en EU resolusjon fra 2008 om livslang veiledning og livslang læring (EU, 2008) slås det fast:

Veiledning spiller en viktig rolle i avgjørelsene individer må ta gjennom livet. På denne måten kan veiledning bidra til å styrke individer i å styre deres egne karriereveier på en tryggere måte, i kontekst av dagens arbeidsmarked og oppnå bedre balanse mellom deres personlige og profesjonelle liv. Eksempler på læringseffekter er å lære om utdanningsmuligheter eller krav, oppnå bedre informasjon om innhold i yrker, og forbedring av selv-konseptet eller egne interesser.

En underliggende forutsetning kan altså sies å være at det i veiledningsfagets natur (og dermed også karriereveiledningsfagets) ligger forutsetninger og forventning om å følge Søren Kierkegaards (1813-1855) berømte sitat om «at man, naar det i Sandhed skal lykkes En at føre et Menneske hen til et bestemt sted, først og fremmest maa passe paa at finde ham der, hvor han er, og begynde der» (Kjærgård, 2012). Veilederen skal «møte den andre der den andre er». Det forventes at teknikker som aktiv lytting, speiling, fokus på personlige forhold, løsninger og narrativ gjenfortelling etc, skal involvere brukeren på et så personlig plan at møtet oppleves som preget av brukermedvirkning og medbestemmelse. Veiledningen sees altså på som en hjelpekunst der man bistår individers lærings- og utviklingsprosess gjennom å stille ulike typer spørsmål, mer enn selv å komme med svarene. Dersom karriereveilederne har nok kompetanse skal innbyggerne og samfunnet bli styrket.

En annen underliggende antakelse som ligger til grunn i problemrepresentasjonen er at dersom det legges til rette for brukermedvirkning ved å lytte til «brukernes stemme», vil karriereveiledningssystemene øke kvaliteten på en sånn måte at både brukere og policyutviklere blir mer fornøyd med resultatet. I dette må det ligge, slik jeg forstår det, en antakelse om at brukerne, praksisfeltet og makthaverne ønsker å ta i bruk noenlunde samme virkemidler for å oppnå samme resultatet. Dersom brukerne av karriereveiledningstjenester ønsker å tilegne seg nye egenskaper for å styrke egen karrierevei i kontekst av dagens arbeidsmarked, må de dele oppfatningen av at det er deres manglende egenskaper som er problemet – fremfor for eksempel strukturelle forutsetninger eller ideologiske forankringer for hvordan arbeidsmarkedet fremstår. Dette må videre bety at det i karriereveiledningsdiskursen ligger underliggende antakelser om at innbyggerne skal følge en karriere og at

karriereveiledningen skal tjene kunnskapsøkonomien ved å «øke individers humankapital og konkurransekapasitet» (Kjærgård, 2012).

### 5.2.3 How has this representation of the “problem” come about?

Da jeg undersøkte problemrepresentasjonen av behovet for økt brukermedvirkning i NAV under samme spørsmål (5.1.3), henviste jeg til Kjærgårds avhandling om spenning- og avhengighetsforholdet mellom nasjonalpolitiske mål og den individuelle friheten til å velge utdanning og arbeid (Kjærgård, 2012). Jeg redegjorde da kort for blant annet fremveksten av pastorale styringspraksiser på 1800-tallet, hvordan psykologiske og pedagogiske vitensformer fikk utvidet innflytelse for hvordan individets valg av yrke og utdanning ble forstått, og etter hvert fremveksten av neoliberalisme og New Public Management.

Den samme bakgrunnsforståelsen er relevant her, men der hvor New Public Management-tenkning forklarte NAVs fokus på mål og resultatstyring, også i de individuelle samtalene, blir behovet for økt brukermedvirkning representert annerledes i karriereveiledningsfeltet. Selve brukermøtet og brukermedvirkning i forståelsen å «eie sin egen sak» forventes ivaretatt av veiledningsfagets idealer om å bistå i en fri og uavhengig lærings- og utviklingsprosess.

Dette betyr ikke at hva karriereveiledningen skal fokuseres på, utvikles i retning av, eller hvordan den skal utføres inne i veiledningsrommet, ikke forsøkes påvirket av neoliberale styringsstrategier. Men behovet **for økt brukermedvirkning** i karriereveiledningsfeltet kommer mer til syne som fokus på utvikling av kvalitet på det organisatoriske og sosiopolitiske nivået, enn i den individuelle ansikt-til-ansikt-veiledningen. Jeg skal derfor kort forklare hvordan kvalitetsfokuset, veiledningens rolle og hvordan begrepet brukermedvirkning har «come about» i karriereveiledningsfeltet i det følgende. Jeg redegjør også kort for hvordan forståelsen for menneskers «selv» har utviklet seg i de siste karriereveiledningsteoretiske perspektivene eller paradigmen.

Den stadige henvisningen til kvalitet og ELGPN når brukermedvirkning omtales i norske policydokumenter for karriereveiledning, har trolig sin bakgrunn i at Norge har implementert både OECDs og EUs mål og anbefalinger innenfor utdannings- og arbeidsfeltet, og har samtidig

vært tilsluttet EUs operasjonelle organ, ELGPN innenfor karriereveiledning. Dette innebærer at den overnasjonale og nasjonale styringstenkningen har vært nokså sammenfallende. I EU-resolusjonene fra 2004 og 2008 (EU, 2004, 2008) fremstilles veiledning ifølge Kjærgård (2012, s. 195) som en nøkkelkomponent og blir av EU vedtatt å være en sentral styringsstrategi for å nå EUS mål i forbindelse med utdanning, arbeid og sosial inkludering. Den økende globaliseringen og forlengede arbeidslivsinnsats medfører at det enkelte individ må tilføres/tilegne seg karriereferdigheter for å kunne være i forkant av forutsigbare og nødvendige endringer i arbeidslivet. Individet skal utvikle fleksibel kompetanse for å tilpasse seg et globalt arbeidsmarked preget av konkurranse. Det blir altså nå individets ansvar å tilpasse seg arbeidsmarkedets nødvendige og forutsigbare skiftninger.

ELGPN ble opprettet i 2007 (avsluttet 2015) og søkte å styrke strukturene for veiledningens politikk- og systemutvikling på nasjonalt og regionalt nivå ved å involvere relevante nøkkelaktører. ELGPN kan dermed ses på som et politisk redskap som hadde til hensikt å evaluere eksisterende veiledningsstrategier og reformere disse i tråd med EUs politiske mål (Kjærgård, 2012). Utdannings- og yrkesveiledningen ble dermed forskjøvet i retning av livslang veiledning. EU, inkludert Norge gikk nå i en retning av å styrke den «indre makt» gjennom veiledning og sørget samtidig for å være globalt konkurransedyktige. Dette er med på å forklare hvorfor fokuset på brukermedvirkning i nasjonale policydokumenter knyttes til utvikling av kvalitet i karriereveiledningssystemene. For at karriereveiledningssystemene skal virke som en «indre makt» er det viktig at brukerne opplever veiledningen som nyttig – altså at den «treffer» individet på en god måte. Samtidig må veiledningssystemene være med på å nå de overordnede politiske målene som karriereveiledningen har. Vi kan si at brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltet forstås som et middel for å balansere mellom kost og nytte for samfunn og individ, men hvor de overordnede nasjonale målene ser ut til å veie tyngst i vektskålen.

En av grunnene til at god veiledning forventes å implementere **opplevd** brukermedvirkning, kan vises ved Vance Peavys (1929-2002) fem faktorer for hva han mener kjennetegner gode veiledningsmetoder:

1. Det skapes atmosfære av omsorg, tillit og håp som basis for veiledningen.
2. Relevante og presise opplysninger tilveiebringes i det omfang det er behov for.



3. Veisøkerne hjelpes til en avklaring og til å visualisere deres personlige mål og fremtid.
4. Veisøkerne hjelpes til å erkjenne deres personlige potensialer.
5. Veisøkerne hjelpes til å oppstille alternative valgmuligheter, planer og å gjennomføre en handlingsplan, og de hjelpes til å håndtere forhindringer på veien til oppnåelse av deres mål (Peavy, 1998, s. 10).

Denne måten å tenke veiledning på må kunne sies å føre med seg et ideal om brukermedvirkning i veiledningsrommet. Fremveksten av Peavys konstruktivistiske veiledning kan altså forklares som medvirkende årsak til at brukermedvirkningen i møte mellom karriereveileder og bruker anses som ivaretatt.

Ifølge Hooley, Sultana og Thomson i boken *Career Guidance for Social Justice - Contesting Neoliberalism* (2018) er det spesielt to tradisjoner som preger dagens karriereveiledning: den psykologiske og den politiske. I den psykologiske ligger både den positivistiske tradisjonen som skal få «rett mann på rett sted», f.eks. Holland (1997) og den mer hermeneutiske tradisjonen som søker etter mening, f.eks. Savickas (2012). I den politiske tradisjonen er det målene fra internasjonale og nasjonale styringsdokumenter som blir karriereveilednings uttalte hensikt – ofte det som regnes som det beste for nasjonen. I «meningstradisjonen» kan det gis inntrykk av at hvert enkelt individ kan følge sine egne drømmer uavhengig av politiske mål, men i et neoliberalt perspektiv vil det allikevel være grunn til å tenke at det er mange påvirkningsfaktorer som påvirker disse «drømmene». På mange måter er det i dette spenningsfeltet at denne oppgaven beveger seg, men da med en undrende tilnærming til hvordan brukermedvirkningsbegrepet blir forstått og foreslått operasjonalisert.

Synet på brukermedvirkning har også sin historiske fremvekst. Der hvor politikktutforming tradisjonelt har vært en arena for politikere, administratorer og spesialister, har det etterhvert fremkommet at brukerne selv er en viktig faktor, ikke bare i kvalitetssikring, men i organisering av veiledningstjenestene og politikktutforming. Vilhjálmssdóttir med flere skriver:

Mottoet fra bevegelsen for funksjonshemmede om «ingenting om oss uten oss», gjenspeiler et fundamentalt skifte i perspektivet om brukermedvirkning for mennesker med funksjonsnedsettelse i alle deler av samfunnet.

Det andre skiftet i påvirkning på brukermedvirkningsperspektivet har vært demokratisering: I mange tilfeller kan veiledning oppleves som noe som i større grad skjer *med* mennesker enn sammen med dem. Dette betyr at eierskapet til veiledningsprosessen og resultatet mer kan ligge hos institusjonene enn hos individet. Bortsett fra mangelen på det demokratibaserte aktive borgerskapet og eierskapet i disse tilfellene, anses denne tilnæringsmåten som uhensiktsmessig, fordi den personlige motivasjonen fra brukerne er avgjørende for å høste fordelene - økonomiske og på andre måter. EU har flagget tre vekstmål for 2020 (EU-kommisjonen, 2010); smart, bærekraftig og inkluderende vekst. Karriereveiledning anses, som vist over, en viktig del av denne strategien dersom brukerne er aktivt involvert, ikke som passive klienter, men som aktive borgere.

Det tredje skiftet i brukermedvirkningens fremvekst er viktigheten av forbrukerens synspunkt i et neolibertalt perspektiv. Tjenester skal både møte brukerens behov og leveres til en pris og på en måte som er bredt akseptabelt for publikum. Uten aktiv medvirkning fra borgerne er faren at tjenestene som utvikles ikke gjenspeiler folks reelle behov eller ikke har offentlig nytte som hovedmål, og representerer derfor ikke verdi for pengene eller nyter offentlig tillit og støtte (Vilhjálmsson et al., 2011, s. 22).

I fremstillingen av hvilke hensikter brukermedvirkning skal ha pekes det altså her på to sentrale hensikter: den ene er demokratisk forankret og den andre er kvalitets sikring av tjenestene. Begge hensikter forutsetter aktiv deltakelse og eierskap til egen veiledning/sak.

Den «demokratiske hensikten» blir ofte nevnt i sammenheng med empowerment-begrepet i karriereveiledningsfeltet. Sigstad (2004) skriver om empowerment:

Empowerment er ideologisk forankret i demokratisk teori. Empowerment-begrepet er imidlertid komplekst fordi det har sin basis i to motstridende strømninger fra to ulike politiske leirer, en venstreside og en høyreside. Empowerment-tenkningen har sammenheng med økende kritikk av velferdsstaten, som representerer undertrykkning av tjenestebrukere og marginaliserte grupper. Begrepet knyttes dessuten til velferdsliberalisme og konsumorientering, der innbyggerne i sterkere grad får en kunderolle i forhold til offentlige tjenester (Sigstad, 2004).

