

Tove Nicolaysen-Page

«Du er ikke syk»

- «Du mangler kompetanse.»



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

<http://www.usn.no>

© 2022 Tove Nicolaysen-Page

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Oppgavens mål har vært å belyse hvordan 'problemet' nedsatt funksjonsevne fremstilles i sentrale styringsdokumenter som omhandler utdanning og arbeid. For å få til dette har jeg benyttet Carol Bacchis *What's the problem represented to be*-metode, som er et diskurs-analytisk verktøy som blant annet bidrar til å avdekke sentrale problemforståelser og antagelser omkring mennesker med nedsatt funksjonsevne, belyst ved hjelp av spørsmål som gir en systematisk ramme for analysen. Oppgaven har også et delmål om å drøfte hva karriereveiledning kan bidra med for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og hvilken rolle karriereveiledning kan ha i møtet mellom individets ønsker og samfunnets behov.

I oppgaven er teori omkring arbeidslinja og New Public Managements tatt inn for å vise hvordan de med nedsatt funksjonsevne underlegges styring og kontroll via neoliberalistiske styringsmekanismer og er med å avdekke hvordan kompetanse blir sett på som selve premisset for å innfri politiske mål om økt sysselsetting for denne gruppen, og dermed bidra til reduksjon i offentlige ytelser og trygd.

Hovedfunn i analysen viser at det igjennom kompetansediskursen oppstår et dikotomisk forhold mellom den kompetente, ideelle borgeren som gjør seg nyttig via arbeidsdeltagelse og den ansvarsløse, inkompetente borgeren som står utenfor, og som må styres med sterke økonomiske insentiver. Å øke individets kompetanse er derfor sett på både som et samfunnsansvar gitt gjennom kompetansopolitiske virkemidler som karriereveiledning og arbeidsinkludering og et individansvar ved at individet samtidig stilles til ansvar for sitt utenforskap om det ikke lar seg utvikle i ønsket retning.

Økt kompetanse er også *medisinen* som skal tilbys som behandling for *sykdommen* utenforskap og bidra til å bryte antatte kausale sammenhenger gitt i form av sosial arv. Samordning av offentlige tjenester er derfor sett på som sentralt i å både effektivisere og redusere utgiftene til denne *behandlingen*, og gjøre den mer skreddersydd og treffsikker.

Nøkkelord:

kompetanse, utenforskap, nedsatt funksjonsevne, karriereveiledning, sosial rettferdighet og etikk

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Tema.....	6
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Videre kontekst	7
1.3.1 Nav og aktiveringspolitikk.....	7
1.3.2 Velferdspolitik i endring.....	8
1.3.3 Opplæringslova.....	9
1.3.4 Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning	10
1.4 Relevans	10
1.5 Tidligere forskning.....	11
1.6 Bakgrunn	12
1.7 Begrepsavklaringer	13
1.8 Oppgavens oppbygging	13
2 Teori	15
2.1 Grunnlaget for WPR-analyse	15
2.1.1 Sosialkonstruksjonisme	15
2.1.2 Makt og styringstenkning	16
2.2 Arbeidslinja og utdanningslinja	18
2.3 Karriereveiledning	19
2.3.1 Sosial rettferdighet.....	20
2.4 New Public Management	21
2.4.1 Neoliberalisme.....	22
3 Metode og empiri	23
3.1 Diskurs og diskursanalyse	23
3.1.1 Diskursanalyse.....	23
3.2 What's the problem represented to be?.....	24
3.2.1 Analyse spørsmålene.....	25
3.3 Empiri/data.....	26

3.4	Validitet og reliabilitet	27
4	Analyse og drøfting.....	29
4.1	Hva er 'problemet' fremstilt å være?	29
4.1.1	Kompass 2020: Helse i et kompetansepolitisk perspektiv.....	29
4.1.2	Stortingsmelding 32, (2021) Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv.....	33
4.1.3	Hvilke antagelser ligger til grunn for denne fremstillingen av 'problemet'?	36
4.1.4	Hvordan har disse fremstillingene av 'problemet' oppstått?	41
4.1.5	Arbeidslinja.....	41
4.1.6	Klasse, verdier og sosial arv	43
4.1.7	Nasjonal og internasjonal politikk	44
4.1.8	Hva blir ikke problematisert i denne fremstillingen av 'problemet'? Kan 'problemet' bli sett på på en annen måte?.....	45
4.1.9	Hvilke konsekvenser kan produseres på bakgrunn av denne fremstillingen av 'problemet'?.....	48
4.1.10	Den diskursive effekten	48
4.1.11	Den subjektive effekten	50
4.1.12	Den levde effekten	52
5	Hvilken rolle kan det tenkes at karriereveiledning kan spille i denne sammenhengen?	54
6	Konklusjon	61
7	Perspektivering	62
8	Litteraturliste	66

Forord

Spiren til min motivasjon for å ta en master i karriereveiledning ble sådd på en rådgiversamling for rådgivere i ungdomsskolen og videregående skole i 2016 hvor Roger Kjærgård var gjesteforedragsholder og hvor temaet var ‘spenninger i karriereveiledningsfeltet.’ I etterkant ga det meg mye å reflektere over: Hvem skal karriereveiledning være til nytte for? Hva skal karriereveiledning bidra med? Er jeg en ‘god nok’ karriereveileder for elevene ved vår skole? Har jeg noen kunnskapshull? Jeg fikk et behov for å utvikle en større innsikt i fagfeltet jeg var blitt en del av, og startet med å lese Kjærgårdsutvalgets NOU. (NOU 2016:7)

NOU-en ga meg svar på ett av spørsmålene mine i hvertfall; Jeg følte at jeg manglet formell kompetanse i karriereveiledning. Jo, jeg var dyktig på relasjoner, god på formidling, holdt foreldremøter og elevsamtaler med godt innhold, jeg deltok på rådgiversamlinger og gjorde alt i alt en ikke så *shabby job*. Men: jeg manglet innsikt i karriereveiledning som fag, jeg kjente ikke til mange karriereveiledningsteorier, jeg så ikke mitt bidrag i en større kontekst enn å bistå elevene i valg av utdanningsprogram på videregående skole, og når jeg leste NOU-en ble det tydelig for meg at jeg ville bidra med mer enn det. Jeg hadde noen kompetansehull jeg ville tette.

Å ta en master i karriereveiledning har gitt meg mye større innsikt i faget mitt og bidratt til at jeg ser på jobben min som enda viktigere enn før. Jeg har mye mer kunnskap om karriereveiledning, og jeg mener selv at jeg har blitt en bedre karriereveileder. Underveis ble mitt engasjement for sosial rettferdighet sterkere fordi jeg har fått innsikt i hvordan systemer er med å skape utenforskap, og jeg har blitt opptatt av å være en *advocate for change*. Dette betyr, for meg, at jeg må være med å endre et system innenfra, utfordre de trange rammene som faget har i skolen i dag og bidra til at elever som jeg er i kontakt med, får en best mulig karrierelæring og karriereveiledning. Jeg håper å bidra til at vi får til en dreining vekk fra karriereveilederen, som den engasjerte, men noe marginaliserte, sisyfos arbeideren i skolen som ingen helt vet hva holder på med, og som derfor bærer *hele skolens ansvar* på sine skuldre, og tar faget inn i en ny tid hvor karriereveiledning får en større anerkjennelse og bedre kår. Jeg mener at å øke kompetansen til karriereveilederen kan være et bidrag i den retningen og bidra til å styrke kvaliteten i tjenesten.

Jessheim, mai 2022
Tove Nicolaysen-Page

1 Innledning

1.1 Tema

Å forhindre og redusere utenforskap står høyt på den politiske agendaen i Norge for tiden. Likeså norsk kompetansepolitikk. Flere skal i arbeid for å øke både den enkeltes levestandard og samfunnets behov for arbeidskraft. Livslang læring og karriereveiledning er sett på som nøkkelvektøy for å få til denne viktige overgangen til kunnskaps- og kompetansesamfunnet. (Kaupilla, Kinnari & Niemi, 2020) I Norge la Kjærgårdutvalget frem sin innstilling til regjeringen i NOU2016:7, *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*, og trekker frem karriereveiledning som «et sentralt kompetansepolitisk virkemiddel» og anbefaler at kvaliteten i tjenestene styrkes blant annet ved å utarbeide et nasjonalt kvalitetsrammeverk for fagfeltet, samt at tilgang til karriereveiledning gjøres *livslang* og tilgjengelig for hele Norges befolkning. (NOU 2016: 7, s.10-11) Begge disse innspillene, og flere, ble tatt til følge. Mennesker som i dag er i størst fare for å havne i varig utenforskap er mennesker med lave grunnleggende ferdigheter, som innvandrere, unge som ikke fullfører videregående skole, samt mennesker med nedsatt funksjonsevne (Kunnskapsdepartementet, 2021, s.26). Norge har derfor iverksatt flere politiske tiltak for å styrke disse gruppenes kår i samfunnet.

Jeg er ansatt som karriereveileder i ungdomsskolen og jobber blant annet med elever som har en nedsatt funksjonsevne, og har dermed god kjennskap til de rettighetene og tilretteleggingene de har i, og i overgangen til, videregående skole. Mange av disse elevene har rett til en *tilrettelagt opplæring (TO)*, og får ofte sin opplæring organisert i en gruppe på 8-10 elever i stedet for i ordinær klassestørrelse (15-30 elever) Denne gruppen elever er svært mangfoldig, men har til felles at de har en nedsatt funksjonsevne av ulike grunner som for eksempel alvorlig angstlidelse eller annen psykisk sykdom, ADHD, lett psykisk utviklingshemming, ervervede hjerneskader, spesifikke språkvansker eller har autisme som Asperger Syndrom. Disse elevene har ofte som mål å komme seg ut i et ordinært arbeidsliv. Likevel viser data at mange ikke deltar i ordinært arbeidsliv etter endt skolegang. (Statistisk Sentralbyrå, 2020). OECD (Organisation for economic co-operation and development) kom allerede i 2003 med sin rapport *Transforming disability into ability – policies to promote work and economic security for disabled people* (OECD, 2003), hvor de legger frem tiltak for økt deltagelse i arbeidsmarkedet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette inkluderer blant annet å sette inn tidlig intervensjon, fjerne disinsentiver mot arbeid, samt skape en kultur for

gjensidig forpliktelse mellom uføre og arbeidsgivere. Til tross for at de med nedsatt funksjonsevne har vært hovedfokuset i flere politiske dokumenter også her i Norge, som *Fra utenforskap til inkludering – grunnlagsdokument fram mot kommunalpolitisk toppmøte og Landstinget 2016 (KS, 2015)* og *Fra utenforskap til ny sjanse* (Kunnskapsdepartementet, 2016) har deres levestandard og deltagelse i utdanning og arbeid forblitt lav. (Dyp, 2014)

Det er viktig å merke seg at i flere politiske dokumenter brukes begrepet *nedsatt funksjonsevne* både om de som har en ordinær arbeidsevne, de med en rest-arbeidsevne og de som skal inn i et varig tilrettelagt arbeidsliv, for eksempel mennesker med moderat og alvorlig psykisk utviklingshemming. I denne oppgaven ønsker jeg derfor å ha fokus på de med nedsatt funksjonsevne som skal kvalifisere seg til sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet. Jeg ønsker derfor å finne ut hvorfor, til tross for tilrettelegginger og rettigheter, de med nedsatt funksjonsevne ikke er godt nok representert i arbeidslivet ved å belyse om, og eventuelt hvordan, dette problemet kommer til uttrykk i ulike styringsdokumenter. Deler av denne formuleringen ble også brukt i mitt forskningsdesign til denne masteroppgaven (Nicolaysen-Page, 2021, s. 2).

1.2 Problemstilling

Hvordan fremstilles utenforskap for mennesker med nedsatt funksjonsevne i norske styringsdokumenter med tanke på utdanning og arbeid, og hvilken rolle kan det tenkes at karriereveiledning kan spille i denne sammenhengen?

1.3 Videre kontekst

Jeg velger å inkludere litt om NAV, Opplæringsloven og Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning fordi det vil komme til syne i oppgavens analyse- og drøftingsdeler. Alle er styringsdokumenter og således ikke del av teorikapittelet. Jeg mener det kan være med å danne et nyttig 'bakteppe' for de som skal lese oppgaven.

1.3.1 Nav og aktiveringspolitikk

Ny arbeids- og velferdsforvaltning, som oftest forkortet til NAV, skal ivareta befolkningens inntektssikring igjennom et helt liv. Det meste av disse ytelsene er via ulike trygder som barnetrygd,

fødsels- og foreldrepenger og alderspensjon. (Stamsø, 2017, s.166) Det mange allikevel forbinder med NAV er deres bistand opp mot mennesker som står utenfor arbeid når de ordinært anses å være i arbeidsdyktig alder. NAV forvalter således stønader som gis til mennesker som trenger bistand når de står utenfor arbeid, og de iverksetter politikken på arbeids- og velferdsområdet. Store deler av NAV er eid av staten, men de lokale NAV-kontorene er et samarbeid mellom stat og kommune. Kort oppsummert er ett av NAVs hovedmål å bidra til at flere står i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. (Stamsø, 2017, s. 167)

Et hovedprinsipp i aktiveringspolitikken, og som har sitt opphav i arbeidslinja, er at det skal *lønne seg å jobbe*, og derfor er NAVs økonomiske ytelser knyttet til ulike insentiver. Det slår seg ut i at stønader som trygd og sosialhjelp skal være lavere enn inntekten man får om man jobber, og det er *aktivitetsplikt* knyttet til å motta sosialhjelp fra NAV. NAV skal bistå med rådgivning, arbeidstrening og kompetanseheving i form av tiltak for å øke kvalifikasjonene til de som trenger det, og samarbeider med arbeidstaker-organisasjonene om et *inkluderende arbeidsliv* via en IA-avtale.