Gitt at vi kobler brukermedvirkning direkte til empowerment, bekrefter Sigstad at brukermedvirkning ser ut til å ha to samtidige men mulige motsetningsfulle mål – økt demokratisering og økt brukermakt på den ene siden og som «kvalitets-sikrere» for karriereveiledningstjenestene, slik at politiske mål kan nås, på den andre siden. Felles for dem begge er imidlertid at karriereveiledningen må forankres til brukernes indre for at de skal føle at de «eier sin egen sak» og for at de politiske målsettingen skal implementeres inn i brukernes «selvforståelse» (jf. Foucaults selvteknologier (1988)).

Synet på «selvet» har også endret og utviklet seg over tid og vil dermed ha innvirkning på hvordan brukermedvirkning forstås jf. forrige avsnitt. Jeg velger derfor også å se kort på hvordan vurderingen av selvet har «come about» ved å se det i sammenheng med utviklingen av ulike karriereteorier. Grunnen til at dette er relevant i oppgaven, handler mest om det «normative prosjektet» i WPR og kritisk diskursanalyse, fordi utvikling av «drømmer» i en karriereveiledningssammenheng, også må vurderes i større diskursive sammenhenger.

Karriereveiledningsteorier fra Parsons og fram til i dag kan sorteres på ulike måter i teoretiske perspektiv eller paradigmer (Norendal, 2018). Disse gir noe ulike forståelser av menneskers «selv». Ved å benytte Savickas' inndeling som utgangspunkt (M. L. Savickas, 2015), vil jeg her redegjøre kort for hvordan «selvet» kan beskrives, og se dette opp mot hvordan selvet vektlegges i oppgavens «Foucaultianske» diskursanalyse.

*I matchingperspektivet* med John L. Holland (1919-2008) i spissen, blir identiteten eller selvet beskrevet som «besittelse av et klart og stabilt bilde av ens mål, interesser og talent» (Stead & Bakker, 2010, s. 46). Den subjektive virkeligheten består da av en indre verden som bare er tilgjengelig for personen og en ytre verden som også er tilgjengelig for andre personer.

*I utviklingsperspektivet* er Donald Supers (1910-1994) beskrivelser av selvets utvikling sentral. I Supers forståelse endres selvet over tid og utvikles med erfaring. Selvet omfatter da personlighetstrekk og selvfordelte egenskaper og individet kan ha mange selv i forhold til sosiale roller (Freeman, 1993). I samme perspektiv bruker Linda Gottfredson selvbegrepet som å ha mange elementer, som evner, personlighet, kjønn og verdier. Selvkonstruksjon oppfattes da både som et «jeg» og et «meg», noe som gjenspeiler dualismen i sinn og kropp, individ og kultur (Stead & Bakker, 2010).

I *læringsperspektivet*, for eksempel representert ved den kognitive informasjonsbehandlingsmetoden (CIP) til Peterson, Sampson, Lenz og Reardon (2002) vurderes selvet mer som essensialistisk og mekanistisk. I tidlig rådgivingspraksis i dette perspektivet var selvet basert på essensielle antakelser, som faser av personlig utvikling og utvikling av en kjerne eller stabilt selv (Stead & Bakker, 2010).

I det *konstruktivistiske perspektivet* utvider Savickas Supers utviklingsteori og anerkjenner i større grad relasjonelle konseptualiseringer av selvet. Savickas (2011) hevder at selvet er en framvoksende bevissthet som er kulturelt skapt, sosialt konstituert og fortalt gjennom språket. Selvet presenteres som en psykologisk konstruksjon som påvirkes av narrative livstemaer.

Mens man i det 20. århundrets karriereteorier så på selvet som noe som allerede eksisterer a priori i personen, og hadde fokus på selv-aktualisering som handlet om å finne «kjerne-selvet», ser man på selvet i det 21. århundret som noe som skapes gjennom erfaring; i etterhånd, som selv-konstruksjon: «As one speaks one's story, so one makes oneself, and this self-constructing is a life project» (M. Savickas, 2012, s. 14).

Der hvor Savickas har en konstruktivistisk tilnærming til å forstå hvordan selvet blir påvirket av påvirkninger utenfra, tilfører etter min mening Foucaults (og dermed Bacchis) diskursanalytiske tilnærming en forståelse av hvordan **det utenfra** påvirker selvet i større grad. De snakker om samme sak, men forklarer endringer i menneskers indre (oppfattelse av eget selv) fra ulikt ståsted. Vi kan si at denne oppgavens «Foucaultianske» eller poststrukturelle diskursanalyse vektlegger selvet som mer mellommenneskelig eller kulturelt **innskrevet**, mens den psykologiske tradisjonen vektlegger hvordan selvet **konstrueres**. Dersom brukervedvirkning skal forstås som et demokratisk prosjekt i karriereveiledningsfeltet, er etter min mening denne nyansen sentral. Det er viktig at når karriereveiledere spør etter «drømmer» eller «indre ønsker» hos sine brukere, at de også kan vurdere hvordan samfunnsmessige forhold kan påvirke «innskrivingen» av disse ønskene.

I dette kapitlet har vi sett at måten problemet med manglende brukervedvirkning i karriereveiledningsfeltet blir representert, kan forklares i lys av flere ulike historiske retningsendringer eller påvirkninger. At brukervedvirkning på individnivå har fått såpass lite oppmerksomhet i policydokumentene for karriereveiledning, kan forklares med fremveksten

og tilpasninger i veiledningsfaget, eksemplifisert ved Peavys konstruktivistiske veiledning. At brukermedvirkning både blir ansett som et middel for de venstreradikales ideer om maktutjevning og som et høyreliberalt (neoliberalt) tiltak for tilpasning av markedet, kan være med på å forklare hvorfor begrepet allikevel har blitt såpass sterkt befestet i de ulike policydokumentene for karriereveiledning – men da på organisasjons og sosiopolitisk nivå.

#### 5.2.4 What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the “problem” be conceptualized differently?

Hensikten med dette spørsmålet er å se om det kan tenkes annerledes rundt problemrepresentasjonen for dermed å kaste lys over hvilke begrensninger som ligger i selve policyen/ diskursen som viser seg i representasjonen av problemet.

Vi har sett at fokus for brukermedvirkning i karriereveiledningsfeltets policydokumenter nesten utelukkende er rettet mot organisasjons- og sosiopolitisk nivå. Hvordan den individuelle brukermedvirkningen i møtet mellom bruker og karriereveileder foregår, blir dermed ikke *problematisert i problematiseringen*. Så lenge det utøves faglig god kvalitet, blir det tatt for gitt at brukermedvirkning oppstår i møtet mellom karriereveileder og bruker. I et poststrukturelt maktperspektiv er det imidlertid grunn til å problematisere dette på flere måter. Hvilke mål, drømmer og personlige potensialer som blir gjenstand for eksempelvis visualisering og hjelp til oppnåelse i veiledningsrommet, er trolig ikke tilfeldig. Jeg skal derfor gå litt dypere inn i dette for bedre å forstå hva som er «left unproblematic» - når det forutsettes at brukermedvirkning blir ivaretatt nærmest av seg selv gjennom økt karrierefaglig kompetanse.

Kaspar Villadsen argumenterer i en artikkel om «Magt og selv-teknologi - Foucaults aktualitet for velferdsforskningen» (Villadsen, 2007) hensiktsmessigheten med å bruke Foucaults perspektiver i en tid hvor den «governmentale mentalitet har blitt radikalisert, og spenningen mellom styring og autonomi, frihet og tvang, individualitet og kollektivitet er satt på spissen» (Villadsen, 2007, s. 156). Villadsen hevder at makten på mange måter ser ut til å ha blitt redd for seg selv – hvilket blant annet sees i et utall av empowerment- programmer som skal styrke den undertrykte klient, pasient, eldre etc., en stigende utbredelse av nye **dialogbaserte ledelsesteknologier**, samt utbredelsen av etterutdanningsaktiviteter som skal lære maktens

utøvere å reflektere selvkritisk over makten og dens grenser. Han skriver at tendensen kan sees de steder hvor staten møter borgeren i sosialrådgivning, sunnhet, terapi, eldrepleie etc. På den annen side er det ikke snakk om at den avanserte liberale stat oppgir sin forbedrende, oppdragende og moraliserende rolle. Villadsen mener vi derfor ser en voldsom jakt etter styringsteknologier som kan styre uten å «overstyre», inngripe uten å forgripe og ansvarliggjøre uten å ta ansvar.

Karriereveiledning må anses å være en form for styringsteknologi i så måte. EUs (og Norges) satsning på livslang læring, livslang veiledning og utbedring av kvalitet i karriereveiledningen passer inn i bildet som Villadsen tegner. Staten ønsker å forbedre og oppdra gjennom å fokusere på kvalitet, målstyring og «output» i karriereveiledningssystemene, samtidig som viktigheten med at den individuelle veiledningen skal være fri og uavhengig understrekes. Ulike typer veiledningsmetodikk, som for eksempel Peavys konstruktivistiske veiledning (Peavy, 2006), sammen med uttalte mål og styringsprinsipper for resultatet, vil i så måte fungere godt som en dialogbasert ledelsesstrategi. På denne måten vil staten kunne «styre uten å overstyre, inngripe uten å forgripe og ansvarliggjøre uten å ta ansvar» (Villadsen, 2007). Imidlertid er det altså grunn til å undres hvor fri og uavhengig den individuelle karriereveiledningen kan være – i et poststrukturelt lys. Jeg skal derfor gå litt dypere inn i denne problematikken ved hjelp av Villadsens (Villadsen, 2007) forklaring/oversettelse av de av Foucaults maktbegreper- og forståelse som er mest relevante i denne sammenheng.

Foucault definerer governmentality som «den moderne liberale styringsmentalitet hvor styringen foregår ved at styringen rettes mot individers selvstyring» (Villadsen, 2007, s. 157). Foucault hevder videre at det anvendes «maktteknologier» som kan knytte seg til individers «selvteknologi» (Foucault et al., 1988). En forutsetning for dette er Foucaults forståelse om at makten er produktiv i den forstand at den virker ved å gjøre individer – og får individer til selv å gjøre seg – til bestemte subjekter (noe jeg kommer tilbake til i 5.2.5). Den moderne stat anser borgerne både som en totalitet og som enkeltindivider, og hvor individualitet eller selv-forhold kan gjøres til gjenstand for en produktiv form for styring, i forståelsen bearbeidende og fremelskende.

I vår forståelse betyr det at staten (EU/ELGPN/Norge) er totaliserende når den for eksempel gjør alle borgere til gjenstand for livslang læring og karriereveiledning. Samtidig er samme stat individualiserende når den interesserer seg for den enkelte borgers personlighet, hans eller hennes selvoppfattelse eller potensiale for å utvikle seg i et «omskiftelig arbeidsmarked». Ifølge Foucault hviler den moderne stat på denne måten på en spissfindig kombinasjon av totaliserende prosedyrer og individualiserende teknikker.

Foucault (1988) fremhever videre en interessant sammenheng mellom det han kaller *individualiserende teknikker* og den kristne kirkes metode for å lede den enkelte mot frelsen. Dette handler primært om prestens måte å føre den enkelte mot frelse i det hinsidige, den såkalte *pastorale ledelse*. Den spissfindige individualiseringsmekanismen i denne ledelsen, er at den opererer med henvisning til å avdekke individets indre tanker, forestillinger og hemmeligheter. For å kunne lede, måtte pastoren kjenne de enkelte sjeler, og han måtte sikre at deres skjulte tanker kom frem i lyset. Dette betyr at den pastorale ledelse virker ved å avkreve at den enkelte sier sannheten om hvem han eller hun er og hva vedkommende rommer. Det spissfindige ved denne maktformen er at den binder individet på hans eller hennes egne ord – individet fastholdes på en sannhet som det selv har fortalt om hvem det er. Foucault betegner pastoral ledelse som den «individualiserende makt» (Villadsen, 2007, s. 158).

Videre hevder Foucault at denne pastorale ledelse eller maktform ikke opphørte med kirkens reduserte betydning. Tvert imot mener han det kan virke som om maktteknologier, som virker ved å lede individet mot en bekjennende sannhetsproduksjon, har spredd seg innenfor den moderne velferdsstat. Psykologer, pedagoger, sosialarbeidere, virksomhetskonsulenter – og i vår sammenheng, karriereveiledere - arbeider alle sammen ved bruk av teknikker som likner de pastorale. Den pastorale maktform er intim fordi den retter seg mot borgerens sjel og er spissfindig fordi den gjør den som makten rettes mot, til autoritet for bestemmelsen av vedkommende lidelser, avvik eller undertrykt potensiale. Samtidig er det opplagt at denne «sannhetsfortelling» vanligvis finner sted med bistand fra en autoritet som fasiliterer den bekjennendes fortelling, filtrerer hans eller hennes utsagn og leder samtalen i en bestemt retning.

I karriereveiledningsfeltet fungerer veiledningen ofte slik som Foucault beskriver. Veilederen lærer teknikker for å søke etter brukerens «indre stemme» og tar gjerne i bruk begrep som drømmer, ønskesituasjon og livsmål når det etterspørres i hvilken retning brukeren ønsker å bevege seg, og da helst i en retning som er i tråd med samfunnsoppdraget som institusjonen de jobber for har. Drømmene forsøkes så realisert eller tilpasset gjennom for eksempel utvalgte reflekterende spørsmål, fremhevelse av spesielle ord og uttrykk, tilpasning av narrativer etc.

Vi har tidligere sett at karriereveiledningsfeltets policydokumenter i svært liten grad fokuserer på den individuelle brukervedvirkning fordi de antar at den er ivaretatt. Dersom brukervedvirkning tillegges vekt for å møte neoliberale styringsstrategiers behov, vil den individuelle brukervedvirkningen også kunne sies å være ivaretatt gjennom konstruktivistiske veiledningsstrategier. Men dersom vi forstår behovet for brukervedvirkning mer som et prinsipielt demokratisk behov hvor medborgerskap og empowerment har fokus, er det mer usikkert, i hvert fall i et poststrukturalistisk og «Foucaultiansk» lys, om den individuelle brukervedvirkningen kan anses som «reell» med så omfattende bruk av pastoral makt. I problemrepresentasjonen av brukervedvirkning i policydokumentene jeg har valgt å undersøke er dette «left unproblematic».

På bakgrunn av dette kan man undres på om tiltakene som foreslås for å øke brukervedvirkningen i forståelsen å styrke enkeltborgernes makt, demokrati og medborgerskap fungerer etter hensikten. Satsning på økt kompetanse om bruk av det Foucault kaller pastorale teknikker i det det individuelle møtet, samtidig som de helhetlige veiledningssystemene skal utvikles, tilpasses og forbedres i tråd med både hva som har blitt fasilitert frem i veiledningssamtalene og beslutningstakernes behov, virker i et slikt lys å kunne tåkelegge brukernes påvirkningsmulighet for en fri og selvstendig vurdering av hvordan man ønsker å leve sitt eget liv.

### **5.2.5 What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»?**

I dette spørsmålet er hensikten (som i 5.1.5) å identifisere tre sammenhengende og overlappende type effekter for vurdering og analyse: diskursive effekter,



subjektiveringseffekter og levde effekter. Analysen legger opp til å lete etter mulige negative effekter som representasjonen av problemet kan medføre – slik at man i neste omgang kan finne løsninger på å omgå dem. Den kritiske vinklingen i å forsøke å finne noe negativt i problemrepresentasjonen er altså egentlig «godt ment». For å kunne endre noe som kan ha negativ effekt, må man først lete etter mulige negative utfall.

#### *5.2.5.1 Diskursive effekter*

I 5.2.4 så vi at den individuelle karriereveiledningen kan forstås som å bære preg av en pastoral maktform og at individuell brukervedvirkning blir ansett som ivaretatt nettopp av den grunn. God karrierefaglig kunnskap og utdanning skal gjøre at karriereveilederne omsetter dette på en slik måte at flest mulig brukere får eierskap og motivasjon for å bevege seg og sitt liv i retning av hva både individet og policydokumentene vurderer som «det beste». Dersom karriereveilederne ikke lykkes med å treffe eller oversette brukernes «indre stemme» til fellesskapets uttalte mål, vil en diskursiv effekt kunne bli at karriereveilederen vil oppleve å ikke ha god nok kunnskap eller utdanning. Så lenge diskursen om brukervedvirkning i karriereveiledningsfeltet antyder at god karriereveiledningsfaglig kompetanse = individuell brukervedvirkning, vil tilfeller av manglende «eierskap til egen prosess» hos brukerne altså kunne forklares med manglende evne eller kompetanse hos veilederne.

Denne diskursive effekten leder fokuset vekk andre mulige forklaringer, som for eksempel at policydokumentenes mål ikke nødvendigvis passer til individets «indre stemme». En annen mulig opplevd diskursiv effekt for samme problemstilling, er at brukeren anser seg selv for ikke å være motivert dersom «den indre stemmen» ikke passer inn i policyutviklernes mål. Dersom brukerens ønsker og drømmer ikke anses som relevante eller mulige å omsette innenfor karriereveiledningssystemenes målsetting, vil hun kunne forklare dette med at hun selv avviker fra det normale, eventuelt at hun utvikler nye ønsker og drømmer som bare delvis er hennes egne – i den grad vi kan fastslå hva som er «bare våre egne ønsker» i et poststrukturelt perspektiv.

En annen diskursiv effekt av at brukernes stemme anses for å være viktige i kvalitetsutviklingen av karriereveiledningssystemene på sosiopolitisk eller systemnivå, kan være at de lokale og regionale karriereveiledningsaktørene vil forsøke å tilpasse tjenestene sine utelukkende i

retning av hva de tror brukerne setter mest pris på. Dersom målsettingen blir at tilbakemeldingene på kort sikt skal være fornøyde «kunder», kan det gå på bekostning av en faglig vurdering som tar helheten med i betraktning for å finne de beste løsningene på lengre sikt. En slik tenkning kan forklare hvorfor karrieresentre for eksempel viser motstand mot å måtte forholde seg til hva de kan oppfatte som et begrensende regelverk i velferdsforvaltningen, når de veileder NAV-brukere. Det er rimelig å tro at det er enklere å få fornøyde «kunder» på kort sikt dersom det ikke legges noen begrensninger på hvilke muligheter som er tilgjengelige. En ulempe med dette kan være at det er brukeren selv som må finne løsninger på «strukturelle hindre» som for eksempel at man ikke kvalifiserer for spesielle utdanningsløp i NAV eller at inntakskravet på skoler er for høyt.

Karriereveiledningssystemene kan på denne måten kvie seg for forpliktende samarbeid med instanser som kan virke begrensende på hvilke «drømmer» som blir vurdert som gjennomførbare. I rapporten «Karriereveiledning: behov, utbytte og betydning» laget av VOX (nå Kompetanse Norge), hvor det blant annet gjengis funn fra en undersøkelse som viser hvor fornøyde brukerne av karrieresentre er, vises det at andelen fornøyde brukere synker i takt med hvor lang tid det er gått siden veiledningen fant sted (Berge et al., 2015, s. 41). Dette vil kunne sees i sammenheng med nevnte diskursive effekt.

Jeg har vist at gode faglige karriereveiledningssamtaler forventes å ivareta brukermedvirkningsperspektivet gjennom fokus på realisering av drømmer etc. Dette viser at blikket ledes mot noe inne i menneskene som skal veiledes i forbindelse med karriere. Vi kan si at diskursen på denne måten gjør det indre i brukerne til gjenstand for viten og begrepsdannelse. I den forbindelse er det ikke bare brukeren som utsettes for å bli styrt gjennom samtaleteknologier, men også karriereveilederen må underlegge seg et regime av for eksempel strategisk refleksjon og aktiv lytting. Også policyutviklerne vil måtte spille sin rolle ut fra hvordan det kan tilrettelegges for en slik dypere forståelse av realiseringen av den enkeltes potensiale.

#### *5.2.5.2 Subjektiviseringseffekter*

Diskursen påvirker hvilke subjektposisjoner som er tilgjengelige. I eksemplet i forrige kapittel om hvordan diskursen gjorde det indre i brukerne til gjenstand for viten og begrepsdannelse,

åpnet det seg subjektposisjoner relatert til dette. Disse subjektposisjonene og hvordan de påvirker hvert enkelt subjekts «indre liv», kan tolkes i lys av Foucaults «Technologies of the Self». Villadsen oversetter begrepet med «selvteknologier» og forklarer:

Selvteknologier tillader individer at utføre, ved egen hjelp eller med hjelp fra andre, en bestemt række operationer på deres egne kroppe og sjæle, tanker adfærd og eksistensmåde, for at transformere dem selv med henblik på at opnå en bestemt tilstand af lykke, renhed, perfektion eller udødelighed. (Villadsen, 2007, s. 161)

Selvteknologier er altså redskap som subjektet kan benytte til å isolere bestemte aspekter i seg selv som vitens- og styringsobjekter.

I Karriereveiledningsrommet hvor brukernes indre drømmer og tanker forventes å møte policyutviklernes ønske om tilpasningsdyktighet for samfunnets skiftende behov for arbeidskraft, er det mulig å tenke seg at selvteknologier vokser frem. Brukeren kan både konstituere seg selv som subjekt som underkaster seg policyutviklernes ønske om tilpasning, og som subjekt med ansvar for å utvikle sitt potensiale.

Karriereveilederen vil kunne konstituere seg selv som subjekt som deler policyutviklernes strategi, og med makt til å forløse bestemte potensialer hos brukerne, men også som subjekt med ansvar for egne etiske vurderinger og handlinger.

Dersom brukerne ikke konstituerer seg som subjekt med ansvar for å utvikle sitt potensiale i tråd med policyutviklernes behov, må han eller hun finne andre «ledige» subjektposisjoner. Dersom vi tenker oss at endringspotensialet eller selvrealiseringen ikke implementeres av en eller annen årsak, vil det for brukeren trolig være nærliggende å søke etter andre subjektposisjoner som kan forklare denne «mangelen». Fysisk eller psykisk uhelse kan i så måte være en eksisterende subjektposisjon som vil kunne gi mening.

Problemrepresentasjonen om at brukermedvirkning i individuelle samtaler eksisterer av seg selv gjennom gode veiledningsfaglige teknikker, kan altså føre til bestemte varianter av «dividing practices», både utenfor og inne i individet. Hvis karriereveiledning ikke er noe man oppsøker frivillig, men som blir en pålagt del av for eksempel skolehverdagen, sykemeldingsperioden eller integreringsmottaket, er det lett å tenke seg at dikotomier som motivert/umotivert, veiledningsbar/ikke veiledningsbar eller endringsvillig/ikke endringsvillig

skapes. Også inne i individet kan varianter av slike dikotomier oppstå, ved at man opplever å ha en positivitet og negativitet inne i seg selv. I for eksempel et integreringsmottak kan vi tenke oss at når implementeringen av endringsvilligheten for å tilpasse seg til den nye kulturen skurrer, vil brukeren kunne finne forklaringer for dette som at han eller hun ikke har gode nok evner til å realisere disse når det trengs. Samtidig vil det kanskje kunne oppleves som positivt å verne om sine opprinnelige kulturelle verdier. Man kan oppleve at deler av en selv ønsker å tilpasse seg, mens andre deler ønsker å la være.

Kjærgård lanserer begrepet «aktivt medborgerskap» i karriereveiledningssammenheng når han henviser til OECDs intensjonelle mål i sin doktorgradsavhandling (Kjærgård, 2012, s. 18). Begrepet har blitt trukket frem i ulike sammenhenger i karriereveiledningsfeltet når karriereveiledningens hensikt eller intensjoner har blitt drøftet i fagmiljøet (Fredriksen, 2018; Kjærgård, 2012). Samtidig som dette begrepet lanseres kan vi også si at subjektposisjonene som **aktiv** medborger og **ikke-aktiv** medborger lanseres.

Med en poststrukturell forståelse av samfunnet, kan vi dermed si med Villadsen:

Den moderne makt tar sjelden form som tvang, men handler om å fremelske eller påvirke frie individers kapasiteter og handlemåter. Den opererer derfor ved hjelp av maktteknologier rettet mot å forme individers handlerom. Dette skjer ved at de forsøker å koble seg til individers selvteknologier og dermed forsøker å gi form til deres selvforhold (Villadsen, 2007, s. 160).

### *5.2.5.3 Levde effekter*

Levde effekter handler om den materielle betydningen problemrepresentasjonen kan ha. Hvis vi tar utgangspunkt i de brukerne som ikke finner seg til rette i en subjektposisjon, hvor drømmer og egenskaper kan omsettes til policyutviklernes og fellesskapets uttalte målsettinger, vil det som nevnt kunne være nærliggende å finne andre subjektposisjoner som kan forklare denne mangelen. Dersom fysisk eller psykisk uhelse da velges/blir valgt, vil dette kunne få materiell betydning, ved at man får mindre inntekt eller begynner å se på seg selv som mindre verdt eller syk.