I NAV fortas det en *arbeidsevnevurdering* som deretter benyttes for å utarbeide en *aktivitetsplan*. Også de med såpass nedsatt funksjonsevne at de er erklært uføre skal nå oppmuntres via de samme insentivene til å utnytte sin *restarbeidsevne*. Vurdering av arbeidsevne er noe NAV gjennomfører sammen med den som har redusert arbeidsevne, slik at alle muligheter for å delta i arbeid er kartlagt. NAV fatter så et vedtak på om den enkelte kvalifiserer for en økonomisk ytelse som avklaringspenger eller uføretrygd eller om personen skal tilbys andre tiltak, som for eksempel en aktivitetsplan. Den det gjelder plikter å informere Nav om eventuelle endringer i helse eller muligheter for arbeid. Da gjennomføres det en ny arbeidsevnevurdering. Det presiseres også at nedsatt funksjonsevne ikke trenger å bety at personen har nedsatt arbeidsevne. (NAV, 2022)

1.3.2 Velferdspolitik i endring

Velferdspolitik handler blant annet om å sikre sosiale trygder og sosiale tjenester til landets befolkning, og er således en av grunnpilarene i velferdsstaten Norge. Av det følger en nødvendighet for å sette av midler til dette i budsjetter, og for å prioritere hvem som skal ha hva og hvor mye. Velferdspolitik er derfor et område med mange spenninger. I vår tid kjennetegnes det av at inntektene til staten reduseres samtidig med at utgiftene øker. Dette skjer blant annet fordi Norge har en lavere økonomisk vekst på grunn av en aldrende befolkning som lever lengre, klimaendringer, økt globalisering, deriblant økt migrasjon, samtidig som arbeidsplasser forsvinner på

grunn av økt digitalisering og automatisering, samt nedgang i inntekter fra olje- og gass sektoren. I tillegg har den globale koronapandemien ført til en større arbeidsledighet, spesielt blant de med lav kompetanse. (Ødegård, 2020, s.9 og 26) Samlet er dette med å svekke velferdsstatens bærekraft, og velferdspolitikken tvinges til å foreta strengere prioriteringer mellom ulike grupper og formål. I senere år har vi hatt innstramninger i utgiftene i form av en pensjonsreform, kutt i uføretrygd, kutt i overgangsstønad for enslige foreldre, streng praksis med arbeidsavklaringspenger og innføring av aktivitetsplikt for å nevne noe.

Den største velferdsreformen i nyere tid er Nav-reformen som ble innført fra 2006, og som har høstet mye kritikk. Den skulle tilby en mer helhetlig tjeneste ved å fusjonere Aetat og Rikstrygdeverket, og ha som et hovedmål å få flere i arbeid. Kritikken mot NAV er at det motsatte har skjedd; det er flere på trygd enn noen gang tidligere, og har ført til stadige endringer i NAV. (Fossestøl, Breit, & Borg, 2014, s. 2)

1.3.3 Opplæringslova

Kort fortalt tar Opplæringslova for seg rettigheter og plikter i den offentlige grunnskolen og videregående skolen i Norge. I Norge har elever plikt til å gå motta opplæring i grunnskolen, foresatte har en plikt til å sende barna på skolen, og skolen har en plikt til å tilrettelegge og ta vare på elevene. Ungdommer i Norge har rett til videregående opplæring, men den er frivillig. Allikevel er opplæring ansett som såpass viktig at om elever med rett til videregående opplæring som ikke tar imot tilbudet, eller faller ut av skolen, kobles den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT) for å bistå ungdommen, og tilby ulike tjenester og tiltak som har som mål å bidra til at ungdommen fullfører en formell kompetanse i form av enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse. (Forskrift til opplæringslova, 2006, §13-1). I denne oppgaven er det videre to kapitler jeg tenker er hensiktsmessig å trekke frem:

Forskrift til Opplæringslova, kapittel 22 omhandler elevers rett til nødvendig rådgivning, både sosial pedagogisk rådgivning og utdanning og yrkesrådgivning. (2006, §22-3)

1.) I forskrifta heter det blant annet:

Rådgivinga skal medverke til å utjamne sosial ulikskap, førebyggje fråfall og integrere etniske minoritetar. For at rådgivinga skal bli best mogleg for eleven, skal skolen ha eit heilskapleg perspektiv på eleven og sjå den sosialpedagogiske rådgivinga og utdannings- og yrkesrådgivinga i samanheng.

2. Elever som ikke kan nyttiggjøre seg den ordinære undervisningen vil, etter en sakkyndig vurdering, ha rett til *spesialundervisning*, eller særskilt tilpasset opplæring, etter Opplæringslova (1998, §5-1).

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven.

1.3.4 Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning

I 2020 forelå det faglige forslaget til et Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning, utarbeidet av Kompetanse Norge på bestilling fra Kunnskapsdepartementet. (Kompetanse Norge, 2020.) Forslaget inneholder forslag til områdene karrierekompetanse, kompetansestandarder og etikk. I 2022 ble det siste området, Kvalitet i karriereveiledning i skolen, ferdigstilt og forskningsrapporten ble lansert i april 2022. (Mordal, Holm-Nordhagen, Mathiesen, Buland & Thomsen, 2022) Kvalitetsrammeverket ble til på bakgrunn av anbefalinger i OECD Skills Strategy Action Report for Norge (OECD, 2014) og NOU 2016:7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn. (NOU 2016:7). Kvalitetsrammeverket er i sin helhet lagt til nettstedet Kvalitet i karriereveiledning. (Kompetanse Norge, 2021) Samtidig har det blitt utviklet en digital karriereveiledningstjeneste i Norge, karriereveiledning.no og hele befolkningen skal nå ha tilgang til karriereveiledning gjennom hele livet både på nett, på chat og over telefonen. (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2020)

1.4 Relevans

For elever i grunnskolen og videregående skole er karriereveiledning er en lovfestet rett nedfelt i Forskrift til Opplæringsloven, og skal gis både i form av karrierelæring og karriereveiledning og *skal utføres av personale med relevant kompetanse*. (Forskrift til Opplæringslova, 2006, § 22-3 og §22-4) Karrierelæring skal skje i faget Utdanningsvalg, og veiledningen (rådgivingen) skal utføres av en rådgiver eller karriereveileder. Dermed er utdanningsvalg hele skolens ansvar. For alle i befolkningen over 19 år med behov for karriereveiledning er det de fylkesvise karriereveiledningssentrene i Norge som har ansvaret. (Opplæringslova, 1998, §13-3f)

Denne masteroppgaven kan være av interesse for karriereveiledere og deres praksisfelt fordi ulike politiske dokumenter er med å ramme inn og gi legitimitet til hvordan et ‘problem’ oppfattes i samfunnet, og dermed hvilke tiltak som settes inn mot en spesifikk målgruppe, noe som igjen vil påvirke målgruppen. Jeg tenker at masteroppgaven derfor kan bidra til at det i karriereveiledningsfeltet reflekteres rundt hvilken rolle karriereveiledning skal ha i møte med mennesker med nedsatt funksjonsevne, og også føre til refleksjoner rundt hvordan karriereveiledning kan bidra til å utfordre rammene som er gitt, og enkelte logikker de med nedsatt funksjonsevne, bevisst eller ubevisst, møtes med. Denne formuleringen ble også benyttet i forskningsdesignet til denne masteroppgaven. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 2 og 3)

1.5 Tidligere forskning

I sin masteravhandling *Deltagelse, muligheter og utenforskap i kunnskapssamfunnet – en studie av narrative konstruksjoner i utvalgte meldinger til Stortinget* (Fedje, 2019) undersøkte Ragnhild Leikvoll Fedje relasjoner mellom utdanning, arbeid og utenforskap ved en narrativ analyse, hvor utenforskap ble knyttet til manglende kompetanse. Oppgaven viser at emnet er dikotomisk fremstilt, i et ‘utenfor’ og ‘innenfor’ syn hvor det å være ‘innenfor’ betyr at man har lyktes med utdanning og har evne til omstilling, og de som står ‘utenfor’ har manglende grunnleggende ferdigheter og kunnskapshull. I artikkelen *Governmentality of disability in the context of lifelong learning in European Union policy* (Kaupilla et al, 2020) – analyserer forskerne hvordan *uførhet* (nedsatt funksjonsevne) håndteres i konteksten livslang læring og i EUs politiske retningslinjer og strategier for å synliggjøre ulike problemforståelser. Her trekkes både Carol Bacchi og Foucault inn i analysen for å utforske forholdet mellom makt og styring. Når forskerne sammenlignet EUs policyer som omhandlet livslang læring og rettigheter for de med nedsatt funksjonsevne, fant de at nøkkelferdighetene som idealiseres i et livslangt læringsperspektiv er de samme som de med nedsatt funksjonsevne kan mangle. Denne sterke motsetningen er problematisk, og artikkelen har gitt meg en del inspirasjon i utviklingen av min eget problemstilling. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 2 og 3) I *Identity, Mental Health and Work: How employees with mental health conditions recount stigma and the pejorative discourse of mental illness* (Elraz, 2018) finner man at samfunnet generelt har en nedsettende holdning til de med redusert (psykisk) helse ved å tenke at de ikke kan jobbe, og at de ikke vil fungere i stillinger som tradisjonelt sett har en høyere status, som lederjobber for eksempel, og i artikkelen *Between hopes and possibilities: (Special) educational paths, agency and subjectivities* (Niemi & Mietola, 2017) undersøker forskerne, via livshistorien til to unge som mottok spesialundervisning, hvordan de ble marginalisert i skolen via en subjektivering av seg selv,

påvirket av både kulturelle og strukturelle barrierer i skolen og samfunnet. Subjektiveringen skjer ved at eleven blir eksternt definert av sine omgivelser og plassert i en bestemt kategori, og at det utvikles et «vi» versus «dem» syn. Begge informantene opplevde et skille mellom den sosiale verdenen på fritiden, hvor de tilhørte den 'ordinære' verden med venner og 'skole-verdenen' hvor de ble styrt av nasjonal politikk og lokal praksis. Begge fortalte om en hverdag preget av liten mulighet til påvirkning og at de var 'ofre' for en type urett i utdanningsløpet sitt. For den ene ungdommen ble konsekvensen at han ikke opplevde anerkjennelse for sin kompetanse i skolen, og hvor hans ønske om å tilhøre gjorde at han valgte det sosiale livet med venner. Han beskriver en passiv *drifting* de neste ti årene som tok han vekk fra å oppnå formell kompetanse. Han følte seg ikke hjemme i utdanningssystemet fordi han manglet en følelse av tilhørighet og en følelse av å være kompetent. Her kan man kanskje se en *push-out* effekt mer enn en *drop-out* effekt.

Subjektivering av mennesker er noe denne oppgaven vil komme inn på, likeså *educational injustice*, eller *urettferdighet i skolen* (min oversettelse), som blant annet går ut på hvordan skolen fordeler ressurser og foretar valg i forbindelse med hvordan de strukturerer og tilrettelegger for elever med nedsatt funksjonsevne for eksempel, og hvor det kan være store spenninger mellom de rettighetene elevene har og skolens muligheter til å innfri disse.

1.6 Bakgrunn

Jeg har bodd og arbeidet mange år i både Norge og England hvor jeg også har utdannet meg som lærer og journalist, og i de siste 12 årene arbeidet som rådgiver/karriereveileder og avdelingsleder i ungdomsskolen. Jeg har arbeidet med mennesker i flere ulike settinger, både i fengsel, barnevernet, ungdomsskole og videregående skole, og opplevd hvordan menneskers ulike forutsetninger, bakgrunner og diagnoser er med å påvirke sentrale deler av livet som utdanning og arbeid. Som journalist har jeg blant annet utviklet en bevissthet rundt hvordan samfunnets meningsbærere og politikere bevisst bruker språket som et sentralt virkemiddel for å nå ulike målgrupper med sitt budskap, hvordan retorikk formes, og hvilke andre, ofte skjulte, virkemidler som er med å påvirke oss som borgere og forbrukere. I dag bruker for eksempel mange sentrale stortingspolitikere kommunikasjonsbyråer som viktige samarbeidspartnere. Politikk og språk er uløselig knyttet til hverandre. Jeg er i tillegg tante til en gutt med ervervet hjerneskade etter to hjerneblødninger, så jeg har også en mer personlig erfaring med hvordan dette har påvirket hans valg og muligheter i overganger mellom skole og arbeid. Samlet har min bakgrunn uten tvil vært med å påvirke både mitt valg av problemstilling og valg av metode til denne master-oppgaven.

1.7 Begrepsavklaringer

Nedsatt funksjonsevne:

Dette begrepet defineres ulikt i mange offentlige styringsdokumenter. Jeg har lest definisjonene i EU dokumenter (EU, 2017), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir, 2022), Arbeidstilsynet (Søvik, Lysberg & Landø, 2012, s. 8) og NAV (NAV, 2013). Noen vektlegger svekkelse av fysiske funksjoner imens andre i tillegg vektlegger svekket psykisk helse og kognitiv svikt. Den videste definisjonen jeg fant var på nettsiden til Store Norske Leksikon, www.nsl.no, og jeg har valgt å legge denne til grunn da den sidestiller ulike tap av funksjoner og ikke fremhever enkelte fremfor andre. (Store Norske Leksikon, 2021) Store Norske Leksikon har heller ingen politisk agenda, så den er også den mest nøytrale av de jeg så på. Den har også i seg diagnosegrupper som denne oppgaven har fokus på.

Funksjonsnedsettelse kan erfares som kognitiv, psykisk, sosial, sensorisk og fysisk funksjonsnedsettelse, tydeligere spesifisert i underkategorier som blind, synshemmet, døv, hørselshemmet, bevegelsehemmet og miljøhemmet. Slike kategorier er knyttet til og springer ut av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel være syn, hørsel, bevegelse, forståelse (kognisjon), psykisk helse samt sosiale funksjonsvariasjoner som ADHD, Aspergers syndrom og autisme.

Det største skillet i definisjon av nedsatt funksjonsevne kommer til uttrykk i NAVs dokumenter, hvor de ikke bruker begrepet nedsatt funksjonsevne, men *nedsatt arbeidsevne*. Dette er også med å belyse at funksjonsnedsettelse ikke nødvendigvis betyr en redusert arbeidsevne. (Nav, 2013)

1.8 Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven har 7 kapitler med tilhørende underkapitler.

I kapittel 1 presenterer jeg oppgavens tema satt inn i en kontekst med tidligere forskning og hvor jeg argumenterer for oppgavens relevans for praksisfeltet. Jeg presenterer også oppgavens problemstilling og min egen bakgrunn for å vise både transparens og hva som er med å påvirke mitt valg av, og motivasjon for, emnet.

I kapittel 2 går jeg igjennom ulike teorier knyttet til oppgavens WPR-metode samt teorier som tas inn i oppgavens analyse og drøftingsdel.

I kapittel 3 tar jeg for meg oppgavens metode, WPR og diskursanalyse, og presenterer Carol Bacchis analyse spørsmål. I dette kapitlet presenteres også empirien jeg fortar en analyse av.