Det går an å tenke seg flere slike alternative og tilgjengelige subjektposisjoner som kan oppleves å forklare hvorfor «drømmene» og de personlige egenskapene ikke passer med

policyutviklernes mål. Dersom man kommer fra andre kulturer, for eksempel mer kollektivistiske kulturer, vil subjektposisjonen som fremmedkulturell eller hjemmeværende, kunne gi mer mening, noe som igjen kan føre til avsondring eller manglende inntjeningsmuligheter. Dersom vi legger til grunn at problemrepresentasjonen forutsetter at det trengs en indre vilje for å omskape og tilpasse seg selv til policyutviklernes mål, kan det også stilles spørsmålsteget om hvorvidt for eksempel alkoholikere, rusavhengige eller psykisk syke har denne friheten som forutsettes for en slik indre transformasjon. I så fall vil en levd effekt også kunne bli at mangelen på materielle goder eller anseelse i samfunnet opprettholdes.

### **5.2.6 How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?**

Koblingen mellom EUs uttalte mål om å lære befolkningen kompetanser som trengs i et omskiftelig arbeidsmarked og veiledningsfagets forankring mot det vi med et kritisk blikk kan kalle pastorale praksiser, ser ut til å fungere etter policyutviklernes hensikt. Fokuset på kvalitetsutvikling og måter å oppnå resultater på ved å endre og tilpasse karriereveiledningssystemene, blir dermed en oversiktlig måte å styre befolkningen på – uten at staten *tilsynelatende* blander seg for mye inn i den private sfære. Problemrepresentasjonen om at brukermedvirkning trengs på systemnivå for å utvikle kvalitet i karriereveiledningssystemene, uten å problematisere brukermedvirkning på individnivå, kan dermed sies å bli produsert, spredt og forsvart av både policyutviklerne og fagfeltet jeg selv er en del av. Også brukerne av tjenestene vil ønske karriereveiledning, som – dersom man ikke kritisk har undersøkt det i et poststrukturelt maktperspektiv i hvert fall- fremstår som fri for styring og med lovnader om å finne deres «ekte kjerne» og dennes sammenheng med omverdenen.

Som nevnt i kap 5.2.3 har Graham Stead og Terri Bakker har skrevet en artikkel om «Self in career theory and counselling: a discourse analysis perspective» (Stead & Bakker, 2010) hvor de argumenterer for å innføre «Foucaultianske prinsipper» i karriereveiledningen. Poenget med dette er mer å sørge for at oppmerksomheten til karriereveilederen blir dratt mot hvordan

diskurser påvirker selvet, enn å utvikle konkret veiledningsmetodikk basert på prinsippene. De hevder at slik oppmerksomhet vil påvirke karriereveiledningen på en positiv måte, for eksempel ved at selvet da vil utforskes mer som kontekst-skapt og at dekonstruksjon av dominerende diskurser vil kunne føre til at brukere utvikler brede fremfor smale beskrivelser av selvet.

Som forslag for å motvirke negative konsekvenser av problemformuleringen, virker det dermed hensiktsmessig å trekke inn «Foucaultianske prinsipper» og diskursanalyse i karriereveiledningen slik Stead og Bakker foreslår. En slik teoretisk forståelse bør ifølge Stead & Bakker ligge mer som bakteppe for karriereveilederens vurderinger, enn at det skal utvikles en spesiell metodikk for dette. Det er altså karriereveilederen som gjennom sin faglige utvikling ved å utforske Foucault og kritisk diskursanalyse som får ansvaret for å tilpasse sin metodikk ut fra disse perspektivene, til beste for brukerne.

For å motvirke eventuelle negative effekter eller konsekvenser av problemrepresentasjonen, foreslår Bacchi (2016) å vurdere de diskursive ressursene som er tilgjengelige for «re-problematization». Det er naturligvis ikke enkelt å endre veletablerte diskursive praksiser, men Foucault (1988) viser at diskursene er komplekse og motstridende og dermed åpne for multiple subjektposisjoner. Dette betyr at det også er mulig for karriereveiledere og andre å innta kritiske posisjoner når for eksempel kvalitetsrammeverk i karriereveiledningen i skrivende stund er ute på høring.

En slik kritisk posisjon i brukermedvirkningssammenheng kan innebære at karriereveilederen vil argumentere for at dersom faget skal involvere «pastorale styringsteknikker» i anselig grad, bør også selvet og skapelsen av dette forstås i en diskursiv sammenheng som åpner for bred forståelse av det. I tillegg kan det innebære at karriereveiledning noen ganger like gjerne kan være veiledning mot aktivt medborgerskap eller demokrati, som utvikling av «karrierekompetanser».

Mine forslag for å motvirke uheldige konsekvenser av den undersøkte policyen, blir dermed å oppfordre karriereveilederutdanningen til å la studentene sette seg inn i kritisk diskursanalyse, for eksempel Foucaults poststrukturelle diskursanalyse, slik at den nesten usynlige makten som

utøves i karriereveiledningen gjennom pastorale styringspraksiser, i større grad kan forstås og filtreres.

En annen mulighet er å utvikle ulike former for «samskapende» eller «brukerintegret tverrfaglig karriereveiledning», ved at for eksempel NAV-veiledere, karriereveiledere, kommunale tjenester og brukere, samarbeider på en slik måte at ulike verdier og mål med karriereveiledningen samstemmes i en bredere kontekst og med en bredere forståelse av hva «utvikling av selvet» kan innebære. I prosjektet «karriereveiledning for NAV-brukere» som jeg omtalte i innledningen, er dette noe som forsøkes utprøvd, ved at NAV, karrieresenter og introduksjonsprogram for flyktninger samarbeider med å lage et brukerorientert karrierkurs for flyktninger. De ulike virksomhetenes mål og «logikker» må da forhandles om når hensikten med karriereveiledningen skal finnes.

### 5.3 WPR-analyse av egne problemløsningsforslag

Den siste oppfordringen i Bacchis analysestrategi er: “Apply this list of questions to your own problem representations”. Denne fasen av analysen krever en form for refleksjon eller selv-problematisering som innebærer å kritisk undersøke de grunnleggende antakelsene i egen problemstilling (C. L. Bacchi, 2009, s. 48). Bacchi fremhever at det ikke er enkelt å trå tilbake og observere slike antakelser, men at det er viktig å forsøke. For å kunne identifisere vitensformene som trer frem i egen problemrepresentasjon, må jeg derfor forsøke å trå tilbake fra min sosiale ubevissthet på en eller annen måte.

Bacchi bruker bevisst begrepet *self-problematization* fremfor *reflexivity*. Noe av poenget med denne øvelsen er å se at det ikke er *en* måte å vurdere temaet jeg har valgt å undersøke, og at jeg som alle andre bærer med meg dypereliggende antakelser som påvirker min forståelse og eventuelle forslag til endring. Bacchi hevder at en av fordelene med WPR-tilnærmingen, er at den gir mulighet til å gjøre noe med dette dilemmaet. Dette er nært beslektet med Foucaults tanker om «new practices of the self» (Eliassen, 2016). Bacchi prøver altså med dette å institusjonalisere slike nye praksiser ved å gjøre problematiseringen av egne forestillinger til et fast punkt i WPR-tilnærmingen for policy-analyse.

### 5.3.1 What's the problem represented to be in my own problem representation?

Utgangspunktet for at jeg har valgt å analysere policy for brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet, er som tidligere nevnt at det i forskningsprosjektet om karriereveiledning for NAV-brukere fremkommer ulike vurderinger for hvilke karrieremuligheter og «drømmer» som blir ansett som realistiske eller gjennomførbare hos NAV og karrieresenter. Forskningsprosjektet forsøker å prøve ut samarbeid i karriereveiledningen. Både brukerne, NAV og karrieresentrene opplever det tidvis som motsetningsfylt at de «drømmene» som blir utviklet og foredlet på Karrieresenteret, ikke alltid så lett lar seg gjennomføre innenfor velferdsforvaltningens regelverk. Samtidig er brukermedvirkning et av satsningsområdene for NAV de kommende årene. Jeg har derfor blitt nysgjerrig på om policyer for brukermedvirkning kan ha en rolle å spille i dette.

Problemrepresentasjonen min handler altså om et ønske om å bygge bro mellom brukernes veiledningsfasiliterte jobb-, utdannings- eller livs-ønsker - og det offentliges regelverk og økonomi - for å kunne legge til rette for gjennomføringen. NOU 2016:7 løser dette dilemmaet ved å skille mellom karriereorientert veiledning og karriereveiledning i henholdsvis NAV og karrieresenter, og foreslår dette som to fortsatt adskilte praksiser fremover. Min egen problemrepresentasjon tyder på at jeg har et behov eller ønske om å finne en annen løsning på dette «problemet», slik at det blir lettere å samarbeide og at brukerne kan komme nærmere reelle endringsønsker i eget liv, også utenfor veiledningsrommet. At jeg velger å gjøre en poststrukturell policy-analyse om brukermedvirkning for å lete etter slike løsninger, må bety at jeg antar problemet og dermed løsningene, ligger i mer overordnede strategier, diskurser eller vitensformer som gjenspeiles i praksis.

Løsningsforslaget mitt starter altså med å problematisere diskursen om brukermedvirkning, for å undersøke hvordan etterspurte drømmer og personlige liv krysses med forvaltningens uttalte mål for det som anses som fellesskapet beste. At jeg i det hele tatt opplever dette som problematisk, er nok både fordi jeg forsøker å finne former for samarbeid mellom NAV og karrieresenter gjennom forskningsprosjektet, men også at jeg som karriereveileder har reflektert over tilsvarende dilemmaer tidligere. Dersom jeg hadde sett en enkel gjennomførbar



god løsning i praksis på det jeg presenterer som problematisk, hadde jeg trolig ikke lett etter forklaringer i «Foucaultianske» og poststrukturelle perspektiv.

De løsningsforslagene jeg har kommet med for å forstyrre (*disrupt*) eller endre (*replace*) problemrepresentasjonene om brukermedvirkning slik det fremkommer i policyanalysen av NAV og karriereveiledningsfeltet i punktene 5.1.6 og 5.2.6, kan oppsummeres slik:

NAV:

- Legge poststrukturell diskursanalyse til grunn for å støtte opp om nye subjektposisjoner for veilederne som endringsagenter i NAV-systemet.
- Jobbe frem større handlingsrom for NAV-veiledere ved forpliktende tverrfaglig samarbeid.

Karriereveiledningsfeltet:

- Oppfordre karriereveilederutdanningen til å la studentene sette seg inn i «Foucaultianske» prinsipper og diskursanalyse.
- Utforske selvet som kontekst-skapt.
- Legge til rette for kritiske subjektposisjoner når kvalitetsrammeverket skal lages.
- Legge til rette for «samskapende» eller «brukerintegreert tverrfaglig karriereveiledning» gjennom samarbeid hvor de ulike fag og virksomheters mål og «logikker» forhandles om.

Endringsforslagene mine ser ut til å være påvirket av nettopp å ha gjennomført policyanalyser med WPR-tilnærming. Forslagene gjenspeiler den nye kunnskapen jeg har tilegnet meg ved hjelp av Foucaults tankegodt og Bacchis tilnærming til policyanalyse. Dersom jeg hadde valgt en helt annen metode for å undersøke handlingsrommet i krysningen mellom Karrieresenterets «drømmeskapning» og NAVs «begrensende regelverk», ville jeg mest sannsynlig kommet opp med helt andre løsningsforslag. Samtidig er det ikke tilfeldig at jeg valgte akkurat denne metoden, og løsningsforslagene må sees i sammenheng med min forforståelse, utdanning og erfaring fra området. Jeg skal derfor kort si noe om hvorfor jeg tror akkurat denne forståelsen kommer til uttrykk i min tilnærming til problemet under.

### 5.3.2 What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the «problem» (problem representation)?

Jeg har tidligere jobbet mange år som rådgiver i Oppfølgingstjenesten for videregående opplæring, altså med ungdom utenfor arbeid eller opplæring. Der har jeg nok utviklet en viss tankefullhet i å bidra til å skape eller fasilitere drømmer som kan være vanskelig å gjennomføre på egenhånd for mange av ungdommene. I tillegg har det vært vanskelig å vite hvor godt slike drømmer eller ønsker er forankret i det som antas å være et varig og gyldig «selv», eller om ønskene like mye er produkter av midlertidige strømninger i diskursen og forvaltningen jeg selv er en del av. Å balansere mellom å tenke helt fritt, at alle muligheter er åpne til enhver tid, og å veilede kun til tiltak eller muligheter jeg anser som gjennomførbare på kort sikt, har tidvis vært utfordrende. Jeg har merket at hvilke tiltak eller løsninger jeg kjenner til og som er tilgjengelige, har preget veiledningen, ved at jeg mer eller mindre bevisst former veiledningssituasjonen i en retning som gjør at jeg finner løsninger på de problemene som uttales. Altså at jeg ved å vite hvilke løsninger som er tilgjengelige, velger å lete etter problemer som kan løses innenfor dette området, fremfor å søke frem noe jeg ikke har svar eller løsning på.

Jeg har dermed begynt å undres i hvor stor grad det er mulig å forankre drømmer og livsmål i en slags egen kjerne under de forutsetningene veiledningssituasjonen gir. I tillegg synes jeg det tidvis kan være ubehagelig å gi brukerne alt ansvar for realisering av de drømmene som underbygges og styrkes, samtidig som det oppleves for begrensende å kun etterspørre problemer som kan fylle løsningene jeg allerede er bevisst. Disse personlige tankene og erfaringene er etter all sannsynlighet med på å forklare hvordan jeg har tilnærmet meg problemrepresentasjonen og kan sies å være en underliggende antakelse. Løsningsforslaget mitt om å gjennomføre policyanalyse for brukermedvirkning i et poststrukturelt lys i NAV og karriereveiledningsfeltet, kan dermed sees som et personlig behov for å forsøke å avklare disse dilemmaene bedre.

Jeg ser at jeg i løsningsforslagene mine bruker ord som «å legge til rette», «legge til grunn» og «oppfordre til». Dette må innebære at jeg har en slags tiltro til at så lenge fagfolkene i praksisfeltet og utdanningsinstitusjonene ser fagfeltet med de samme poststrukturelle briller

som jeg har gjort i denne oppgaven, så vil de også ønske å endre praksis. Det betyr at jeg har en underliggende antakelse om at vi har noenlunde like verdier og måte å se samfunnet på. Løsningsforslagene mine ser også ut til å være ganske moderate. Fremfor å foreslå for eksempel å legge ned NAV og innføre borgerlønn, eller påstå at interessetester bygget på Holland ikke lenger er gyldige, siden vi må legge et relasjonelt bygget selv til grunn, ønsker jeg heller å **legge til** et perspektiv, enn å trekke fra noe. Dette må bety at jeg enten ikke anser det som hensiktsmessig å argumentere for løsninger som vil vekke massiv motstand og som spiller meg selv ut på sidelinjen, eller at jeg egentlig synes dagens løsninger ikke fungerer så aller verst. Uansett må det i dette ligge en underliggende antakelse om at min påvirkningskraft for endring er ganske liten. I dette igjen ligger trolig en begrensning når jeg søker etter muligheter for endring. Jeg ser tydeligvis etter noe jeg selv direkte kan påvirke, fremfor å lete etter løsninger i for eksempel EUs policyutvikling eller hvordan arbeids- og sosialdepartementet kan endre sin strategi.

### 5.3.3 How has this representation of the «problem» come about?

Mye av min forståelse for samarbeid og veiledning har jeg trolig utviklet gjennom mine femten år som rådgiver i Oppfølgingstjenesten for videregående opplæring. Det litt spesielle med Oppfølgingstjenesten slik den er organisert i de fleste fylker, er at tjenesten skal drive med veiledning av ungdom utenfor arbeid eller opplæring og følge opp disse, uten at tjenesten har egne tiltak. Det betyr at samarbeid med andre, for eksempel NAV eller videregående opplæring, er avgjørende for gode resultater for ungdommene – sett fra et forvaltningsmessig synspunkt. For å kunne ha nytte av dette samarbeidet er det viktig å vite om samarbeidspartnerne begrensninger og muligheter, men samtidig å forsøke å finne kreative løsninger for ungdom som ikke alltid passer inn i systemene.

Gjennom ulike samarbeidsprosjekter har vi forsøkt å samordne ulike deler av forvaltningen, for eksempel fylkeskommunens videregående opplæring og NAVs satsning på arbeidsledig ungdom. Mine erfaringer fra dette samarbeidet har trolig påvirket min problemrepresentasjon i denne oppgaven. I tillegg er det sannsynlig at utdanningsbakgrunnen min fra spesielt kriminologi og sosiologi har lært meg å betrakte samfunnsmessige utfordringer på en måte som passer inn i Foucaults diskursive analyse. Teori, pensum og hvordan jeg har valgt å svare på

arbeidskrav og eksamener i masterutdanningen i karriereveiledning er naturligvis også med på å forklare hvordan min problemrepresentasjon har «come about».

#### **5.3.4 What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the «problem» be conceptualized differently?**

Dette er et vanskelig spørsmål å svare på det gjelder ens egen problemrepresentasjon. Bacchi foreslår å skjelne til andre fag, kulturer eller tidsrom for enklere å kunne få øye på hva som ikke kommer frem i problemrepresentasjonen. Det er sannsynlig at representanter fra andre fag, kulturer eller tidsrom hadde valgt en helt annen metodikk og tilnærming til problemløsning enn meg, selv om de hadde hatt samme målsetting om å forske på krysningspunktet mellom karrieresenterets «produksjon av drømmer» og NAVs «begrensende» regelverk. Det er til og med liten sannsynlighet for at mine medstudenter på mastergradsstudiet i karriereveiledningsfaget hadde valgt samme fremgangsmåte og ikke minst kommet frem til samme svar. Dette må bety at min forståelse av praksis er avgjørende for hvilke policydokumenter som har blitt valgt og hvordan de har blitt undersøkt og forstått. For å kunne gjennomføre slike policyanalyser med WPR-tilnærming, sier Bacchi at det er en forutsetning at man kjenner godt til praksis i det policyfeltet man skal undersøke, noe som jo må innebære at man er en aktiv del av diskursen man undersøker.

Noen som kjenner godt til denne praksisen/diskursen jeg har undersøkt, er de NAV-ansatte som samarbeider med karrieresentrene. Hvis jeg ser for meg at de gjennomfører samme analyseform med de samme dokumentene som utgangspunkt, tror jeg fortsatt ikke det er sannsynlig at analysen ville endt opp med samme konklusjoner. Det samme gjelder for karriereveilederne på karrieresenter som samarbeider tett med NAV. En medvirkende årsak til dette, tror jeg er måten spørsmålene til Bacchi stilles på og i hvilken rekkefølge de kommer. Rekkefølgen og måten spørsmålene stilles på oppfordrer til å forfølge og foredle problematiseringen av problemrepresentasjonen dypt, fremfor bredt. Dette merkes ved at de relativt små nyansene i problemrepresentasjonen om brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet som vises i policydokumentene, blir til større forskjeller etter hvert som de utforskes og utdypes i hver sin retning. WPR-tilnærmingen virker å oppfordre til en problematisering som utforsker iboende tanker og holdninger hos den som analyserer.

Gjennom å bruke eget resonnement kaster jeg altså lys over den større diskursen, nettopp fordi jeg er aktivt deltakende i den diskursen jeg undersøker. En som ikke er en del av praksis og diskursen som skal undersøkes, kan ikke på samme måte undersøke seg selv – fordi diskursen ikke er implementert i samme tankesett på samme måte. En ulempe med denne måten å undersøke policyer på, må da bli at ulike mennesker med ulike erfaringer, trolig vil komme til ulike konklusjoner. Dette kan sies å være «left unproblematic» i min problemrepresentasjon.

### 5.3.5 What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the «problem»?

#### 5.3.5.1 Diskursive effekter

I 5.3.4 fant jeg at WPR-tilnærmingen oppfordrer mer til å søke forståelse innenfra den som analyserer, enn bredt å søke å sammenlikne flere ulike oppfatninger om samme tema fra andre. En diskursiv effekt av denne tilnærmingen kan da sies å være at tolkningen av praksis, egen erfaring og forståelse blir avgjørende for resultatet. Når man først har funnet en problemrepresentasjon man ønsker å utforske videre, beholdes denne gjennom de resterende spørsmålene. En effekt av dette kan da bli at man søker etter nyanser og setninger i policydokumentene som bekrefter egen oppfattelse av problemrepresentasjonen. Vi kan si at diskursen foredler egne erfaringer og oppfattelser, uten at justering av hvordan dokumentene og praksis vurderes av andre, slipper til.

#### 5.3.5.2 Subjektiviseringseffekter

For å gjennomføre policyanalyse ved hjelp av WPR-tilnærmingen, er man nødt til å innta subjektposisjon som *kritisk* til problemrepresentasjonene som undersøkes. Det vil ikke gi mening å gjennomføre tilnærmingen og bare se etter fordeler i policyen. Noe av hensikten med WPR-tilnærmingen, er å søke etter negative effekter som policyer kan ha på individer eller grupper av individer. Dette innebærer at man må stille seg kritisk til fagfeltet, styringsmakter eller den praksisen man er en del av. Man setter seg altså i en subjektposisjon som er i opposisjon mot styringsmaktene eller de rådende policyer og diskurs. Når den kritiske subjektposisjonen skapes, vil denne stå i motsetning til den ukritiske subjektposisjonen.

Siden den kritiske posisjonen gjennom WPR-tilnærmingen er forankret i egne erfaringer og tankegods, vil man begynne å forstå praksis ut fra dette og bekrefte subjektposisjonen for seg selv og andre. Man kan dermed føle seg ulik de ukritiske, og vurdere den ukritiske subjektposisjonen som mindre verdt. Også inne i meg vil det kunne oppstå en slik dikotomi hvor min forståelse av meg selv, veksler mellom å vurdere meg som *for* kritisk eller ukritisk i ulike situasjoner. Siden WPR-tilnærmingen forutsetter en slik kritisk subjektposisjon, kan vi (med et kritisk blikk) si at Bacchis WPR-tilnærming kan føre til utvikling av bestemte selvteknologier for de som bruker den. Dette innebærer altså at jeg kan begynne å vurdere mitt «kritiske blikk» til policy og praksis som en egenskap ved meg selv, som er positiv for faget og egen utvikling.

#### 5.3.5.3 *Levde effekter*

En levde effekt kan da bli at jeg vurderer meg selv som annerledes enn fagkollegaer og samarbeidspartnere i praksisfeltet, fordi jeg vektlegger det kritiske som bedre enn det ukritiske. Dersom jeg fortsetter å utvikle denne kritiske siden av meg selv i arbeidsliv og fagfelt i for stor grad, kan noen oppfatte meg som negativ og vanskelig å samarbeide med. Dersom disse subjektposisjonene styrkes ytterligere, at jeg anser samarbeidspartnere eller policyutviklere i fagfeltet som ukritiske og naive, og de meg som en pessimistisk bedreviter, vil det få konsekvenser som isolering og færre karrieremuligheter.

#### 5.3.6 **How and where has this representation of the «problem» been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?**

Den kritiske WPR-tilnærmingen til policyanalyse blir naturligvis produsert, spredt og forsvart av Bacchi selv. I tillegg er det nok flere utdanningsinstitusjoner som vurderer tilnærmingen som en overkommelig *oppskrift* for studentene til diskursanalyse med inngang til Foucaults tanker om makt. En kritisk tilnærming generelt kan sies å bli verdsatt i høyere utdanning og academia. WPR-tilnærmingen antar at noen problemrepresentasjoner forfordeler noen grupper på bekostning av andre. WPR tar side med de som blir skadelidende, og målet er å intervensere og utfordre problemrepresentasjoner som har disse skadelige effektene. For å kunne fortsette å være kritisk og på parti med «de skadelidende» kan vi da tenkes oss at jeg egentlig ikke ønsker å forstyrre eller endre problemrepresentasjonen slik spørsmålet legger opp til – slik at jeg kan

fremstå som smart og kritisk og peke på viktige problemer i fagfeltet i overskuelig fremtid. Så lenge oppfordringen hvor man skal gjennomføre WPR-tilnærmingen på egen problemrepresentasjon blir gjennomført, er det allikevel etter min mening overveiende sannsynlig at de positive effektene av tilnærmingen, overskygger de negative effektene av en slik kritisk tilnærming som WPR legger opp til.