I kapittel 4 analyseres og drøftes funn i empiriske materialet. Først vil jeg gå igjennom dokumentene i empirien hver for seg for å finne svar på analyse-spørsmål 1, det vil si problemrepresentasjonene i materialet. Jeg vil vekselvis både analysere og drøfte funnene underveis. De videre analysespørsmålene vil deretter tas for seg en og en, og også her vil jeg både analysere og drøfte funnene i styringsdokumentene i det empiriske materialet.

I kapittel 5 vil karriereveiledning belyses siden funnene fra analysen er med å gi innsikt i hva jeg tenker at karriereveiledning skal være med å løse eller bidra med på andre måter.

I kapittel 6 gjør jeg en kort konklusjon og oppsummering av funnene i analysen, og i oppgavens kapittel 7 vil jeg sette funnene inn i en større setting, og således trekke frem perspektiver jeg har fått øye på i arbeid med oppgaven.

2 Teori

I samfunnsvitenskap er det ikke mulig å skille mellom det vi studerer og oss selv på samme måte som de kan i naturvitenskapen. Ulike teorier tas inn i praksis og veves inn vårt daglige virke på en, ofte, usynlig måte, og blir noe vi etter hvert tar for gitt. Ved å benytte en kvalitativ metode ønsker jeg å synliggjøre sammenhenger som nettopp er usynlige for de fleste av oss. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 3 og 4) I teorikapittelet presenterer jeg hovedtrekk fra ulike teorier jeg mener er relevante for å kunne analysere empirien i oppgavens kapittel 4, samt reflektere rundt i kapittel 5. Dette er bidrar til å redusere kompleksiteten i materialet mitt og viser hvor de store styringskonseptene i samfunnet kommer fra.

2.1 Grunnlaget for WPR-analyse

2.1.1 Sosialkonstruksjonisme

Denne teorien brukes i analyse av samfunnsvitenskap, fordi vår oppfatning av hva som er «virkelig» er konstruert i vår samhandling med andre mennesker ved hjelp av språket vi benytter og er også påvirket av vår kulturelle kontekst. Vi skaper på den måten en felles virkelighet. Kritikere vil påstå at «alt derfor må være relativt» fordi «alt» er sosiale konstruksjoner. Men ved å benytte teorien vil man kunne belyse at meninger tillegges vekt via våre tolkninger som igjen relateres til hvordan vi handler, for eksempel hvilke tiltak politikere setter inn mot en gruppe mennesker.

WPR-metoden befinner seg i den ontologiske posisjonen konstruksjonisme. (Bacchi, 2009, s 34) Denne forskningstradisjonen og virkelighetsforståelsen legger vekt på at vi ofte tar ting for gitt fordi samfunnsendringer og måten vi tenker om ting på ofte utvikler seg i en sosial blindsoner. (Nyeng, 2012, s 156) Konstruksjonen av *utenforskap* eller *nedsett funksjonsevne* blir virkelige via sosiale konstruksjoner, og «*skaper skillelinjer via mellom det som er normalt og det som er avvikende.*» (Nyeng, 2012, s 169-170) Det er derfor diskursanalyse kan bidra med å få øye på usynlige maktstrukturer i samfunnet som kan bidra til en uheldig utvikling. Diskurser utvikles i den sosiale verden, og dette er utgangspunktet for poststrukturalistisk teori. I poststrukturalistisk teori mener man at én diskurs aldri kan etablere seg som den eneste som strukturerer det sosiale, men at det finnes flere og motstridende diskurser. (Jørgensen & Philips, 1999, s 53) Denne formuleringen brukte jeg også i mitt forskningsdesign til masteroppgaven. (Nicolaysen-Page, 2021, s.7)

Innen forskning er man ute etter å søke sannhet, og hvordan ting forholder seg til sannhet. (Thurén, 2009, s 13) Siden vitenskapen hele tiden gjør fremskritt kan vi aldri vite noe sikkert. Dette er et vitenskapelig paradoks. Det er viktig å skape en så sikker kunnskap som mulig.

Diskursanalyse utfordrer positivismen, som med sitt utspring i naturvitenskapene, står i motsetning til sosialkonstruksjonismen. Det å enes om hvordan den sosiale verden «*faktisk er*» synes umulig. (Nyeng, 2012, s 37) Læren om kunnskap, epistemologi, er en kunnskapsfilosofi som benyttes innen samfunnsvitenskap, og som har som mål «å redegjøre for hva som utgjør gyldig erkjennelse av verden, og ikke avsløre hvordan verden egentlig ser ut.» (Nyeng, 2012, s 37)

Perspektivet til sosialkonstruksjonismen er at vi aldri kan komme til en erkjennelse av hva som universelt er sant eller falskt, og står i motsetning til konstruktivismen som forfekter synet om at det individets tenker og oppfatter er en speiling av virkeligheten. Sosialkonstruksjonisten mener derimot at virkeligheten konstrueres og formes av våre erfaringer og hvordan vi oppfatter dem, og således lager vi alle hver vår oppfatning av verden ved hjelp av språk, kommunikasjon og tale. Meninger og praksis får strukturelle trekk og oppleves derfor som objektive, noe vi ikke setter spørsmålstegn ved.

I denne oppgaven vil jeg komme inn på hvordan ulike tiltak politikere bruker opp mot enkelte grupper i samfunnet også er med å skape sosialt konstruerte subjekter. Ett mål med analysen blir å belyse at hvordan vi oppfatter oss selv kontra «de andre», de i utenforskap, de med nedsatt funksjonsevne for eksempel, er sosialt konstruert, det vil si at «selvet» blir skapt ut fra andres oppfatning av oss selv, og vi blir den vi oppfattes som. Denne analysen kan også være med å vise at vi som borgere disiplinerer oss og underlegger oss dette på en usynlig måte, vi oppfatter det som naturlig.

2.1.2 Makt og styringstenkning

Carol Bacchi er tydelig på at hennes WPR-metode er sterkt influert av filosofen og idehistorikeren Foucault og hans teori om *styringstenkning* (governmentality) for blant annet å avdekke *hvilke utsagn som blir akseptert som meningsfulle og sanne i en bestemt historisk epoke*. (Jørgensen og Philips 1999, s.21) I denne oppgaven er det derfor interessant å se på hvor begrepene og ideene og fokuset på *kompetanse* og *utenforskapstenkningen* kommer fra for bedre å forstå kompleksiteten i en policy. Å inkludere styringstenkning i policyanalysen vil dermed kunne bidra til at jeg får øye på hvordan de med nedsatt funksjonsevne styres ved hjelp av ulike verktøy med det formålet å forme

og styre adferden hos individene og gruppene via ulike intervensjoner i deres hverdag, for å fremme deres ønskede kvaliteter i forhold til det samfunnet ønsker, og likeså finne ut hvordan de med nedsatt funksjonsevne ivaretas i norske styrings-dokumenter i vår tid. Jørgensen & Philips (1999, s 33) påpeker at det er

en stringent anvendelse af teori og metode, som legitimerer videnskabeligt produceret viden. Det er ved at se verden gennem en bestemt teori, at man kan fremmedgøre sig fra nogle af sine selvfølgeligheder og stille andre spørgsmål til materialet, end man kan gøre ud fra sin hverdagsforståelse.

Denne formuleringen brukte jeg også i mitt forskningsdesign til masteroppgaven. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 5)

Hva vi i samfunnet aksepterer som sant og falskt, meningsfullt og riktig endrer seg gjennom tid og sted og i ulike kulturer. Foucaults teori om makt og viten argumenterer for at disse står i gjensidighet til hverandre. For Foucault ses ikke makt på som noe som utøves av noen få over passive subjekter, men er forbundet med diskurs. Han snakker ikke om en undertrykkende makt, men en *produktiv*, og begrensende makt. (Jørgensen & Philips, 1999, s 23) I en diskursanalyse er man derfor interessert i å avdekke det man ofte tar for gitt, og finne ut av hvordan noen utsagn blir akseptert som sanne, og andre ikke. (Jørgensen og Philips, 1999, s 32) Foucault sier at det innenfor diskurser foregår en 'subjektivering', en prosess som gjør at vi mennesker både underlegges en kulturell diskurs samtidig som at vi blir formet til en bestemt type subjekt, som igjen gjør at vi handler og tenker på bestemte måter. (Lock & Strong, 2014, s. 326) Foucault beskriver hvordan vi mennesker blir formet, eller sosialt konstruert, innenfor ulike kulturelle diskursive rammer og betingelser, på en måte som står til menneskers ulike kulturelle forventninger. Vi mennesker handler derfor på måter som er i samsvar med det som forventes av oss innenfor en bestemt kulturell kontekst, og at vi formes av våre omgivelser til å bli 'korrekte subjekter' som vil forsøke å unngå sosiale 'feller' og dermed risikere å havne på utsiden som sosialt utstøtte. Den politiske styringen, governmentality, skjer i samsvar med de ideene og praksisene som til enhver tid er den rådende kulturelle konteksten. (Lock & Strong, 2014, s. 326) Oppgaven vil dermed også komme inn på å avdekke noen diskursive effekter som kan oppstå når vi i samfunnet snakker om mennesker med nedsatt funksjonsevne og se på hvilke sosialt konstruerte subjekter som avdekkes i oppgavens kapittel 4.1.10.

Selv om Carol Bacchi er influert av Foucault er hennes problematiseringsmetode i WPR annerledes enn den Foucault står for. (Bacchi, 2009, s. 31) Hun mener at vi styres via problematiseringer og at

disse ikke har et 'materialistisk' utgangspunkt, men tenker heller at metoden skal bidra til at man kritisk undersøker antatte problemer ved å se hvordan de representeres for å finne ut hva vi som samfunn mener er problematisk og som må endres. Så i stedet for å se på et politisk dokument som et dokument som presenterer løsninger på ulike problemer, så mener Bacchi at alle politiske dokumenter har i seg problematiseringer, og at politiske styringsdokumenter derimot er aktive produsenter av problemer. Jeg beskriver metoden mer i kapittel 3.2.

2.2 Arbeidslinja og utdanningslinja

I 2009 kom den rød-grønne regjeringen med sin melding, *Utdanningslinja*, til Stortinget hvor de la frem sitt syn på hvordan Norge skal kunne omstille seg fra å være et industri- og velferdssamfunn til å bli et kunnskaps- og kompetansesamfunn. (Kunnskapsdepartementet, 2009) Arbeidslinja fra etterkrigstiden står fremdeles sterkt som en grunnstein i velferdsstaten, men nå blir utdanning vurdert til å være selve forutsetningen for å få til arbeidslinja som Brundtland-regjeringen laserte i sin Velferdsmelding på 90-tallet. (Sosial- og helsedepartementet, 1995) Nå er det kompetanse, kunnskap og utdanning som skal bidra til å hindre sosiale forskjeller, og befolkningen må motiveres til å velge utdanning som står til samfunnets behov for ny kompetanse i en tid hvor digitalisering, automatisering og teknologi bidrar til færre tradisjonelle jobber, og hvor økt globalisering og det grønne skiftet stiller nye krav til samfunnet vårt. Kunnskap og utdanning er velferd, og utdanningssektoren er derfor den nye 'kronen i juvelen' i et samfunn hvor hoved-kapitalen i vår nasjonalformue er befolkningens kompetanse. Dette betyr også at skolen blir den eneste adgangsnøkkelen til så og si alle jobber og dermed også til velferd. Selve kvalifiseringen til resten av livet er dermed flyttet fra arbeidsplassen og inn i skolen, og det er skolen som gjør oss til samfunnsdeltagere. Videre følger da at om du blir en 'drop-out' i skolen blir du en 'push-out' i samfunnet og fellesskapet. Konsekvensen av å falle ut av skolen er dermed langt større i dag enn tidligere, og i stortingsmeldingen oppfordres det til en tettere kontakt mellom skole og arbeidsliv for «...å gi elever og studenter tilgang til innsikt, læring og motivasjon.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s.7). I dette spennet mellom individets ønsker og samfunnets behov er karriereveiledning sett på som et viktig tiltak for å hindre frafall i videregående opplæring, noe som er særlig belyst i Stortingsmeldingen *Fullføringsreformen*. (Kunnskapsdepartementet, 2021, kap. 8.2)

2.3 Karriereveiledning

Frank Parsons blir ofte omtalt som karriereveiledningens far, som på begynnelsen av nittenhundretallet grunnla organisert yrkesveiledning og banet veien for vår tids karriereveiledning. Den gang, som nå, ble karriereveiledning sett på som et nyttig sosialpolitisk bidrag i en tid med store omveltninger. (Svendsrud, 2014) Siden den gang har feltet utviklet ulike praksisformer og teorier fra Parsons og Hollands *vocational guidance*, som hadde en *matching* tankegang som, grovt forenklet, hadde fokus på å matche en persons ferdigheter til et yrke, via 70-tallets fokus på *career education and development* hvor pedagogikkens lærings- og utviklingssyn ble toneangivende og hvor blant annet Donald Super bidro med sin livsfaseteori, og hvor det legges vekt på at menneskers karrierevalg påvirkes av både deres livssituasjon og livsfase, og til i dag hvor vi også ser karriereveiledning i et *life design* perspektiv, utarbeidet av Mark Savickas, hvor en metode er et karrierekonstruksjonistisk intervju bestående av seks spørsmål og hvor veisøker forteller sin historie. Life design har sine røtter i yrkespsykologien. Fagfeltet har således blitt videreutviklet av forskere innen blant annet sosiologi, psykologi, pedagogikk og filosofi. På bakgrunn av OECDs rapport *OECD Skills Strategy – Action Report – Norway* fikk Kjærgårdutvalget i oppdrag å utarbeide «et helhetlig system for livslang karriereveiledning» i Norge. (OECD, 2014b) Deres anbefalinger ble lagt frem i *NOU 2016:7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. (NOU2016:17)

Karriereveiledning gis av mange ulike aktører i Norge i dag: i skolen, i Nav, i attføringsbedrifter, i private bedrifter og i fylkeskommunen for å nevne noen. For å øke kvaliteten i karriereveiledningstjenestene, og forene ulike praksiser, lanserte Kompetanse Norge et nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning i 2020. (Kompetanse Norge, 2020) Dette er med visse at det er nødvendig å styrke fagets profesjonalitet slik at de som mottar karriereveiledning skal få best mulig utbytte av den, og dermed også samfunnet. Oppgaven vil i analysekapittelet belyse at karriereveiledning er sett på som et sentralt verktøy for å sette mennesker i stand til å håndtere sin karriere i et stadig mer komplekst utdannings- og arbeidsmarked.