## 6 Hvorfor uttrykkes det behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?

Det var med litt freidighet at jeg valgte et «hvorfor»- spørsmål som hoved-forskningsspørsmål. Det er naturligvis vanskelig å konkludere sikkert på vitenskapelig grunnlag **hvorfor** det uttrykkes økt behov for brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet. Avgrensninger, metodevalg og egen forforståelse påvirker både datautvalg og forsøk på konklusjoner. I tillegg er det ikke mulig å avdekke «avsenders» subjektive hensikt uten å spørre direkte. Når jeg allikevel valgte et hvorfor spørsmål, skyldes det at jeg virkelig har undret meg over spørsmålet og at jeg mener det går an å gi noen godt begrunnede forslag til svar – i en diskursanalytisk ramme. I tillegg har jeg ønsket å gjøre oppgaven litt mer spennende for leserne ved å være litt djerv i tilnærmingen.

Når jeg altså forsøker å svare på hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet, har jeg forsøkt å knytte hensikten til «ulike perspektiver eller posisjoner som ulike grupper av sosiale aktører har» (Fairclough, 2013). Disse perspektivene jeg leter etter kan sies å være «overindividuelle», overskrider lokale variasjoner og er noenlunde stabile over tid. Jeg leter altså etter begrunnelser i bestemte **diskurser** om brukermedvirkning.

De to under-forskningsspørsmålene mine var:

1. Hvordan forstås brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?
2. Hva fremstår å være brukermedvirkningens hensikt i NAV og karriereveiledningsfeltets policydokumenter?

Som svar på det første spørsmålet fant jeg i WPR-analysen at der karriereveiledningsfeltet forstår brukermedvirkning som et middel for å utvikle kvalitet, altså som en slags feedback-loop og systemutvikling, forstår NAV brukermedvirkning også som «gode brukermøter» og individuell medbestemmelse. I «gode brukermøter» lå for eksempel det at brukerne skulle få anerkjennelse og bli møtt med respekt.



Det andre forsknings-spørsmålet ligger tett opptil hoved-forskningsspørsmålet. **Hensikten** med brukermedvirkningen er tett knyttet opp mot **hvorfor** behovet uttrykkes. Det er allikevel en nyanse: når jeg leter etter hvordan hensikten **uttrykkes**, forsøker jeg å begrense mine egne fortolkningsrammer (induktiv tilnærming), mens når jeg skal forsøke å finne svar på **hvorfor** – må jeg aktivt legge inn fortolkningsrammer (deduktiv tilnærming) for å finne mening. Før jeg kommer med disse fortolkningene, skal jeg kort oppsummere hva jeg fant i analysen om hva som fremstod å være brukermedvirkningens hensikt i NAV og karriereveiledningsfeltet (under-forskningsspørsmål nr. 2):

I de utvalgte policydokumentene i NAV kom det frem at individuell brukermedvirkning ble sett på som et middel for å få «aktive brukere». For å få til dette skulle de NAV-ansatte «kommunisere mer forståelig og utvikle ferdigheter som gjorde at brukerne fikk større evne til å ta ansvar for egen endringsprosess». I tillegg ble det uttalt at NAV skulle utvikle seg ved å lære av feil og erfaringer fra brukernes opplevelse i møtet med organisasjonen. I dette ligger «utvikling og utprøving av metoder for veiledning og oppfølging som bidrar til at brukerne får reell innflytelse og et aktivt eierskap til egen utvikling» (NAV, 2013b). Hovedhensikten med individuell brukermedvirkning i NAV fremstod altså å være å aktivisere brukerne gjennom bedre brukermøter og veiledningsfaglig kompetanse hos de NAV-ansatte.

I policydokumentene i karriereveiledningsfeltet kom det frem at brukermedvirkningens hensikt var å utvikle kvalitet i karriereveiledningen. Hensikten med brukermedvirkning må derfor knyttes til målene med karriereveiledning, samme hva disse skulle være. Hvilke mål eller hensikter karriereveiledning skal ha er i stadig forhandling, noe som for eksempel kommer til syne ved at det dukker opp nye forslag for hvordan karriereveiledning bør defineres. Et av de siste innspillene i disse diskursive «forhandlingene», handler om hvordan karriereveiledning kan balanseres mellom å bidra til sosial rettferdighet og økonomisk velstand for nasjonen (Hooley et al., 2018). Brukermedvirkningens hensikt fremstår altså i karriereveiledningsfeltet å være et systemutviklingsverktøy. Samtidig kan vi ane at det ligger noen forventninger om at dersom brukere involveres i kvalitetsutviklingen, fører dette med seg en form for bemyndiggjøring eller demokratisering. Dette kommer sterkest til uttrykk i rapporten *Voice of users : promoting quality of guidance for adults in the Nordic countries* (Vilhjálmsdóttir et al., 2011), men vises ikke direkte i policydokumentene jeg har undersøkt – med unntak av fagteksten av Peter Plant

som henviser til denne rapporten (Plant, 2018). Fagteksten til Plant er ikke et policydokument, men kan regnes som et innspill til policyutviklerne av en sentral fagperson.

Når jeg nå skal forsøke å svare på hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet har jeg valgt fire fortolkningsrammer eller analysekriterier som jeg plasserer argumentasjonen inn i. Disse rammene er ikke tilfeldig valgt, men er et resultat av å ha undersøkt brukermedvirkning dypt gjennom WPR-analysen og bredt ved å undersøke begrepet i flere fagdisipliner (kap 2). I arbeidet med denne oppgaven har det «trådt frem» fire ulike «begrunnelsesplattformer» for brukermedvirkning:

5. brukermedvirkning for å utvikle kvalitet
6. brukermedvirkning som borgermakt
7. brukermedvirkning som egenverdi og terapeutisk verdi
8. fagkunnskap versus brukerkunnskap

## 6.1 Brukermedvirkning for å utvikle kvalitet

I WPR analysene av de utvalgte policydokumentene var det aller enklest å finne argumentasjon som var basert på det første punktet – altså utvikling av kvalitet i tjenestene. Spesielt gjaldt dette i karriereveiledningsfeltet. Det er nærliggende å tro at den neoliberale måten å forstå utvikling av offentlig forvaltning på, har påvirket hvordan brukermedvirkningsbegrepet forankres som kvalitetsutvikling i NAV og karriereveiledningsfeltet. Vi kan si at det er sannsynlig at det økonomiske begrepsapparatet har vunnet terreng og at det argumenteres for at brukermedvirkningens hensikt er å tilpasse NAV og karriereveiledningstjenestene til markedet. Denne «argumentasjonsplattformen» kan plasseres inn i en teknokratisk diskurs på mer overordnet nivå (Sultana, 2018).

## 6.2 Brukermedvirkning som borgermakt

Samtidig fikk jeg inntrykk gjennom WPR-analysene at brukermedvirkning hadde en dypere klangbunn i policydokumentene enn det som spesifikt ble uttrykt. Under det økonomiske begrepsapparatet virket det som om tanker om borgermakt og demokrati lå under og «ulmet». Begreper som bemyndiggjøring, medborgerskap og reell brukerpåvirkning dukket opp i de

bakenforliggende dokumentene til policyene. Begrepet brukermedvirkning har eksistert lenge, og det er mulig å tenkes seg at innholdet i begrepet har blitt forstått noenlunde likt over lang tid, men at argumentasjonen for hvorfor brukermedvirkning vurderes som viktig, endrer seg i takt med diskursene som påvirker offentlig forvaltning. Samtidig kan vi også tenke oss at brukermedvirkningsbegrepet endrer mening etter hvert som diskursene og verdiene i samfunnet endrer seg. I denne oppgaven synes jeg at jeg har funnet spor av begge deler. Det kan altså virke som at det har blitt uttrykt behov for brukermedvirkning, borgerdeltakelse og involvering av brukere over lengre tid, men at argumentasjonen for hvorfor det skal gjøres, har ulike «begrunnelsesplattformer» til ulike tider. Denne begrunnelsesplattformen kan plasseres i en frigjørende eller sosialrekonstruksjonistisk overordnet diskurs hvor hensikten orienteres mot et mer samfunns og felleskapsorientert perspektiv hvor man ønsker å bevisstgjøre individer og grupper på årsaken til problemene de opplever (Sultana, 2018, s. 41).

### 6.3 Brukermedvirkning som egenverdi og terapeutisk verdi

I følge Helsedirektoratet blir brukermedvirkning også sett på som egenverdi: «Samtidig har brukermedvirkning en egenverdi, terapeutisk verdi og er et virkemiddel for å forbedre og kvalitetssikre tjenestene» (Helsedirektoratet, 2018). I WPR-analysene av policydokumentene som jeg har gjort i NAV og karriereveiledningsfeltet, har jeg ikke funnet noen utsagn som direkte bruker «egenverdi» eller «terapeutisk verdi» som forklaring på hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning. Samtidig kan vi si at så lenge det forventes at noe godt skal skje når brukerne opplever gode brukermøter, må denne formen for brukermedvirkning i seg selv være av det gode slaget. Videre kan den «terapeutiske verdien» tolkes inn i samme argumentasjonsplattform som forventningene om at dersom brukernes opplevelse av møtet med forvaltningen bedres - fører dette til at brukerne i større grad «eier sin egen sak». I praksisfeltet opplever jeg at brukermedvirkning ofte blir forstått av veilederne på denne måten, altså at det sjelden reflekteres dypt over **hvorfor** brukermedvirkning er viktig, men at alle er enige om at brukermedvirkning er en bra ting og at det fører til et eller annet bra -dersom det gjennomføres. I policydokumentene jeg har analysert i både NAV og karriereveiledningsfeltet har jeg funnet at brukermedvirkning i hovedsak begrunnes **utover** det å ha egenverdi. Vi kan allikevel si at «det gode brukermøtet» anses å ha en form for terapeutisk verdi i både karriereveiledningsfeltet og NAV. «Å møte den andre der den andre er» vurderes å ha

potensiale til å endre menneskers ønske om å endre noe i seg selv. I WPR-analysen har jeg med et kritisk blikk vurdert dette som en mulig «pastoral praksis» eller selvteknologi for å utøve makt eller styring. Den terapeutiske verdien i brukermedvirkning kan sånn sett sees på som en mild men lur form for styring. I en mer overordnet diskurs kan denne måten å vurdere brukermedvirkning på sees i sammenheng med den utviklingsrettede eller humanistiske diskursen i karriereveiledningsfeltet. Her går individets personlige vekst og selvrealisering foran alt annet, og man gjør alt man kan for å legge til rette for selvinnsikt og utvikling av evner og ambisjoner.

## 6.4 Fagkunnskap versus brukerkunnskap

Lauvås og Lauvås hevder i den relativt gamle boken *Tverrfaglig samarbeid: perspektiv og strategi* (1994) at det politiske ønsket om samarbeid mellom ulike aktører i det offentlige rom har sitt utspring i behovet for brukermedvirkning. Årsaken skal være at fagkunnskap har fått en for sterk posisjon i forhold til brukerkunnskap og at tjenestene ikke skal tillates å overse det faktum at «alt de gjør må være til nytte for dem det skal være til nytte for». I policydokumentene jeg har undersøkt i denne oppgaven har jeg ikke funnet konkrete begrunnelser for økt brukermedvirkning i at «fagkunnskapen har for sterk posisjon», hverken hos NAV eller i karriereveiledningsfeltet. Denne «argumentasjonsplattformen» om at fagkunnskap og «ekspertenes» rolle må modifiseres eller tøyles av brukerne, kan samtidig vurderes som en form for systemutvikling (av velferdsstaten) og at det samtidig vurderes som viktig at borgernes makt og selvbestemmelse skal ivaretas (borgermakt). Ideene om å tøyle ekspertenes rolle og styrke brukernes er et sentralt prinsipp i det vi kan kalle «brukerorientert tverrfaglig veiledning». Mitt inntrykk er at begrepet tverrfaglig samarbeid oftere ble nevnt i forbindelse med løsninger for videre utvikling av velferdsstaten for et par tiår siden, enn hva som gjøres i dag. Imidlertid kan det virke som om karriereveiledning nå foreslås som løsning på noen av de samme utfordringene. Dette kan naturligvis sees i sammenheng med en økt individualisering i samfunnet – at ansvar for å finne løsninger plasseres mer hos individet enn hos ekspertene. Behovet for å balansere fagkunnskapens og ekspertenes rolle opp mot brukernes behov lager en «begrunnelsesplattform» som jeg mener er viktig, ikke minst fordi det gjennom «brukerorientert tverrfaglig karriereveiledning» (mitt begrep) ser ut til å være mulig å komme høyt opp på Arnsteins «ladder of participation» (1969), som vist i neste kapittel.

Denne begrunnelsesplattformen ser dermed ut til å likne et løsningsforslag som forsøker å «spleise» elementer fra den teknokratiske, frigjørende og humanistiske diskursen.