Frafall i skolen og sosiale forskjeller er et problem i utdanningssystemet. (Kunnskapsdepartementet, 2009) Karriereveiledning skal *møte alles behov* og bidra til sosial utjevning og hindre frafall i skolen, og ses på som en metode som skal bidra til å løse problemet med frafall fra- og feilvalg av utdanning. I ungdomsskolen skal faget utdanningsvalg, sammen med en styrket rådgivingstjeneste, bidra til bedre overganger mellom ungdomsskolen og videregående skole. Kjærgårdutvalget var i sin NOU tydelig på at kvalitet i karriereveiledningen er viktig, og at det må stilles krav til

kompetansen til de som skal gi denne tjenesten, også i skolen. (NOU2016:7, s. 214-215) Videre er elevers rett til karriereveiledning også nedfelt i Forskrift til Opplæringslova (2006, §22-3):

Den enkelte eleven har rett til rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesval. Utdannings- og yrkesrådgivinga har som formål å bevisstgjere og støtte eleven i val av utdanning og yrke og utvikle kompetansen til den enkelte til å planleggje utdanning og yrke i eit langsiktig læringsperspektiv.

2.3.1 Sosial rettferdighet

Som nevnt skal karriereveiledning bidra til å utjevne sosiale forskjeller og hindre utenforskap, og således være et verktøy til nytte for både individet og samfunnet. Dette gjør at fagfeltet befinner seg i et spenningsfelt, og hvor det er viktig at aktørene reflekterer rundt hvem eller hva karriereveiledningen skal være et verktøy for. Dosent emeritus i yrkesetikk og veiledning ved Universitetet i Sørøst-Norge, Lars Gunnar Lingås, er tydelig på at feltet trenger en sterk, profesjonell grunnmur for å kunne innfri sin rolle, og unngå at den ikke kun brukes til å bøte på sosiale skjevheter og eksklusjon. (Kjærgård & Plant, 2018, s.53) Flere forskere innen fagfeltet har bidratt til å løfte sosial rettferdighet som et tema, som blant andre Tristram Hooley, Ronald G. Sultana og Rie Thomsen. Sosial rettferdighet i karriereveiledning tilbyr et alternativ til å se på karriereveiledning som et rent styringsverktøy for den økonomiske politikken, men tar til orde for at karriereveiledningsfeltet også må stå på de svakes side og snakke på vegne av de sårbare. I det ligger det også en forpliktelse til å opptre etisk. I arbeid med denne oppgaven hvor utenforskap og karriereveiledning krysser hverandre har jeg ønsket å legge til grunn en definisjon av karriereveiledning som har i seg elementer av sosial rettferdighet. I boka *Career guidance for social justice – contesting neoliberalism* brukes denne definisjonen:

Career guidance supports individuals and groups to discover more about work, leisure and learning and to consider their place in the world and plan for their futures. Key to this is developing individual and community capacity to analyse and problematise assumptions and power relations, to network and build solidarity and to create new and shared opportunities. It empowers individuals and groups to struggle within the world as it is and to imagine the world as it could be. Career guidance can take a wide range of forms and draws on diverse theoretical traditions. But at its heart it is a purposeful learning opportunity which supports individuals and groups to consider and reconsider work, leisure and learning in the light of new information and experiences and to take both individual and collective action as a result of this.

(Hooley, Sultana & Thomsen, 2018, s.20)

I dette ligger et ønske om at karriereveiledning ikke kun skal ses på som et instrument for næringslivets behov for kompetanse og således være et verktøy som sikrer Norge en god økonomi, men at det skal bidra til at vi som mennesker utforsker oss selv, vår identitet, våre ønsker og behov i møtet med kravene i det moderne livet. Sosial rettferdighet er dermed en mot-diskurs til neoliberalisme også innen karriereveiledning. Dette vil belyses ytterligere i oppgavens kapittel 5.

2.4 New Public Management

New Public Management, heretter forkortet NPM, er styringskonseptet og den økonomiske teorien som har vært rådende de siste ti-årene i den vestlige verden, inkludert Norge. NPM oppsto i New Zealand, USA og Storbritannia på 80-tallet, hvor den hadde karakter av å være en svært rask og omfattende reform av offentlig sektor, og hvor man benytter seg av styringsteknikker fra privat sektor og overfører de samme prinsippene til offentlig sektor. Begrunnelsen var at man ønsket å effektivisere en dyr, omfattende og ineffektiv offentlig sektor i en økonomisk nedgangstid. Reformen har derfor en distinkt økonomisk tone. Norge har implementert NPM på en mer gradvis måte enn i opphavslandene, og har styrt unna 'masseprivatisering' av offentlig sektor. Her til lands har Norges medlemskap i EØS betydd at vi har fått en del styringsdokumenter fra EU og OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), og et skifte fra et konsensus-basert beslutningstaking til en forskningsbasert beslutningstaking. (Christensen, Lie & Lægred, 2008) Dette har også bidratt til å endre den norske velferdsstaten gjennom internasjonale politiske mål. Økt globalisering via internasjonal handel, samarbeid og arbeidskraft har gjort Norge mer avhengig av deltagelse i verdensmarkedet på en annen måte enn før, og dette påvirker vår lovgivning og politiske løsninger. (Stamsø, 2017 s.69) Vi ser en dreining fra regelstyring til resultatstyring i offentlig sektor, og et ønske om å produsere offentlige tjenester billigere og mer effektivt. NPMs mål- og resultatorientering ses derfor i NAV, i skolen, i arbeidslivet og i de politiske styringsdokumentene, og noen eksempler på terminologi som kommer fra denne tenkningen har bakgrunn i en distinktiv økonomisk diskurs, som for eksempel *kompetanse*, *samordning* og *økt digitalisering* (effektivisering) som denne oppgaven kommer inn på i analysen av styringsdokumentene. Konsekvensen er at det offentlige skal styres etter de samme prinsippene som en bedrift, og hvor en type ettertraktet borger skapes: det effektive, selvmotiverte mennesket som tar ansvar for eget liv og bidrar til et konkurransedyktig samfunn, og hvor det ideelle mennesket også gjør seg selv konkurransedyktig.

2.4.1 Neoliberalisme

Det finnes mye litteratur som forsøker å tilby en forklaring på hva neoliberalisme er. Felles for mange av dem er at de knytter utviklingen av neoliberalisme til et ønske om å flytte makten fra staten til markedet. Hooley, Sultana og Thomsen knytter også Foucaults teori om subjektivering av individet i en neoliberalistisk diskurs. Mennesket endres fra å være en borger til en konsument eller klient, og gir form til hva vi oppfatter som en sosialt rettferdig verden. (Hooley et al., 2018, s. 9) Mennesket tilpasser seg markedets behov, og ikke omvendt. Neoliberalisme er en diskurs knyttet til new public management, og som vi er en del av og derfor ikke «ser.»

3 Metode og empiri

I dette kapitlet vil jeg presentere metoden og empirien. Empirien består av sentrale offentlige styringsdokumenter som omhandler utdanning, arbeid og helse. Jeg har så gjennomført en policyanalyse av disse for å kunne besvare problemstillingen. Metoden jeg har benyttet for å kunne gjennomføre analysen er Carol Bacchi's *What's the Problem Represented to Be*, heretter forkortet WPR. Begrepene og metoden diskurs og diskursanalyse vil også bli presentert i dette kapitlet, og avslutningsvis vil jeg trekke inn reliabilitet og validitet for å belyse hvordan de vitenskapsteoretisk knytter seg til vitenskap. Deler av denne formuleringen benyttet jeg også i mitt forskningsdesign til denne masteroppgaven (Nicolaysen-Page, 2021, s. 5).

3.1 Diskurs og diskursanalyse

En diskurs er en bestemt måte å snakke om og forstå verden på. (Winter & Jørgensen, 1999, s.9)
Enklere forklart: ulike diskurser er som ulike briller vi ser og opplever verden med på samme måte som vi bruker språket til å skape representasjoner av virkeligheten. En diskursanalyse er dermed en metode brukt for å se på hvordan språk brukes i en vid forstand. I en diskursanalyse analyseres språket i større 'setting,' ofte i både en sosial og kulturell kontekst for å få øye på ulikheter og skjevheter i samfunnet.

3.1.1 Diskursanalyse

Diskursanalyse er en analyse av hvordan språket brukes i en bestemt policy, satt inn i en tid og i en kontekst. Å foreta en diskursanalyse er derfor en forutsetning for å kunne besvare spørsmålene 2-4 i Carol Bacchis WPR-analyse. Disse spørsmålene går ut på å avdekke ulike problemforståelser i en tekst, og finne ut hvilke antagelser som ligger bak. Analysespørsmålene presenteres i avsnitt 3.2.1. I en diskursanalyse må man derfor finne frem til hva diskursen *er*, samt avdekke bakenforliggende faktorer for diskursen for å kunne forstå den bedre i sin kontekst. I sitt arbeid med diskursanalyse er Bacchi åpen om sin sterke påvirkning av Foucault.

I denne oppgaven legger jeg til grunn at diskursanalyse må ses på som både en teori og en metode (Jørgensen & Philips, 1999, s. 12). Nyeng påpeker også at det er «...*et internt forhold mellom teori*

og praksis i samfunnsvitenskap.» (Nyeng, F. 2012, s.166) Ved å veve inn diskursanalyse som en del av en policyanalyse, må jeg dermed akseptere de vitenskapsteoretiske og filosofiske premissene som denne formen for analyse bygger på.

Diskursers makt er at den «produserer» kunnskap og sier noe om hva som er «riktig», og hvem som 'eier' «sannheten» I Stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter, som denne oppgaven analyserer, har språket en konsekvens for hvordan vi borgere opplever og forstår gruppene som er definert å være i et utenforskap, blant annet de med nedsatt funksjonsevne. I samfunnet vil det alltid være ulike og kontrastfylte måter å forstå et problem på, men politikere og byråkrater har en definisjonsmakt som igjen påvirker hvordan vi i praksisfeltet arbeider med disse gruppene. Styringsdokumenter sier noe om hvem som skal hjelpes og med hvilke tiltak. Disse diskursene kan derfor være disiplinerende, kontrollerende og ekskluderende i sin makt.

3.2 What's the problem represented to be?

WPR er policy-analyseverktøyet utarbeidet av statsviter og forsker Carol Bacchi og ble lansert i 2009. WPR er et rammeverk med seks spørsmål en forsker kan benytte for å kritisk undersøke et politisk dokument ved å undersøke hva som ligger bak en politikk og setter de problemene som lanseres under kritisk vurdering. Politikere har en definisjonsmakt over hva som er problematisk i samfunnet vårt og som må løses, og Bacchi mener at vi ofte lar oss styre av dette uten å stille spørsmål ved det. Metoden setter spørsmål ved nettopp det vi tar for gitt og åpner for refleksjon. Ved å benytte denne metoden kan forskeren problematisere selve policyen, også kalt styringsdokumenter, ved å utforske og utfordre underliggende antagelser og mulige impliserte logikker i problem-representasjonene. Det betyr at forskeren er bevisst og ser etter hvilken tenkning som, ofte ubevisst, danner et bakteppe i offentlige styringsdokumenter. Da vil man kunne undersøke sammenhenger mellom diskurser og andre sosiale «elementer» som f.eks. makt og ideologi, og få øye på hvilke effekter som skapes av problemrepresentasjonene. For eksempel vil *diskursiv effekt* avsløre hva som kan sies og tenkes om et 'problem' og *subjektive effekter* vil synliggjøre hvilke *subjekter* som er konstruert gjennom problemrepresentasjonen, og hvilke *levde effekter* problemrepresentasjonen gir i form av hvordan de direkte påvirker menneskers liv, og også hvordan det påvirker organisasjoners praksis og danner institusjonelle kulturer og logikker, for eksempel i karriereveiledning og i skolen. En forskers blick på teksten vil derfor være en annen enn politikerens som har skapt den.

En politiker ser på en policy som et forslag til hvordan styringsmaktene ønsker å løse problemer og utfordringer i samfunnet, imens en forsker som analyserer dokumentet ved hjelp av WPR ser på det som en tekst rik på ulike tolkningsmuligheter, og vil 'dykke' inn i teksten og analysere hvor og hvorfor antagelser om et problem oppstår eller skapes og opprettholdes, og om 'problemet' kan forstås og håndteres på en annen måte. WPR-analyse er dermed viktig fordi den kan bidra til at flere perspektiver kommer frem. WPR-metoden er også med å gi både en god ramme og en tydelig struktur til policy-analyse-arbeidet. Metodeverket gir fleksibilitet og frihet til å la forskeren velge hvilke deler av metoden som man mener er hensiktsmessig å benytte for å få svar på problemstillingen. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 6) Bacchis WPR-metode står på fire filosofiske og vitenskapsteoretiske pillarer: sosial konstruksjonsteori, poststrukturalistisk diskurs psykologi, feminist teori og styringstenkning (Governmentality). (Bacchi, 2009, s. 264)

I samfunnsvitenskap er det ikke mulig å skille mellom det vi studerer og oss selv på samme måte som de kan i naturvitenskapen. Ulike teorier tas inn i praksis og veves inn vårt daglige virke på en, ofte, usynlig måte, og blir noe vi etter hvert tar for gitt. Ved å benytte en kvalitativ metode ønsker jeg å synliggjøre sammenhenger som nettopp er usynlige for de fleste av oss. I kapittelet validitet og reliabilitet vil jeg belyse noen av utfordringene med denne metoden. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 3 og 4)

3.2.1 Analysespørsmålene

WPR-metoden har følgende seks spørsmål (min egen oversettelse står under hvert spørsmål):

1. What's the '*problem*' ... represented to be in a specific policy or policies?
Hva er 'problemet' fremstilt å være i den spesifikke policyen?
2. What *presuppositions and assumptions* underlie this representation of the 'problem'?
Hvilke antagelser ligger til grunn for denne fremstillingen av 'problemet'?
3. *How* has this representation of the 'problem' come about?
Hvordan har disse fremstillingene av 'problemet' oppstått?
4. What is left *unproblematic* in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought about differently?

Hva blir ikke problematisert i denne fremstillingen av 'problemet'? Kan 'problemet' bli sett på på en annen måte?

5. What *effects* are produced by this representation of the 'problem'?

Hvilke konsekvenser kan produseres på bakgrunn av denne fremstillingen av 'problemet'?

6. How/where is this representation of the 'problem' *produced, disseminated and defended*? How could it be questioned, disrupted and replaced?

Hvordan er denne fremstillingen av 'problemet' produsert, spredt og forsvart? Kan den utfordres, settes spørsmålsteget ved eller bli erstattet?

(Bacchi, 2009, s. xii)

Spørsmål 1 er helt avgjørende for metoden fordi hvordan vi tenker om et problem påvirker hvordan vi håndterer det, og er med å avdekke hva vi mener er problematisk i samfunnet, og som må endres. Det krever at forskeren går inn i materialet og ser etter bakenforliggende grunner til sosiale utfordringer og ikke uten videre godtar den fremstillingen som presenteres i et politisk dokument. Forskeren ønsker å avdekke underliggende logikker som er i spill i en konkret diskurs, og se nærmere på den kulturelle konteksten.

3.3 Empiri/data

I dette kapittelet vil jeg presentere hvilke to dokumenter jeg har valgt å analysere. De er begge offentlige styringsdokumenter, og er derfor tekster med mye makt i seg fordi mange av forslagene i sentrale styringsdokumenter fører til politikk som direkte vil påvirke enkeltmennesker så vel som praksisfelt, som for eksempel utdanningssektor, arbeidsliv og karriereveiledningsfeltet.

Dokumentene er valgt for å se om de sammen danner en rød tråd i sine problemrepresentasjoner og dermed har sammenfallende diskurser. Om jeg finner denne røde tråden er det med å vise at enkelte diskurser er særlig fremtredende i vår tid.

Det mest omfattende dokumentet er Stortingsmeldingen *Melding om utenforskap og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021). En stortingsmelding er et dokument som brukes når den sittende regjeringen vil legge frem en sak for stortinget. Den vil vise stortinget hva slags satsningsområder den har og vil på en grundig måte legge frem sine analyser i meldingen. Det var viktig for meg i utvelgelsen av dokumentene at de var tidsnære til den tiden jeg fortok mitt forskningsprosjekt, fordi jeg har et ønske om at mitt bidrag skal oppleves som nyttig

og aktuelt for karriereveiledningsfeltet i møte med mennesker med nedsatt funksjonsevne. For å oppnå det må empirien være tidsaktuell. Fordi Stortingsmeldingen er relativt ny finnes det heller ikke et stort omfang av analyse av nettopp dette styringsdokumentet, og derfor kan jeg gjøre en uhildet analyse uten påvirkning av andres forståelse av teksten. Stortingsmeldingen tar for seg temaer som utenforskap knyttet til helse, utdanning og arbeid og er derfor egnet til å besvare problemstillingen i denne oppgaven. I forkant av utvelgelsen hadde jeg lest Sysselsettingsutvalgets NOU 2019:7, *Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*, som ga meg innsikt i hva stortingsmeldingen kom til å omhandle (NOU, 2019:7).

Et direktorat er en del av statsforvaltningen og er et myndighetsorgan som skal sette et departements politikk ut i praksis. De har både en faglig og politisk rolle innenfor et begrenset politisk felt. Kompetanse Norge, fra og med 1.juli 2021 kalt Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, er et direktorat under kunnskapsdepartementet, og skal således se til at regjeringens politikk gjennomføres ute i fagfeltene i Norge. Direktoratet kom i 2020 med dokumentet *Kompass 2020 Helse i et kompetanse-politisk perspektiv* (Berg, Størset, Tkachenko & Ulven, 2020), og er det andre dokumentet jeg har valgt ut for analyse. Jeg valgte dette dokumentet fordi det så tydelig belyser helse i relasjon til utdanning, arbeid og kompetanse, noe som er interessant når jeg skal se på utenforskap knyttet til nedsatt funksjonsevne. Kompetanse Norge står også bak utarbeidelsen av kvalitetsrammeverket for karriereveiledning som jeg redegjorde for i oppgavens innledning. Det er derfor interessant for meg å analysere et dokument fra et direktorat som både har en sentral rolle i norsk kompetansepolitikk og i utviklingen av karriereveiledningsfeltet i Norge. WPR-analysen som metode er valgt nettopp for å vise oss hvordan vi blir styrt av våre politikere og byråkrater. En analyse av disse to dokumentene er derfor valgt fordi de kan bidra med sentrale perspektiver rundt dette.

3.4 Validitet og reliabilitet

Positivistisk vitenskap, påvirket av naturvitenskapelig tenkning, er kritisk til sosial-konstruksjonistisk metode fordi den ikke gir hypoteser som kan testes mot alternative teorier, så ved å velge å gjøre en kvalitativ studie, og ikke en kvantitativ eller naturvitenskapelig studie, må jeg være nøye med hvordan jeg skal trekke vitenskapelige konklusjoner fra forskningen min for å gjøre den *gyldig*, eller valid. I diskursanalyse er det å vise sammenheng avgjørende, og vise at alle elementene i analysen er i overensstemmelse med hverandre. Med andre ord skal rapporten være

gjennomiktig. (Jørgensen og Philips, 1999, s 133-134) I en diskursanalyse må forskeren være bevisst på at hun selv er en del av den, og at hun derfor ikke er objektiv. Validitet er også knyttet til hvilken grad jeg evner å besvare problemstillingen jeg har valgt. (Nicolaysen-Page, 2021, s. 8)

Etterprøvnbarhet, *reliabilitet*, kan være utfordrende i og med at hele mitt forskningsprosjekt er påvirket av meg og mine valg igjennom prosessen med å skrive oppgaven. Jeg har valgt både problemstillingen, empirien og metoden, samt at jeg utvilsomt vil være påvirket av mine utdanninger og praksiser som både lærer, karriereveileder og journalist. Validitet er knyttet til min evne til kritisk refleksjon, siden min forforståelse vil påvirke hvordan jeg tolker funnene i analysen og knytter det til karriereveiledning. Jeg har hele tiden måttet reflektere rundt de ulike rollene jeg har bekledd og vært bevisst på hvordan jeg har håndtert mine erfaringer og forkunnskaper i arbeidet med denne masteroppgaven. Min tolkning av funnene i analysen har også i seg en makt, og oppgaven kan derfor ikke leses som ‘en sannhet’ om hvordan virkeligheten virkelig ‘er.’ Kunnskap er subjektivt og derav følger det at det vil kunne finnes andre mulige diskurser jeg ikke har fått øye på i det samme materialet. Vi har alle ulike sannheter fordi sannheten i seg selv også er en diskursiv konstruksjon, en versjon av ‘sannhet.’

Jeg har tatt grep for å være transparent igjennom hele oppgaven ved å utarbeide et begrunnet forskningsdesign og lagt dette frem for mine veiledere på universitetet, og fått tilbakemeldinger fra mine medstudenter i kollektiv akademisk veiledning (KAV). Jeg har også satt oppgaven inn i en sammenheng ved å vise tidligere forskning. Underveis i arbeidet med analysen har jeg brukt representative sitater fra det empiriske materialet og fortolket disse i lys av teori.

Det er viktig at jeg knytter teori til oppgaven fordi den er med å begrunne, og stille krav til, hva jeg kan ha en mening om. Det er derfor viktig at jeg forklarer og fortolker det empiriske materialet jeg benytter, kalt hermeneutisk metode. I det ligger det også at jeg må være bevisst at min tolkning har i seg et maktpotensial, noe som gjør ontologisk objektivitet utfordrende. Men samtidig påpekes det i diskursteori at objektivitet også finnes i sosialkonstruktivisme fordi det er så mye ved det sosiale vi tar for gitt og som vi ikke setter spørsmålstegn ved. (Jørgensen & Phillips, 1999) I diskursteori skiller vi derfor mellom det objektive, det vi ikke stiller spørsmålstegn ved, og det politiske. Denne formuleringen er også brukt i mitt forskningsdesign til denne mastergradsoppgaven (Nicolaysen-Page, 2021, s.7 og 8) Dette belyses noe mer under tittelen sosialkonstruksjonisme i oppgavens teorikapittel.

4 Analyse og drøfting

I analysen vil jeg legge frem funnene i det empiriske materialet mitt ved hjelp av WPR-metoden. Jeg vil først foreta en analyse av spørsmål en i hver av dokumentene for deretter å ta for meg de andre analyse-spørsmålene. For å gjøre det enklere for leseren å forstå hvilket dokument jeg viser til har jeg referert til henholdsvis *Stortingsmeldingen* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021) og *Rapporten*. (Berg et al., 2020). For å finne ut hvordan utenforskap er fremstilt i dokumentene har jeg fulgt Bacchis metode, og tatt utgangspunkt i problemskildringer og løsningsforslag for å få innsikt i hvordan problemet utenforskap knyttet til nedsatt funksjonsevne fremstilles. Jeg har bevisst utelatt spørsmål seks (Bacchi, 2009, s. xii) fra denne analysen da oppgavens problemstilling blir besvart i de andre spørsmålene.

4.1 Hva er 'problemet' fremstilt å være?

I begge dokumentene jeg har analysert er problemet nokså entydig fremstilt: for mange i Norge lever på ytelser fra NAV og skal over i arbeid. *«Ofte vil det å stå utenfor utdanning og arbeid også bety lavere deltakelse på andre samfunnsområder. Å stå utenfor arbeid betyr gjerne en krevende økonomisk situasjon for den enkelte og kan forsterke andre utfordringer.»* (Stortingsmeldingen s. 9) og *«For å kunne sikre bærekraftige velferdsordninger er det avgjørende å øke sysselsettingsnivået blant befolkningen i yrkesaktiv alder.»* (Rapporten, 2020, s. 4)

Utenforskap er tydelig målt i forhold til mangel på arbeidsdeltagelse, og arbeidsdeltagelse i form av lønnet arbeid er fremstilt som den ideelle formen for samfunnsdeltagelse: *«...målet er at flere unge med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller ruslidelser gjennomfører utdanning/lærlingeløp og kommer over i ordinært lønnet arbeid.»* (Stortingsmeldingen, s. 112). Budskapet er at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal utnytte sin (rest-)arbeidsevne, og at deltagelse i arbeid er helsefremmende.

4.1.1 Kompass 2020: Helse i et kompetansepolitisk perspektiv

I denne rapporten fra Kompetanse Norge er utenforskap belyst i forhold til dårlig helse, og dårlig helse blir først og fremst knyttet til manglende kompetanse hos den enkelte. *«Mange av de som er på helserelaterte ytelser, har lite utdanning og mangler etterspurt kompetanse.»* (s. 5)

Innledningsvis i rapporten stiller også da direktøren i Kompetanse Norge (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse), Sveinung Skule, følgende spørsmål: «*Kanskje bør noen i fremtiden få kompetanse på blå resept?*» (s. 4) Med dette menes at utdanning og kompetanseheving er «behandlingen» for utenforskap, og at mennesker kan «kureres» for tilstanden utenforskap ved å ta imot tilbud om rehabilitering og behandling igjennom «medisinen» utdannelse.

Argumentasjonen bygges opp ved hjelp av statistikk og analyser hvor arbeidstilknytning, unge utenfor arbeid, den norske befolkningens ferdigheter i lesing, arbeidsintensitet blant uføre og en oversikt over hvem som mottar uføretrygd er blant det som måles. I dette dokumentet er mangel på kompetanse fremstilt å være en større grunn til at mennesker blir erklært uføre mer enn uhelse i seg selv. Rapporten viser også til Sysselsettingsutvalgets funn og tilrådninger. Sysselsettingsutvalget fikk i mandat fra Arbeids- og sosialdepartementet å se på tiltak for å få flere i jobb og redusere utenforskap, og utarbeidet to offentlige utredninger med sine funn og tilrådninger. (NOU 2019:7) (NOU 2021:2) I denne rapporten vises det kun til den første.

Samlet viser utredningene at det er en økonomisk diskurs som er fremtredende, og en grundig analyse, av helseutfordringene i befolkningen er utelatt fra datamaterialet. Dårlig helse er derimot fremstilt som noe som ikke er ekte: «*Individer som ikke passer helt inn i det ordinære systemet med utdanning og jobb, ender på et legekantor, og får en diagnose som fører til en helsereelatert ytelse.*» (s. 32) Med andre ord er det individets manglende tilpasningsevne som er utfordringen, ikke helse. Helse blir fremstilt som noe man skylder på når man ikke har *fått det til* i livet. I rapporten kaller de denne fremstillingen for *medikalisering av lav ervervsevne*. (s. 42)

I rapporten står det: «*Arbeidsmarkedspolitik og helsepolitikk har en betydning for hvorvidt en person med nedsatt arbeidsevne havner på helsereelaterte ytelser, eller om de får en mulighet til å bli en del av arbeidsmarkedet.*» (s. 8) Med dette utsagnet er det tydelig at arbeidslinja fremdeles er det tiltakene skal styres etter. Ett tiltak som foreslås i rapporten er at NAV-ansatte bør få bedre veilederkompetanse. (s.32) Med andre ord kan dette tolkes som at man ønsker å redusere legens 'makt' til å 'gjøre mennesker uføre via diagnose', men heller sette NAV-ansatte i stand til å skrive ut *kompetanse på blå resept*. For å få til denne dreiningen må dermed NAV-ansatte få hevet sin kompetanse i, blant annet, karriereveiledning slik at de kan veilede brukeren og sette inn *riktigere* kompetansehevende tiltak. Da unngår man samtidig at helse tar opp for mye plass i narrativet. I rapporten henvises det til NOU 2016:7: «*Karriereveiledningsutvalget påpekte i 2016 på at et inkluderende arbeidsliv for lange arbeidsliv fordrer økt bruk av karriereveiledning, og at*

karriereveiledning i tilknytning til NAV er et særlig relevant virkemiddel for blant annet personer med nedsatt funksjonsevne på grunn av helseutfordringer.» (NOU 2016:7, 2016, s. 177)

Kompetanseheving som tiltak tar opp en stor del av rapporten. Å øke kompetansen til de som står utenfor er derfor løsningen på problemet utenforskap og nedsatt funksjonsevne. Selve kompetansebegrepet er også noe utvidet i den forstand at den gjelder mer enn formell utdanning:

Kartlegging av kompetanse og kompetansemangler krever en systematisk tilnærming og et bevisst forhold til at kompetanse er mer enn formell utdanning. Karriereveiledning, systematisk utvikling av sosiale og emosjonelle ferdigheter, satsing på helsekompetanse og grunnleggende ferdigheter er noen kompetansepoltiske virkemidler fra de ulike sektorene i forvaltningen som blir belyst i denne rapporten. (s.11)

Problemet er fremstilt å være at de som står utenfor arbeid i Norge i dag mangler mange former for kompetanse. Det legges også vekt på at det er individet som må endre seg og bygge kompetansen det mangler. Implisitt i dette kommer det frem at når mennesket mangler kompetanse så mangler det evner til å ta de gode valgene, da først og fremst valg som ganger samfunnet og økonomien. I rapporten viser de til kompetansebehovsutvalgets definisjon av kompetanse som: «...kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier.» (s. 10) Det er med andre ord noe mangelfullt ved individet som står utenfor. 'De' har ikke de rette holdningene og verdiene som 'oss' som har utdannet oss og som arbeider, og det rettfærdiggjør at 'de' må «motiveres» ved hjelp av insentiver og tiltak for å la seg utvikle på en systematisk måte. Utenforskap knyttes her til mangel på de rette holdningene. Individet som står utenfor gjør det fordi det har en feil innstilling, en slags uvilje mot å arbeide.