## **6.5 Vurdering av «begrunnelsesplattformene» ut fra Arnsteins «Ladder of participation»**

For å komme enda litt nærmere et svar på hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet i en diskursiv ramme, skal jeg nå vurdere disse fire «begrunnelsesplattformene» ut fra Arnsteins «Ladder of participation» (1969) (for mer utfyllende beskrivelse av denne stigen, se kapittel 2.1.). Denne stigen beskriver ulike trinn eller grader av det Arnstein vurderer som «reell borgermakt».

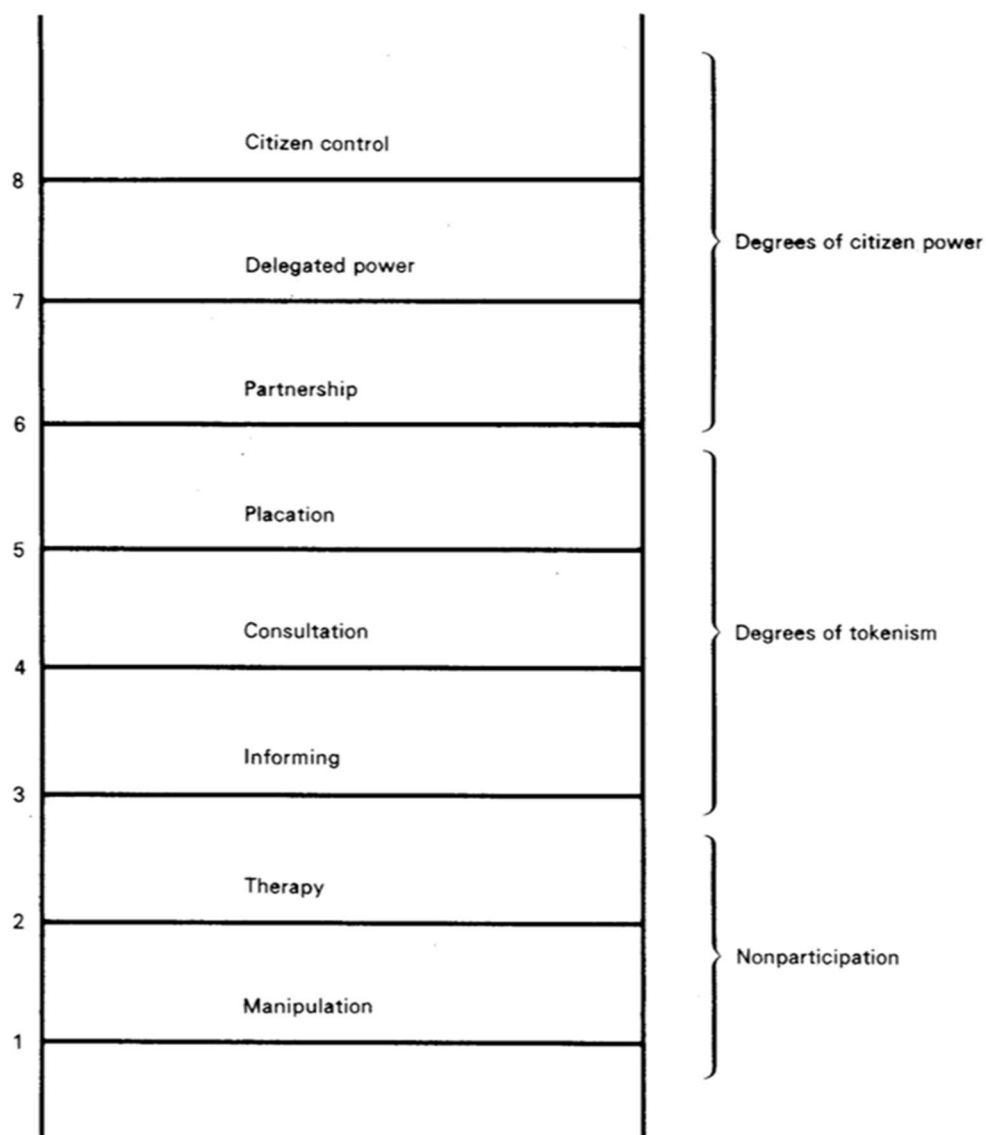


Figure 1 Eight rungs on a ladder of citizen participation

Fokuset på brukermedvirkning som **systemutvikling** hører etter min mening mest hjemme i trinn fem eller seks (Placation eller Partnership) på Arnsteins stige, avhengig av hvor mye tilbakemeldingen fra brukerne vektlegges og hvordan det organiseres. På nivå fem tillates brukerne å gi råd, men det er fortsatt opp til makthaverne om de ønsker å lytte til det. Det er mest sannsynlig at det er på dette nivået både NAV og karriereveiledningsfeltet ligger når de argumenter for brukermedvirkning som systemutvikling. Selv om det er kvaliteten på

systemene som har fokus, viser dette at denne måten å tilpasse systemene til brukeren gir ganske høy grad av reell borgerdeltakelse ut fra Arnsteins stige.

Brukermedvirkning som **egenverdi eller terapeutisk verdi** plasseres lavere på stigen. Trinn en og to beskriver nivåer av «ikke medvirkning» som har blitt konstruert for å erstatte reell medvirkning. I følge Arnstein er det virkelige målet her ikke å gjøre det mulig for brukere å delta i planlegging av ulike programmer, men å aktivere maktholderne for å utdanne eller «kurere» deltakere. Som eksempel på dette nevner Arnstein gruppeterapi maskert som medvirkning hvor psykiske helseeksperter eller sosialarbeidere antar at maktesløshet er synonymt med psykisk lidelse. Fokuset er å altså å kurere fremfor å endre samfunnsmessige forhold. Brukermedvirkning som egenverdi eller terapeutisk verdi vil kunne plasseres her, dersom vi ikke tenker at medvirkningen skal føre til noen endring – annet enn en **opplevelse** av å bli hørt.

**Fagkunnskap versus brukerkunnskap** vil kunne plasseres høyt på Arnsteins stige. Gitt at vi følger Lauvås og Lauvås sin anbefaling om å la brukeren bestemme i et tverrfaglig samarbeid om hvorvidt:

- Et problem eksisterer i det hele tatt.
- Definere hva problemet eventuelt gjelder.
- Avgjøre **om** det skal gjøres noe med problemet.
- Kunne velge mellom ulike former for hjelp.
- Kunne initiere, vedlikeholde eller avslutte kontakten etter eget for godtbeholdende.

Dersom vi legger disse forutsetningene til grunn vil et tverrfaglig brukerintegrert samarbeid kunne komme helt opp på nivå seks eller syv. På nivå seks (partnership) blir makten omfordelt gjennom forhandling mellom borgere og makthaverne, og på nivå syv (delegated power) har brukerne den sterkeste stemmen i avgjørelsene.

Den siste «begrunnelsesplattformen» **«borgermakt»** kan ikke vurderes i Arnsteins stige, siden stigen selv er en del av begrunnelsesplattformen. Imidlertid kan vi si at dess høyere andre «begrunnelsesplattformer» eller løsningsforslag kommer på stigen, dess bedre vurderes de i borgermakt-perspektivet.

Svaret på hoved-forskningsspørsmålet mitt om hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet, kan altså tolkes gjennom disse fire begrunnelsesplattformene som har trådt frem for meg gjennom arbeid med oppgaven. Svaret på spørsmålet fremstår dermed å være en blanding av disse fire forståelsesrammene, og da ulikt vektet som vist over. Samtidig er det sannsynlig at det viktigste funnet i oppgaven ikke er hvordan disse plattformene vektes i akkurat mitt utvalg av policydokumenter, men heller at jeg gjennom oppgaven har utviklet et forslag til analyseverktøy for **hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning**. Disse analysekategoriene som på begrunnet vis har «trådt frem», vil kunne skape utgangspunkt for mer presis drøfting av brukermedvirkningens formål og dermed utvikling av bedre verktøy for økt brukermedvirkning – uansett hva formålet skal være.

Hvis jeg i et mer direkte og svært forenklet og tabloidisert svar, skal spisse funnene om hvorfor NAV og karriereveiledningsfeltet uttrykker behov for økt brukermedvirkning – sett i lys av akkurat mine utvalgte policydokumenter, avgrensninger, metodebruk og forforståelse – kan jeg si at oppgaven antyder funn om at:

NAV argumenterer hovedsakelig for økt individuell brukermedvirkning gjennom å forbedre de veiledningsfaglige teknikkene hos sine ansatte. Sett i lys av at dette forventes å føre til mer «aktive brukere som tar ansvar for egen sak» - kan dette vurderes som en økt satsning på styring gjennom selvteknologier i arbeids- og velferdsetaten.

Karriereveiledningsfeltet argumenterer for økt brukermedvirkning for å sikre at karriereveilednings- systemene når de overordnede målene som karriereveiledning til enhver tid måtte ha. Systemperspektivet overskygger det individuelle perspektivet når begrepet omtales og det antas at den individuelle brukermedvirkningen blir ivaretatt av veiledningsfaglig kompetanse.



## 7 Avslutning

I denne oppgaven innledet jeg med å forklare at interessen for brukermedvirkning startet i et aksjonsforskningsprosjekt hvor målet var å utvikle samarbeid mellom NAV og karrieresentre for å få NAV-brukere raskere i arbeid. Jeg ønsket å vurdere om brukermedvirkning i en eller annen form kunne brukes til å «bygge bro» mellom NAVs «begrensede regelverk» og karrieresenterets «drømmeproduksjon».

Jeg valgte å redegjøre kort for litteratur som påvirket meg (i tillegg til litteraturen fra analyse og drøftingsdelene) til å lage analysekriterier for å finne svar på forskningsspørsmålet om hvorfor det uttrykkes behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet. Etter å ha redegjort grundig for metode og valg av empiri, gjennomførte jeg så tre WPR-analyser, inkludert analyse av egen problemrepresentasjon. Disse WPR-analysene inkluderer metodeforklaringer, teori, funn og drøftinger og er nesten som små mini-oppgaver å regne. I kapittel syv redegjorde jeg for begrunnelsesplattformene som har trådt frem gjennom WPR-analysene, og drøftet så funn i analysen gjennom disse kriteriene. Jeg dykket altså først dypt ned i policydokumentenes hensikter i WPR-analysen, før jeg flyttet fokusområdet til et mer overordnet perspektiv, slik at jeg kunne tolke funnene på en måte som gjorde at jeg fikk svart på hoved-forskningsspørsmålet. I dette kapitlet trakk jeg også linjer mellom funn i analysen, analysekriteriene jeg har utviklet og utvalgte overordnede diskurser i karriereveiledningsfeltet.

Denne oppgaven er delaktig i at vi utviklet et «brukerorientert tverrfaglig karriereveiledningskurs» som brukermedvirknings-bro mellom NAVs «begrensede regelverk» og Karrieresenterets «drømmeproduksjon» i prosjektet «karriereveiledning for NAV-brukere».

# Litteraturliste

- Aamodt, L. G. (2014). *Den gode relasjonen* (Vol. 2 utgave, 1 opplag). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk - Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*(02), 174-202.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (1996). *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. (34). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-34\\_1996-97/id191142/?q=341996#](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-34_1996-97/id191142/?q=341996#).
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2015*. Oslo: Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2015/tildelingsbrev\\_arbeids\\_og\\_velferdsdirektoratet\\_2015.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2015/tildelingsbrev_arbeids_og_velferdsdirektoratet_2015.pdf).
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2018*. Oslo: Hentet fra [https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiR1vHttvrhAhXnsosKHWb6CaEQfjACegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2Fno%2FNNAV%2Bog%2Bsamfunn%2Fom%2BNAV%2Frelatert%2Binformasjon%2F\\_attachment%2F415339%3F\\_download%3Dtrue%26\\_ts%3D164266f1ef0&usg=AOvVaw3\\_hutjAXr65oRXqwuTNjLE](https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiR1vHttvrhAhXnsosKHWb6CaEQfjACegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2Fno%2FNNAV%2Bog%2Bsamfunn%2Fom%2BNAV%2Frelatert%2Binformasjon%2F_attachment%2F415339%3F_download%3Dtrue%26_ts%3D164266f1ef0&usg=AOvVaw3_hutjAXr65oRXqwuTNjLE).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2011). *Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020*. Oslo: Hentet fra [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/\\_attachment/341395?\\_ts=13dfd65ad60&download=true](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/_attachment/341395?_ts=13dfd65ad60&download=true).
- Arbeids og tjenstedirektør i NAV (2017). [Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV fylke/region].
- Arbeids og tjenstedirektør i NAV (2018). [Mål og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region].
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Auen, J. E. (2017). Nyliberalismen i Norge. Hentet 19.4.2018, 2018, fra <https://ndla.no/nb/node/162469?fag=52253>
- Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis : a guide to application* Palgrave pivot,
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy : what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson Australia.
- Berge, T., Larsen, M. F., Gravås, T. F., Holm, S., Lønvik, K., Midtun, K., & Vox, n. f. f. k. (2015). *Karriereveiledning: behov, utbytte og betydning : rapport fra fire undersøkelser*. Hentet fra [http://www.vox.no/contentassets/e32b3aca360e4b18aa10307ba4bf1f4b/karriereveiledning\\_behov\\_utbytte\\_betydning.pdf](http://www.vox.no/contentassets/e32b3aca360e4b18aa10307ba4bf1f4b/karriereveiledning_behov_utbytte_betydning.pdf)
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Ø., & Eikvil, E. (2011, 4.3.2017). Kollektivistiske kulturer - "vi"- kulturer. Hentet 35.6.2018, 2018, fra <https://ndla.no/nb/node/78352?fag=2603>
- ELGPN. (2012). *Lifelong Guidance Policy Development: A European Resource Kit*. I R. Vuorinen & A. G. Watts (Red.). Jyväskylä, Finland: University of Jyväskylä.