Ivaretagelse og omsorg av de med nedsatt funksjonsevne virker å være en tanke og praksis som er 'utgått på dato', og står nå i kontrast til tidligere tider hvor dårlig helse skulle bøtes på med en trygdeytelse stor nok til at den kunne bidra til sosial likhet, samt ved arbeidsmarkedstiltak hos NAV eller at uhelse ble behandlet med rehabilitering. Nå ser vi at å være en «passiv mottaker av hjelp» byttes ut med en ansvarsdiskurs, hvor individet skal *motiveres* til å ta bedre valg for seg selv. Til å bistå individene med å ta riktige valg, og bygge kompetansen det mangler, er et tre-parts-samarbeid som består av utdanning, arbeid og helse. Dette vil samtidig resultere i en legitimering av mer kontroll og styring av disse personene fordi de skal følges opp av flere systemer samtidig. Ulike tiltak skal evalueres, mål skal settes, individet skal følges opp, og det skal avgjøres om

personer som står utenfor er *aktiv nok, deltagende nok* i sin egen endringsprosess. Dette er mål som er lett å se igjen i tenkningen til New Public Management, og som kommer til uttrykk igjennom et uttrykt behov for samordning og økt digitalisering av tjenester, som denne oppgaven også kommer inn på.

I dette dokumentet kommer det også frem et syn på at de med nedsatt funksjonsevne har uhelse fordi de ikke har evnet å ta godt nok vare på sin egen helse. «....*blant personer med lav sosioøkonomisk status er det en høyre andel med helseutfordringer enn blant personer med høy sosioøkonomisk status.* (s.12) Problemet er altså at de mangler helsekompetanse. For å bøte på dette er løsningen at individene må lære å lære. I dokumentet står det: «*Ferdigheten å lære å lære er spesielt viktig for å kunne tilegne seg mer kunnskap om bedre helsevaner gjennom livsløpet, og for å kunne håndtere store og små endringer i helsesituasjoner som kan oppstå i løpet av livet.*» (s. 9) Fra dette utsagnet ser man igjen tenkningen fra New Public Managements neoliberalistiske ideologi om at vi som 'gode' borgere skal ta gode valg som gagnar samfunnet for øvrig. Vi ansvarlig-gjøres som individer: Vi skal i størst mulig grad være selvhjulpne, selvmotiverte og autonome borgere som tar ansvaret med å utdanne oss og tar helsegunstige valg, som igjen gjør oss til produktive og kosteffektive borgere. Vi *gir* mer enn vi *tar*, og dermed bidrar vi til det som er sunt og godt, og en god samfunnsøkonomi. Vi skal ikke være til belastning, men til nytte. Til gjengjeld gir det oss inngangsbilletten og adgangen til *det gode liv* og alt det fører med seg av goder. De som utdanner seg og har god helse har gjort seg fortjent til det.

Det oppstår en nærmest dikotomisk effekt: Igjen forsterkes ideen om at det er noe mangelfullt ved mennesker som står utenfor, de mangler evner til å ta de rette valgene, de er passive, de lever på feil måte, de bidrar til å gjøre seg selv syke etc. Dermed fortjener de å stå på utsiden. Vi, som samfunn, godtar det. «Det er deres egen skyld.» Effekten er at samfunnet står i fare for å ikke se på dette som etisk utfordrende, og dermed ikke problematiserer eller løfter det i særlig grad på vegne av de mest marginaliserte. I stedet godtar vi at utenforskap legges som en skyld knyttet til individet, og ikke ser på andre årsaksforklaringer.

I denne rapporten (Berg et al., 2020) er også karrierekompetanse og kunnskap om utdanningsveier trukket frem som løsninger på problemet utenforskap. «*Ved å sette søkelys på ulike kompetanser som arbeidslivet etterspør, og på ulike måter å tilegne seg dem, kan kompetansepolitikken bidra inn i inkluderingsarbeidet.*» (s.6) Karrierekompetanse blir også sett på som en løsning for de som har nedsatt funksjonsevne eller uhelse: «*Kompetanser som grunnleggende ferdigheter og*

karrierekompetanse er viktig for å kunne ta helsegunstige valg.» (s.5) Her knyttes dårlig helse og utenforskap på nytt til individets valg. Problemet uhelse er et valg foretatt av individet, fordi individet velger dårlige levevaner og foretar dårlige karrierevalg, som igjen gjør dem syke. I rapporten nevnes spesielt muskel og skjelettsykdommer, psykiske plager, hjerte- og karsykdommer, kreft, diabetes, kols og demens av helseplager som kan føre til utenforskap. I rapporten er det ikke tatt stilling til at Norge trenger at noen sysselsetter seg i arbeid som kan bidra til uhelse, ofte i lavlønte yrker, hvor arbeidstagerne i liten grad har mulighet til å få tilpassede oppgaver, og denne stillheten gjør at skylden til uhelse og sykemelding og uførhet legges på arbeidstagerne og ikke til utfordringer på arbeidsplassen som bidrar til uhelse. Denne stillheten vil tas opp i oppgavens delkapittel 4.1.8.

Karrierekompetanse skal bidra til å gi personer med nedsatt funksjonsevne eller kunnskap om veier ut av uføret, og sette mennesket i stand til å gjøre omvalg, at veiledningen bidrar til å gi individet *en ny sjanse* til å finne et arbeid eller omskolere seg til et yrke som helsa tåler. Karriereveiledning blir med andre ord sett på som et sentralt instrument, og en løsning, for både individ og samfunn, og et tiltak som kan agere som en brobygger fra en uønsket situasjon til en bedre situasjon.

4.1.2 Stortingsmelding 32, (2021) Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv

Stortingsmeldingen *Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021) omhandler regjeringens forslag til tiltak for å få flere i arbeid, og redusere antallet mennesker som står utenfor deltagelse i samfunnet, samt forhindre at sosiale problemer går i arv. Meldingen tar for seg ulike veier til utenforskap, og tar kort for seg forhold i arbeidsmarkedet, slik som koronapandemien, arbeidsliv i rask endring og globalisering som samlet er med å gi økt konkurranse om jobbene. I tillegg anslås det at en del jobber permanent har forsvunnet etter pandemien, og bidrar til at arbeidsmarkedet blir enda trangere. Stortingsmeldingen har et noe større fokus på utenforskap knyttet til innvandring enn andre årsaker, men jeg har ikke tatt dette inn i oppgaven da det ikke er knyttet til min problemstilling.

I stortingsmeldingen er det viet et eget mellomkapittel som omhandler mennesker med nedsatt funksjonsevne. «*Det er en betydelig andel blant personer med funksjonsnedsettelse som ikke fullfører videregående utdanning enn blant den øvrige befolkningen. Samtidig viser undersøkelser at utdanning har enda større betydning for sannsynligheten for å komme i arbeid for denne gruppen enn for den øvrige befolkningen. OECD har pekt på at sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelse er relativt lav i Norge.*» (s. 32)

Her trekkes det frem at manglende kvalifisering bidrar til utenforskap. Hvorfor de med nedsatt funksjonsevne ikke fullfører videregående skole problematiseres noe i dette dokumentet, og det pekes mot at den viktigste årsaken til frafall er at elevene begynner på videregående skole med for dårlige forutsetninger (lavere enn 3 i snitt) «*Dette gjelder også personer med funksjonsnedsettelse, hvor 44% ikke har utdanning utover grunnskolen.*» (s. 39) Så med andre ord er det et problem at disse elevene ikke har fått med seg tilstrekkelig kompetanse ut fra grunnskolen, noe som må bety at grunnskolen ikke leverer godt nok til denne gruppen. Elevene faller ut av videregående skole fordi de ikke er blitt gjort gode nok *før* de kommer dit.

Forebyggende tiltak er dermed noe skolen må bli bedre på, og det vises til at *tidlig og samordnet innsats* er viktig. (s.11) Identifisering, kartlegging og ulike oppfølgingstiltak er noe skolen har hatt rutiner på i svært lang tid, likeså tverrfaglige samarbeid med pedagogisk psykologisk tjeneste, spesialhelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrisk tjeneste og barnevernstjenesten. Allikevel oppleves det som et problem at samarbeidet ikke gir gode nok resultater. Ved en samordning av tjenestene beveger vi oss mot et ønske om mer deling av data, kunnskap og informasjon om eleven. Som konsekvens omdefineres eleven til å bli en 'bruker' av offentlige tjenester, og dermed er eleven satt inn i en økonomisk diskurs og omdefineres til et økonomisk menneske. Tanken er at samordning av tjenester vil bidra til en kostnadseffektivisering fordi tjenestene deler sin kompetanse med hverandre og reduserer dyre og lange prosesser. Dette er del av en digitaliseringsstrategi som utvikles i Norge i dag, kalt *En digital offentlig sektor* (Kommunal og distriktsdepartementet, 2019) hvor helse og omsorg, oppvekst og utdanningssektorene er hovedområdene for samordning. Her kan man kjenne igjen det økonomiske perspektivet til NPM ved at ønsket mål er effektivisering av ressursbruk og dermed en produktivitetsøkning i samfunnet. Når eleven, eller 'brukeren' settes i sentrum er det fordi mennesket skal ha tilgang til brukervedvirkning. Fokuset på brukervedvirkning ble analysert av Stian Fredriksen i hans mastergradsavhandling, hvor brukervedvirkning i offentlig forvaltning kommer til uttrykk gjennom en neoliberalistisk styringsstrategi som først og fremst skal bidra til aktive borgere som eier sin

egen sak, og som i samme prosess ansvarliggjøres ved at utbyttet er tenkt å bidra til mer enn en egenverdi for individet. (Fredriksen, 2019) Samordning og økt digitalisering skal dermed bidra til å øke individets kompetanse til å ta gode valg for seg selv, en prosess som ansvarliggjør individet.

I stortingsmeldingens kapittel 3 står det om elever med nedsatt funksjonsevne at «*De har krav på et alternativt tilbud i skole, men det er bred enighet om at dette tilbudet er for dårlig.*» og «*Mange elever med nedsatt funksjonsevne får et dårligere tilbud i videregående opplæring enn elever uten funksjonsnedsettelse*» (s.62) Det pekes derfor på at skolen kan være en arena som bidrar til utenforskap for disse elevene. Samtidig kommer det frem at arbeidslivet ikke tilbyr læreplasser for disse elevene, og at de dermed ikke får fullført sin utdanning på lik linje med andre. Her ser vi et eksempel på at tjenestene som skal gjøre det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å kvalifisere seg for arbeid ikke får det til, og det antyder at den institusjonelle praksisen må bli bedre. En samordning av tjenester hvor utdanning, helse og arbeid jobber på lag kan dermed være med å styrke elevens muligheter til bedre kvalifisering. Samtidig er stortingsmeldingen svært vag i å foreslå hvordan den institusjonelle praksisen kan bedres. Det nevnes med en setning at regjeringen jobbet med en *strategi* for å gi elever med nedsatt funksjonsevne et bedre tilbud i videregående skole, og at de vil lovfeste «*...et tilbud som skal være likeverdig med læreplass.*» (s.62) Hvordan man ser for seg et slikt tilbud beskrives ikke, ei heller hvordan man skal få til noe likeverdig, men som *ikke er* en læreplass. Til sammenligning brukes mer plass i stortingsmeldingen til å påpeke at livsmestring og folkehelse er et tverrfaglig tema i skolen som «*...gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg.*» (s.62) Hovedvekten for ansvaret legges derfor hos individet, og ikke først og fremst hos systemene eleven møter.

I begge dokumentene i denne analysen er manglende kompetanse hos den enkelte, koblet med helseutfordringer, sett på som en hovedgrunn til utenforskap. Dokumentene peker også på *barrierer mot arbeid* som et tema, (Stortingsmeldingen, s. 33 og Rapporten, s.36) og her trekkes det frem at helseutfordringer sammen med lav utdanning og *sjenerøse inntekstytelser* gir lave *insentiver* for å komme i arbeid. (Stortingsmeldingen, s.33) Med dette sier politikerne at det er *for lønnsomt* å ikke jobbe for de med lavest inntekt, og at mennesker i denne situasjonen dermed mangler motivasjon til å jobbe. «Skylden» plasseres hos individet, som da må motiveres til å ta mer ansvar for eget liv, og dette rettferdiggjør å kutte i trygd og sosialstøtte til denne gruppen mennesker. Uføretrygd fremstilles da som at man har et valg, og at mange som 'velger' uføretrygd ikke er syke, men mangler kompetanse og insentiver og motivasjon. Manglende helsekompetanse fremstilles som et problem, og dermed et samfunnsanliggende, fordi kostnadene ved uhelse bæres av fellesskapet

gjennom betaling av skatt. I begge dokumentene jeg har analysert blir de med nedsatt funksjonsevne 'governmentalisert' via statistikker og kostnadsberegninger som igjen legitimerer en styring og kontroll av disse individene, siden de 'bruker' pengene 'våre'.

Inkluderingsdugnaden blir lansert som en løsning på 'problemet' utenforskap for de med nedsatt funksjonsevne. Det står blant annet: «*Inkluderingspolitikken har som mål få flere som står utenfor arbeidslivet med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en inn i ordinært arbeidsliv*» (s.90). Vi ser her at tanken er at de som har nedsatt funksjonsevne skal tilbys inkludering gjennom en nasjonal *dugnad*, et ord som gis assosiasjoner til frivillig arbeid utført i lag til et felles beste. I en tradisjonell dugnad gjør man så godt man kan, man bretter opp ermene en kort stund, og så ser man seg ferdig med innsatsen. Det interessante med inkluderingsdugnaden er at det er ikke den med nedsatt funksjonsevne som først og fremst får tilbud om tilrettelegging og modifisering av arbeidsmiljøet, men det er derimot arbeidsgiveren som får tilretteleggingen, eller avlastningen om du vil, om personen du gir en dugnad *for* er for krevende. Arbeidsgiver får tilbud om lønnstilskudd og individuell jobbstøtte (IPS) imens tilpasningene for individet skal oppnås igjennom økt samhandling i tjenestene rundt (s.90). Med andre ord tilbys ikke de med nedsatt funksjonsevne en *rett* til arbeidsinkludering, men en langt mindre forpliktende *dugnad*. Norge har gjentatte ganger høstet kritikk for dette fra FN, som vil at Norge skal innlemme rettigheter for funksjonshemmede inn i menneskerettslovgivningen (Berg, 2019).

4.1.3 Hvilke antagelser ligger til grunn for denne fremstillingen av 'problemet'?

I analysen av styringsdokumentene har ulike problemforståelser blitt synlige, og i dette avsnittet skal antagelsene som ligger bak 'problemet' manglende kompetanse hos de med nedsatt funksjonsevne synliggjøres. Antagelser er noe som ofte tas for gitt fordi vi ikke er dem bevisste. Antagelser er derfor noe som ligger bakenfor at noe oppfattes som et 'problem', og ved hjelp av å analysere diskursene kan det avdekkes hvor antagelsene kommer fra.

Det som er gjentakende i dokumentene er bruken av enkelte ord og uttrykk som bidrar til å skape et skille mellom det som er ønskelig og bra for-, og det som er en trussel mot-, velferdsstatens bærekraft. Dikotomier står ofte i motsetning til hverandre, og bidrar til våre tolkninger av et problem. I dette ligger også at det er mulighet for at kompliserte sammenhenger forenkles og man får en svart/hvitt effekt i stedet.

I begge dokumentene i analysen er sentrale nøkkelord *arbeid, kompetanse og trygd/inntektssikringsytelser*, og ulike dikotomier oppstår i tilknytning til disse ordene. Ved dikotomisk effekt, som skapes i ulike diskurser, vil man kunne oppnå et enten - eller syn på virkeligheten ved at subjekter plasseres i kategorier som gjensidig utelukker hverandre. Enten så står man i arbeid, som er bra, eller så står man utenfor arbeid, som er galt. Enten så har man kompetanse eller så er man inkompetent, enten har du inntekt via lønnet arbeid eller så har du valgt å ikke benytte sjansen som blir gitt til å la deg inkludere, og dermed er du en 'snylter'. Enten så har du rustet deg til livslang arbeidsdeltagelse ved å utnytte de ressursene som er gjort tilgjengelige for deg, du er med andre ord lærevillig, eller så er du 'dum'.

Nedsatt funksjonsevne og uhelse er dermed målt i forhold til individets antatte muligheter for å tilby sin humankapital, sin samlede *kompetanse*, for å kunne tilfredsstille behovene i norsk økonomi, det vil si arbeidsmarkedet, og velferdsstatens bærekraft, det vil si å bidra til å redusere utgiftene til NAV. Det er en helt tydelig økonomisk diskurs i begge dokumentene, og det er arbeidslinja som er styrende for tiltakene som er foreslått: «*Denne stortingsmeldingen legger mest vekt på utenforskap fra arbeid. Veien ut av utenforskap går gjennom utdanning og arbeid.*» (Stortingsmeldingen, s. 20) Det samme finner vi igjen i dokumentet fra Kompetanse Norge: «*Arbeid kan virke helsebringende*» (Rapporten, s. 29) og «*Syssettingsutvalget anbefaler at det norske trygdesystemet i større grad oppmuntrer til mottakere av stønader til å orientere seg mot arbeidslivet*» (NOU 2019:7, s. 11) og «*Syssettings-utvalgets ekspertgruppe anbefaler et mer aktivitetsorientert trygdesystem slik at færre blir gående passive mens de mottar trygd.*» (Stortingsmeldingen, s. 81)

Den dikotomiske effekten blir at mennesker med nedsatt funksjonsevne, og som lever på ytelse fra NAV, ikke er aktive nok i sin orientering mot arbeidsmarkedet. Antagelsen er dermed at de er late og umotiverte, men ikke først og fremst syke. De med nedsatt funksjonsevne har i tillegg skyld i sin egen uhelse fordi de har tatt feil livsstilsvalg ved å ha dårlige levevaner og lav helsekompetanse: «*Ulikheter i levevaner og helseatferd er også av betydning, som bruk av tobakk og alkohol, lite fysisk aktivitet og usunt kosthold.*» (Stortingsmeldingen, s. 42). Kompetanse Norge beskriver i sitt kapittel 1, *Kompetanse og Helse*, at helsekompetanse er viktig for å kunne fatte «*...livsstilsvalg, sykdomsforebyggende tiltak, egenmestring av sykdom og bruk av helse- og omsorgstjenesten.*» (Rapporten, s.11) Den dikotomiske effekten er at de som er utdannede både har en sunn livsførsel og bruker helsetjenester på en *lur* måte som gjør at de både holder seg friskere og benytter riktige helsetjenester til rett tid slik at de unngår uhelse som truer deres arbeidsdeltagelse. I kontrast fremstilles de uuttannede som individer som ikke lever sunt, og som derfor i større grad er skyldige

i sin uhelse, fordi de ikke har utviklet sin kompetanse godt nok til å forebygge sin egen sykdom. De hadde med andre ord ikke *trengt* å ende opp som uføre. Istedenfor blir de en dyr byrde for samfunnet.

Kompetanse fremstilles derfor både som et premiss til å innfri målene i arbeidslinja og også redusere NAVs utgifter. De med nedsatt funksjonsevne, eller arbeidsevne som NAV kaller det, blir da tydelig sammenlignet med det ideelle neoliberalistiske mennesket som tar ansvar for seg selv, ved arbeidsdeltagelse, utdanning og ivaretagelse av helse, og fremstår i kontrast som lite kompetente, og er dermed belastende for samfunnet. For å redusere den antatte 'skaden' de uføre, syke og uutdannede påfører samfunnet oppmuntres de til å enten øke sin kompetanse eller benytte sin *restarbeidsevne*, som i en økonomisk diskurs blir sett på som arbeidskraftreserven til Norge. I Stortingsmeldingen står det: «*For å stimulere til økt arbeidsinnsats blant uføretrygdede, må det lønne seg for uføretrygdede å jobbe så mye de kan.* (Stortingsmeldingen, s. 13) og det ved hjelp av «*....gode insentiver til arbeid som støtter opp om arbeidslinjen.*» (Stortingsmeldingen, s. 20).

En antagelse er derfor at de uføre har et valg om å arbeide, de har det bare alt for godt på trygd, og må motiveres vekk fra latskap og snylting. Valget skal gjøres 'enklere' via *motivasjon* og *insentiver*. Igjen ses en dikotomisk effekt ved at insentivene hovedsakelig er av økonomisk art, og hvor arbeidsgiverne er 'vinnerne' og de med nedsatt funksjonsevne er 'taperne.' Insentivene til de med nedsatt funksjonsevne medfører en trussel om svekkelse av deres inntekt og rettigheter til for eksempel anstendig arbeid ved at de får reduksjon i flere typer ytelser, tilbys arbeidstrening og deltidsarbeid på vilkår. (Stortingsmeldingen, s.80). Arbeidsgivere på sin side vil motta lønnstilskudd, kunne tilby prøveansettelser, samt kunne få med en mentor fra NAV til å følge opp arbeidstageren med nedsatt funksjonsevne. (Stortingsmeldingen, s.80-82). Med dette kommer det frem en antagelse om at de med nedsatt funksjonsevne er mer belastende å ha i jobb, og at de er mindre lønnsomme for arbeidsgiver. Hvordan begrense inntekten til de som 'velger' å ikke arbeide vektlegges mye i stortingsmeldingen, og kan føre til mistenkeliggjøring av de som står utenfor ved at ingen grunn er god nok til ikke å arbeide, og det blir derfor umoralsk å belønne disse individene med god inntekt. I samfunnet vil det dermed fremstå som legitimt å straffe 'unnasluntrere' som ikke bidrar til arbeidslinja: «Det skal lønne seg å arbeide»

New Public Managements kontroll og styringsmekanismer er gjenkjennelige i begge dokumentene, og kommer til uttrykk ved at det legges opp til måling av mennesker ved at de tildeles verdi etter hvor ettertraktet de gjør seg. Det er de føres syn på uførhet som råder, og som er malen for hva som

er rett, hva den syke trenger av tiltak og hvilken grad den syke belaster samfunnet. Det antyder dermed at «vi» vet bedre enn «dem», og at det er til alles beste at vi alle jobber. Å anta at de med nedsatt funksjonsevne ikke egentlig er syke åpner opp for et helt nytt narrativ når vi snakker om tiltak for denne gruppen mennesker. I kompetanse Norges policydokument står det:

«Arbeidsmarkedspolitik og helsepolitikk har en betydning for hvorvidt personer med nedsatt arbeidsevne havner på helserelaterte ytelser, eller om de får en mulighet til å bli en del av arbeidsmarkedet» (Rapporten, s. 8), og i stortingsmeldingen står det, *«Et slikt sterkt medisinsk fokus vil i seg selv kunne bidra til å redusere arbeidsevnen ved at medisinsk behandling vektlegges sterkere, og kompetanseheving og arbeidsrettet oppfølging svakere, enn hva som hadde vært optimalt for den enkelte.»* (Stortingsmeldingen, s.74)

Det er mange og sammensatte årsaker til utenforskap, og ulike fagmiljøer vil ha ulike syn på hva som skal til for å løse utenforskapsproblematikken. Fra politikernes og byråkratenes side ser det en antagelse om at kompetanseheving og kvalitetsutvikling hos ansatte i skolen, NAV, OT er nøklene til å løse kompliserte og sammensatte problemer som utenforskap er (Stortingsmeldingen Kap. 3 og 5). *«Omsorgs- og utdanningstjenester som når ut til alle barn og unge gir flere muligheter, og kan bidra til mer utjevning av levkår dess høyere kvalitet de holder.»* (s. 7). Her ses en antagelse om at det er for lite kunnskap i systemene rundt individet som står utenfor. Kompetanseheving er derfor noe alle skal jobbe med, både de som jobber med mennesker i utenforskap, de i barnehagen og i skolen, og hos NAV-ansatte som skal sette inn tiltak for å få mennesker i arbeid. Å øke kompetansen til de som skal jobbe med individene er derfor sett på som viktig fordi økt kompetanse i å kjenne igjen risikofaktorer og tolke situasjoner riktig i seg selv øker sjansen for å handle riktig. Det vil si: sette inn riktige tiltak tidligst mulig. Tiltakene skal være evidensbaserte, ikke skjønnsmessige, og derfor er kompetanseheving hos ansatte viktig. Ved at det jobbes systematisk og profesjonelt i systemene som skal bistå menneskene i randsonen, skal dette bidra til at det enkelte mennesket får et tilbud som er best mulig skreddersydd til sitt behov. Dette skal igjen bidra til at individets kompetanse heves, og det *settes i stand til* å ta bedre vare på seg selv, til å realisere seg selv.

Det er derfor en antagelse om at skolen må gjøre mer for å utvikle de rette ferdighetene hos individene som faller ut av skolen og som dermed ikke har kvalifisert seg for arbeid. Når det uttrykkes fortsatt behov for å styrke lærerens kompetanse så handler det om at de må bli enda bedre på å levere undervisning som har i seg muligheter for elevene til å ruste seg til å håndtere hele livet, ikke kun mestre tradisjonelle fag. Læreren må derfor omstille seg fra å være faglærer til å være mentor og veileder og utvide sin faglige verktøykasse til også å inneholde kunnskap om psykisk og

fysisk helse, og gi læringsaktiviteter som gir hver og en av elevene sjansen til å utvikle evner til selvledelse, og til å mestre sin helse.

Et aktuelt eksempel på dette er innføring av folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolen, samt utvikling av karrierekompetanse i faget utdanningsvalg. Personlig utvikling fremstilles som noe man kan lære på lik linje som matematikk og engelsk, og at selvledelse er noe man har med seg som kvalifikasjon ut av skolen. Tanken er at når elevene går ut av skolen med vitnemålet i hånda har de samtidig med seg nok kompetanse til å håndtere livets mange utfordringer, og får selv ansvaret med å ta gode valg for seg selv for resten av sitt liv. I dette ligger det riktignok en erkjennelse av at sosial ulikhet finnes i samfunnet, men at det er opp til individet å bruke ferdighetene sine til å løse situasjonen for seg selv, og at skolen derfor må styrke via sitt mandat om å bidra til sosial utjevning. *Å lære å lære* ligger derfor som en overordnet del i opplæringen, og er også knyttet til *livslang læring*, og handler om at hele befolkningen i kunnskapsnasjonen Norge må få utviklet strategier som bidrar til livslang selvregulering.

Slagordet *frihet under ansvar* kan settes i kontekst med det neoliberalistiske frie marked og ses igjen i velferdsstatens utøvelse av sosial liberalisme. Du er så 'fri' som du gjør deg selv, og om du ikke evner å være det ideelle økonomiske individet så gjør du det nødvendig for staten og gripe inn med tiltak og styring. Dette ses igjen i antagelsen om at økt samhandling på tvers av ulike sektorer er nødvendig. Individene som står utenfor er 'dyre i drift', og det offentlige 'apparatet' rundt må se på kostnadsreducerende tiltak for å gjøre driften mer kostnadseffektiv. «...Kort sagt: At tilbudene finnes, men at de ikke når de riktige brukerne til riktig tid. Da kan et stort, offentlig system i verste fall miste den enkelte bruker av syne.» (Stortingsmeldingen, s.8). Samordning vil dermed bety at individet får tett oppfølging, som i bunn og grunn betyr at politikerne ikke vil miste av syne en eneste krone, målt i humankapital. Det settes likhetstegn mellom individ og kostnad.

«NAV-kontoret må samarbeide med andre tjenester, som barnevern, familievern, skole og helsetjenestene,» og «Det foreslås å innføre en plikt i sosialtjenesteloven og NAV-loven til å samarbeide med andre tjenesteytere, både når det gjelder oppfølging av personer som mottar tjenester fra flere tjenesteytere, og samarbeid uten at dette er knyttet til oppfølgingen av en bestemt person. Plikten til å samarbeide gjelder både for å sikre at arbeids- og velferdsforvaltningen kan ivareta oppgavene sine, og for å sikre at de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver.» (Stortingsmeldingen, s. 143)

Med andre ord skal det legges til rette for at NAV skal få enda mer innsyn i familier som mottar bistand, og pålegge andre instanser som skole, barnevern og helse å dele sine opplysninger med NAV. Rettighetene til individet svekkes ytterligere ved at dette åpner for en kraftig svekkelse av taushetsplikten, noe som igjen betyr at staten «eier deg» og kontrollerer deg så lenge du ikke er i arbeid eller må motta behovsprøvde ytelser fra NAV.