- Eliassen, K. O. (2002). Poststrukturalisme. I A. Farsethås (Red.), *Lesekunst*. nrk.no: NRK.
- Eliassen, K. O. (2016). *Foucaults begreper*. Oslo: Spartacus forlag / Scandinavian Academic Press.
- Esmark, A., Laustsen, C. B., & Andersen, N. A. k. (2005). Poststrukturalistiske analysestrategier EU-kommisjonen. (2010). Europe 2020 Strategy. Hentet 1.5.2018, fra [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en)
- EU. (2004). On strenghtening policies, systems and practices in the field of guidance: Council of the european union. Doc. 928/04.
- EU. (2008). On better integrating lifelong guidance into lifelong learning strategies: Council of the european union. Doc. 15030/08.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse : textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis : the critical study of language
- Forskrift om habilitering og rehabilitering. (2011). *Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator FOR-2011-12-16-1256*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1256?q=brukermedvirkning>.
- Foucault, M., Hutton, P. H., Gutman, H., & Martin, L. H. (1988). *Technologies of the self : a seminar with Michel Foucault*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Fredriksen, S. (2018, 24.5.2018). Er karriereveiledere sosiale brobyggere. *Studentstemmer*. Hentet 31.5.2018, 2018, fra <https://veilederforum.no/content/er-karriereveiledere-sosiale-brobyggere>
- Freeman, S. C. (1993). Donald Super: A Perspective on Career Development. *Journal of Career Development*, 19(4), 255-264. doi: 10.1177/089484539301900403
- Grimsrud, S. A. (2017, 1.9.2017). Valgeksperten kritiserer Arbeiderpartiets valgkampstrategi - kampen mot blå russ-styre i offentlig sektor burde vært Aps viktigste sak, *Fagbladet*. Hentet fra <https://fagbladet.no/nyheter/-kampen-mot-blarusstyre-i-offentlig-sektor-burde-vart-aps-viktigste-sak-6.91.484716.386c047053>
- Hansen, T. (2017, 30.6.2017). New Public Management. *Store Norske Leksikon*. Hentet 19.4.2018, fra [https://snl.no/New\\_Public\\_Management](https://snl.no/New_Public_Management)
- Haug, E. H. (2018). Et innovasjonsteoretisk blikk på kvalitetsutvikling av karriereveiledningstjenester - med særlig vekt på spredningsfasen og betydningen av brukerinvolvering. I R. Kjærgård & P. Plant (Red.), *Karriereveiledning for individ og samfunn* (Vol. 1. utgave, 1. opplag). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Helsedirektoratet. (2016). *Status for samhandlingsreformen. Forvaltningsmessig følge med - rapport fra Helsedirektoratet 2015*. (IS-2483). Oslo: Helsedirektoratet Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1198/Status%20for%20samhandlingsreformen%20Følge%20med%20rapporten%202015.pdf>.
- Helsedirektoratet. (2018). Brukermedvirkning. fra <https://helsedirektoratet.no/folkhelse/psykisk-helse-og-rus/brukermedvirkning>
- Helseforetaksloven. (2001). *Lov om helseforetak*. lovdata.no: Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-93?q=>.
- Holland, J. (1997). Making vocational choices. A theory of careers. . 146.
- Hooley, T., Sultana, R., & Thomsen, R. (2018). *Career Guidance for Social Justice - Contesting Neoliberalism* (1st utg.). New York: Routledge.

- Horsbøl, A., & Raudaskoski, P. (2016). *Diskurs og praksis. Teori, metode og analyse*. (Vol. 1. utgave 2016). Aalborg: samfunnslitteratur.dk.
- Kjærgård, R. (2012). *Karriereveiledningens genealogi: den suverene stats regulering av det frie utdannings- og yrkesvalg*. Institut for Uddannelse og Pædagogik DPU, Aarhus Universitet, København.
- Kjærgård, R., & Plant, P. (Red.). (2018). *Karriereveiledning for individ og samfunn*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kompetanse Norge. (2018). Om Kompetanse Norge. Hentet 26.5.2018, 2018, fra <http://www.kompetansenorge.no/om-kompetanse-norge/>
- Kompetanse Norge. (2019a). Gi innspill til Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning. Hentet 25.4., 2019, fra <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/gi-innspill-til-nasjonalt-kvalitetsrammeverk-for-karriereveiledning/>
- Kompetanse Norge. (2019b). Prosjekt: Utvikling av et nasjonalt kvalitetsrammeverk. Hentet 25.5.2019, fra <https://www.kompetansenorge.no/Karriereveiledning/kvalitet-i-karriereveiledning/>
- Lauvås, K., & Lauvås, P. (1994). *Tverrfaglig samarbeid : perspektiv og strategi*. Oslo: TANO.
- Magnussen, S. (2016). Lokalmedisinsk senter som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess : En kvalitativ casestudie om utvikling av tre interkommunale lokalmedisinske sentre: Høgskolen i Lillehammer.
- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen LOV-2006-06-16-20*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>.
- NAV. (2010a). Arbeidsevnevurdering i NAV. Hentet 27.3.18, 2018, fra [http://www.nav.no/Arbeid/\\_attachment/98547?ts=12ce9e27428&download=true](http://www.nav.no/Arbeid/_attachment/98547?ts=12ce9e27428&download=true)
- NAV. (2010b, 9.12.2012). Egenvurdering. Hentet 27.3.18, 2018, fra <https://www.nav.no/no/Person/Skjemaer-for-privatpersoner/skjemaveileder/innsendingsvalg?veiledertype=privatperson>
- NAV. (2013a). *Kompetansestrategi for NAV 2013-2020*. nav.no: Hentet fra [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/\\_attachment/328727?download=true&ts=13b18c7d298](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/_attachment/328727?download=true&ts=13b18c7d298).
- NAV. (2013b). *Kunnskapsstrategi i NAV 2013-2020*. Oslo: Hentet fra [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/\\_attachment/354353?download=true&ts=14071e4c5e8](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/_attachment/354353?download=true&ts=14071e4c5e8).
- Mandat for brukerutvalg for NAV- kontor (2015).
- nav.no. (2018, 03.01.2018). Pågående prosjekter med Fou-midler fra NAV. fra <https://www.nav.no/397147/navs-tiltak-og-virkemidler>
- Norendal, K. M. (2018). Life Design i Norge - en vei til meningsskaping for individet. I R. Kjærgård & P. Plant (Red.), *Karriereveiledning for individ og samfunn* (Vol. 1. utgave, 1. opplag, s. 206-228). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- NOU 1997: 2. *Pasienten først! : ledelse og organisering i sykehus : utredning fra et utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet 29. april 1996 : avgitt til Sosial- og helsedepartementet 21. januar 1997*. (8258304143). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning.
- NOU 2016:7. *Norge i omstilling - karriereveiledning for individ og samfunn : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. mars 2015 : avgitt til Kunnskapsdepartementet 25. april 2016*. (978-82-583-1271-7). Oslo:

- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-7/id2485246/>.
- Parson, F. (1909). *Choosing a Vocation*. London: Gay & Hancock, Ltd.
- Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter*. lovdata.no: Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63/>.
- Peavy, R. V. (2006). *Konstruktivistisk veiledning : teori og metode* (2. udg. utg.). Fredensborg: Studie og Erhverv.
- Peterson, G., Sampson, J., Lenz, J., & Reardon, R. C. (2002). A cognitive information processing approach to career problem solving and decision making. I D. B. Associates (Red.), *Career choice and development* (Vol. 4. edition, s. 312-372). San Francisco: Jossey-Bass.
- Plant, P. (2018). Vi vil gjerne bli hørt, men er det noen som hører? Brukernes stemme i karriereveiledning. I R. Kjærgård & P. Plant (Red.), *Karriereveiledning for individ og samfunn* (Vol. 1. utgave, 1. opplag). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Rise, M. B. (2012). Mer brukermedvirkning? *Tidsskriftet Den Norske Legeforening*, 132:1882-4. doi: 10.4045/tidsskr.12.0620
- Savickas, M. (2012). Life design: A paradigm for career intervention in the 21st century. *Journal of Counseling and Development*, 90(1), 13-19. doi: 10.1111/j.1556-6676.2012.00002.x
- Savickas, M. L. (2011). *Career counseling*. Washington, D.C: American Psychological Association.
- Savickas, M. L. (2015). Career counseling paradigms: Guiding, developing, and designing. I M. L. Hartung, M. L. Savickas & W. B. Walsh (Red.), *APA Handbook of career Intervention* (Vol. 1, s. 129-143). Washington DC: American Psychological Association.
- Sigstad, H. M. H. (2004). Brukermedvirkning – alibi eller realitet? *Tidsskr Nor Legeforen* 2004 124, 63-64. Hentet fra <http://tidsskriftet.no/2004/01/kronikk/brukermedvirkning-alibi-eller-realitet>
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Stead, G. B., & Bakker, T. M. (2010). Self in Career Theory and Counselling: A Discourse Analysis Perspective. *British Journal of Guidance & Counselling*, 38(1), 45-60. doi: 10.1080/03069880903408646
- Sultana, R. (2018). Prekariatet, innsparinger og samfunnskontrakt i en flytende verden: karriereveiledning i balansen mellom borger og stat. I R. Kjærgård & P. Plant (Red.), *Karriereveiledning for individ og samfunn* (1. utgave utg., s. 38-52). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Universitetet i Oslo, d. s. f. (2017, 1.9.2017). New Public Management reformer. Hentet 19.4.2018, fra <http://www.sv.uio.no/studier/ressurser/eksempeloppgavebank/statsvitenskap/stv2410/npm-reformer.html>
- Van Dijk, T. A. (1999). Critical Discourse Analysis and Conversation Analysis. *Discourse & Society*, 10(4), 459-460. doi: 10.1177/0957926599010004001
- Vilhjálmsson, G., Dofradóttir, A. G., Kjartansdóttir, G. B., Lovén, A., Jessing, C. T., Haug, E. H., . . . Mjørnheden, T. (2011). Voice of users : promoting quality of guidance for adults in the Nordic countries
- Villadsen, K. (2007). Magt og selv teknologi. Foucaults aktualitet for velferdsforskningen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 10(No 3), 156-167.

- Vågeng, S. (2017a). Brukermelding 2016 Hva har NAV lært av brukerne og hva har vi gjort for å bedre brukeropplevelsene? Hentet fra [https://www.nav.no/systemsider/allePubliserteDokumenter/\\_attachment/475793?ts=15ab29a6bc8&download=true](https://www.nav.no/systemsider/allePubliserteDokumenter/_attachment/475793?ts=15ab29a6bc8&download=true)
- Vågeng, S. (2017b). *NAVs langtidspan 2018-2021*.
- Vågeng, S. (2018). Brukermeldingen 2017 Hva har vi lært av brukerne og hva har vi gjort for å bedre brukeropplevelsene i løpet av året som har gått? Hentet fra <https://memu.no/artikler/brukermeldingen-2017/>
- Vågeng, S., & Hugvik, K. (2017). [Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2017].
- Wodak, R., & Meyer, M. (2016). *Methods of critical discourse studies* (3rd. ed. utg.). London: SAGE.