4.1.4 Hvordan har disse fremstillingene av 'problemet' oppstått?

Hva som oppleves som et problem vil endre seg over tid og er definert ulikt i ulike kulturer. Som jeg skrev i det vitenskapsteoretiske kapitlet forfekter sosialkonstruksjonisten at den sosiale virkeligheten er sosialt konstruert. I Norge har vi hatt ulike forklaringer og løsninger på sosiale problemer opp igjennom tiden. For å illustrere dette kort tar jeg på meg «syvmils-støvelene» og tar for meg noen hovedtrekk ved samfunnsutviklingen fra 50-60 tallet og frem til vår tid:

I etterkrigstiden, når landet skulle bygges på nytt og industrisamfunnet bidro til å skape en stor arbeiderklasse, var velferds-politikken opptatt av å begrense sosiale ulikheter ved å rette de politiske tiltakene mot sysselsettingspolitikken og omfordelingspolitikken, ikke mot individet. (Stamsø, 2017, s.103) Den gang ble folketrygden sett på som et stort fremskritt som skulle sikre alle innbyggerne i landet de samme godene. «Yte etter evne, og få etter behov» var en parole med stor oppslutning. På 70-tallet slår den sosialpolitiske «idyllen» sprekker, og vi får større sosiale ulikheter og fremvekst av drabantbyfattigdom og gjestearbeidere uten integrering. Samtidig endret familiestrukturene seg ved at skilsmisser og samboerforhold ble vanligere, kvinner gjorde sitt inntog i arbeidslivet og færre kvinner ble forsørget av sin mann. Dette bidro til at også pensjonssystemet endret seg ved at vi fikk flere individuelle rettigheter og plikter. (Stamsø, 2017, s.214.) Siden 80-tallet har vi sett at New Public Management sitt inntog i Norge har resultert i at også velferdspolitikken i økende grad har blitt styrt etter prinsippene i privat sektor, slik som effektivisering, resultat- og målstyring, og vi ser en dreining av velferdspolitikken fra et samfunnsnivå til et individnivå samtidig som vi har gått fra et industrisamfunn til et kompetansesamfunn. Skal vi forklare hvordan fremstillingen av problemet har oppstått kan vi derfor ikke kun lete etter egenskaper ved individet, men må samtidig se på de samfunnsmessige forholdene.

4.1.5 Arbeidslinja

Hvordan vi som samfunn reagerer på utenforskap, og hvilke fortolkninger og argumenter som får gjennomslag, endrer seg over tid, og er noe vi ofte ikke stiller spørsmål ved fordi det har utviklet

seg i en sosial blindsoner. I Norge har arbeidslinja stått sterkt siden 90-tallet, da landet så en sterk øking i antall mottakere av økonomisk bistand. Arbeidslinja har som mål at mennesker som kan arbeide skal arbeide, og at restarbeidsevnen også skal benyttes, da i form av å kombinere arbeid med trygd. Arbeidslinja har blitt ytterligere 'forsterket' ved innføring av IA-avtalen (inkluderende arbeidsliv) på begynnelsen av 2000-tallet. Det som kommer tydeligere frem er at diskursene har endret seg fra en omfordelingsdiskurs i etterkrigstiden, hvor det ble sett på som en selvfølge at de med lavest inntekt fikk høyere ytelser for å jevne ut forskjeller i samfunnet, og hvor man så på hvordan arbeidslivet og samfunnet kunne legge til rette for arbeid og hvor det var en stor grad av tillitt til at den med nedsatt funksjonsevne brukte rettighetene sine på en ansvarlig måte. Arbeidslinjas mantra «det skal lønne seg å arbeide» sitter såpass forankret i den norske folkesjela, at de fleste ikke en gang stiller spørsmål ved om målet kan nås ved andre metoder. Arbeidslinja har blitt noe vi ikke stiller spørsmål ved.

En annen diskurs som også kan hente støtte fra arbeidslinja er en moralsk diskurs hvor arbeidsdeltagelse blir sett på som den eneste anerkjente formen for samfunnsdeltagelse, og hvor man har mindre fokus på sosiale ulikheter i samfunnet og konsekvensene for de som faller utenfor. Retten til anstendig arbeid eller verdig liv med sosiale rettigheter er byttet ut med plikt til å yte, og hvor *insentiver* blir styringsmekanismen som skal kontrollere forholdet mellom individets plikt og rettigheter. I en moralsk diskurs blir de som står utenfor arbeidslivet sett på som at de har en manglende arbeidsmoral og et avvikende verdisyn. Både i omfordelingsdiskursen og i arbeidslinja legges det riktignok vekt på at arbeidsdeltagelse og utdanning er et gode for både individet og samfunnet, men deltagelsen skjer via svært ulike virkemidler. Bruken av det neoliberalistiske *insentiver* har bidratt til en holdningsendring i samfunnet fordi det utfordrer og går imot tidligere sosialdemokratiske verdier som likhet og solidaritet. Tillitt er byttet ut med mistillit i den forstand at det er NAV som foretar en arbeidsevnevurdering, ikke legen, og hvor det antas at de fleste som ikke er i arbeid har en *restarbeidsevne* som kan utnyttes. Insentivene virker å være særdeles rigget for at den som ikke jobber skal tape stort på det. De med lavest inntekt må gjøres enda fattigere for at det skal lønne seg å stå i selv i en lavlønnede deltids-stilling. I tillegg har uføretrygden og barnetillegget i denne trygden blitt redusert for at det skal virke avskrekkende å 'velge' trygd. NAV har også innført tidsbegrensing på stønader, og muligheten til å re-vurdere arbeidsevnen til uføre. Arbeidslinja har derfor bidratt til en stigmatisering av de med nedsatt funksjonsevne da skylden legges på individet og ikke har fokus på andre systemforklaringer. I kontrast virker det som at arbeidslinja stiller få krav til arbeidsgivere om tilrettelegging, men heller belønner dem med *inkluderingsdugnaden*s økonomiske støtte og mentorordning, som igjen forsterker synet på at det er

noe mangelfullt ved de med nedsatt funksjonsevne. Kontroll og styring av individene legitimeres ved at det blir sett på som nødvendig, fordi at de med nedsatt funksjonsevne ses på som en trussel mot velferdsstaten. Dermed legitimeres også forskjellsbehandlingen av disse personene.

4.1.6 Klasse, verdier og sosial arv

I Stortingsmeldingen trekkes også klasse og verdisyn inn når man tolker mellom linjene. «*I familien legges grunnlaget for framtidig samfunnsdeltagelse og overføring av verdier mellom generasjoner.*» (Stortingsmeldingen, s.47) Her kommer det frem en antagelse om at foreldre som ikke deltar i arbeidslivet utøver en type uansvarlighet i forvaltningen av barnets oppvekstvilkår, ved en kausal prosess hvor barnet ikke utrustes med de rette holdningene og verdiene, som igjen vil prege deres livsførsel som voksne. Igjen kan man ane en moralsk diskurs hvor *arvesynd* kommer i spill. Uhelse og utenforskap knyttes derfor til sosial arv og dårlige rollemodeller i familien. «*Tidlig innsats er også avgjørende for å forebygge sosiale problemer og forhindre negativ sosial arv.*» (Stortingsmeldingen, s. 142) Det betyr at barna derfor tidligst mulig bør «tas ut av» familien og gis et tilbud i barnehage for eksempel, slik at det får tilgang til de *rette* verdiene og kan lære en bedre adferd fra *gode* rollemodeller. Klassetenkningen her er at ‘underklassen’, ikke tar gode nok valg, og dermed påvirker barna negativt, og er til hinder for en positiv utvikling. I barnehagen og skolen derimot vil barna møte de *gode* middelklasseverdiene gitt av godt utdannede mennesker som kan tilby en systematisk utvikling av ferdigheter og kompetanse, slik at barnet «fris fra arvesynden»

I Forskrift til opplæringslova (2006, §22-1), står det at veiledning skal bidra til å «...*utjamne sosial ulikskap...*», men Pierre Bourdieu påpeker at det nettopp er i skolen at utenforskap kan forsterkes ved at det i skolen eksisterer en institusjonalisert kulturell kapital som er nektet barn av foreldre med lav sosial mobilitet. (Grenfell, 2012, s. 94-95) Kulturell kapital i denne sammenhengen er utdanning og arbeidsdeltagelse, og er ikke uttrykt som en numerisk verdi i form materialistiske gjenstander og penger. Bourdieu mener at utdanningssystemet ubevisst knytter legitimitet, prestisje og verdi til middelklassekulturen fordi de snakker samme ‘språk’ og derfor opplever elever fra denne bakgrunnen som mer intelligente og velartikulerte, og disse elevene anerkjennes og verdsettes derfor mer. (Grenfell, 2008, s. 95) Så selv om skolen skal utjevne sosiale forskjeller vil de ikke alltid lykkes fordi «*Individuals develop a sense of where they belong in society and what is, and is not, for them.*» (Grenfell, 2008, s.97)

Foucault har knyttet pastorale årsaksforklaringer til neoliberale styringspraksiser, som har sitt opphav i kristendommen hvor presten hadde ansvaret for den moralske adferden til sin menighet. (Martin & Waring, 2018, s. 1298) Denne 'arven' betyr at individer er satt i en posisjon hvor de 'bekjenner' sine tanker og følelser til en profesjonell 'hjelper', for eksempel en veileder eller lærer, og at diskursens makt rekonstrueres gjennom den profesjonelle parts valg av handlinger og tiltak. Martin & Waring mener at 'hjelperne' ikke utøver en *bevisst* makt over de de skal hjelpe, og at de vil den de veileder vel, men at de på samme tid er påvirket av diskurs, et ønske om å følge retningslinjer og andre rammer de er påvirket av. (Martin & Waring, 2018, s.1303) Med andre ord kan veilederen være påvirket av diskurser om kausalitet og moralsk riktig adferd for eksempel, og sette inn tiltak som igjen direkte påvirker individet. Roger Kjærgård forklarer pastoral makt på denne måten: «*Den pastorale maktform gjør bruk av intime og sjelelige 'subjektiverings-teknologier' som innebærer at individet gjennom bekjennelsespraksiser fremsier sannheter om seg selv, ofte med hjelp av en autoritet som bidrar med 'eksperthjelp'*» (Kjærgård, 2012, s.50) Ved å ha et bevisst kjennskap til diskursiv og pastoral makt kan veilederen dermed utøve en bedre etisk praksis for eksempel, noe som tas opp i oppgavens kapittel 5, og bidra til at individene får øye på en frigjørende diskurs; at de kan fri seg fra 'skyld' ved å se at deres situasjon først og fremst kan være påvirket av forhold på makronivå, som for eksempel nasjonal og internasjonal politikk

4.1.7 Nasjonal og internasjonal politikk

Norges medlemskap i EØS har gjort at politikere er pålagt å følge anbefalinger og styring som kommer fra EU, og som først og fremst skal sikre unionens økonomiske bærekraft. Dette vil påvirke politiske føringer, som igjen har konsekvenser for kunnskapsnasjonen Norge både i utforming av kompetanse tiltak og 'kontroll' av nasjonens samlede ressurser.

På 90-tallet var det vanlig å behandle uhelse med rehabilitering og sykemelding, men dette har vist seg å ikke redusere antallet uføre i Norge. Ifølge OECD var Norge i år 2000 rangert som nr. 3 over land med høyest arbeidsdeltagelse i OECD-landene, men i 2020 er Norge nå rangert som nr. 13, og med en stor margin under gjennomsnittet til de 10 landene øverst på lista. OECD har en antagelse om at grunnen til dette er at Norge har for sjenerøse ytelser i sykepengen og uføretrygd, samt at nordmenn går av med pensjon for tidlig. (OECD, 2022, s. 56) Som reaksjon ser vi at politikerne har endret pensjons-beregning og forskjøvet pensjonsalderen, og byttet ut sykemelding og uførepensjon med kompetansehevingstiltak. Ser man på OECDs Economic Survey for 2022 ser vi en stor endring sammenlignet med tall fra 2000, og en klar tendens til at Norge ikke lenger klarer å kombinere en

høy bruk av trygdeytelser uten et samtidig større fall i sysselsetting, slik tilfellet var for bare noen år siden (OECD, 2022). Samfunnet er under økende press og flere grupper står i fare for å konkurrere om de samme, knappe ressursene. Dette kan føre til økt stigmatisering, og en kamp om hvem som er 'verdige' mottagere av økonomisk bistand og hvem som ikke er det.

4.1.8 Hva blir ikke problematisert i denne fremstillingen av 'problemet'?

Ifølge Carol Bacchi skal dette spørsmålet bidra til refleksjon rundt 'stillheter' i analysen, det vil si å sette fokus på ting som utelates fra offentlige styringsdokumenter. Hun skriver:

In the case of welfare, the focus on disadvantage is often matched up with an emphasis on opportunities and choices..... ignoring the range of structural factors that impact on people's lives. (Bacchi, 2009, s.47)

Når Sysselsettingsutvalget gir eksempler på nedsatt funksjonsevne og sykdom viser de til tilstander som skjelett og muskelplager samt rus og psykisk uhelse, og dette er også videreført i begge mine analysedokumenter (Stortingsmeldingen, s. 41, Rapporten, s. 9). Disse er alle tilstander det er vanskelig å 'bevise' eller bevise uføre-graden av, og personer med disse funksjonsnedsettelsene kan derfor bli sårbare i møte med NAV og arbeidsgivere. Det er videre en stillhet i rapporten og stortingsmeldingen at arbeidslivet *har* et stort behov for mennesker som er villige til å arbeide i stillinger som er særlig utsatt for å gi store helse-belastninger, slik som i for eksempel helse- og omsorgssektoren og i industrien. Dette er yrker som både bidrar til å skape uhelse, og som samtidig tilbyr liten eller ingen mulighet for tilpassede oppgaver når de ansatte blir påført slitasjeskader. I denne oppgavens empiriske materiale vektlegges ikke en plikt til arbeidsgiver om å tilby tiltak på arbeidsplassen som kan forhindre eller reduser slik slitasje, men istedenfor skal den syke sette seg i stand til å omskolere seg selv *før* hun eller han blir syke.

Det blir heller ikke problematisert at mennesker i disse forholdsvis lavlønte yrkene sannsynligvis ikke har økonomi som gjør det mulig for dem å kjøpe tjenester i et privat helsevesen fritt for behandlings-køer, eller at de tilbys offentlige tjenester som gjør det mulig for den med utslitt kropp å omskolere seg innen høyere utdanning, som er bevist at har positive helseeffekter.

«Utdanningsnivået har en sammenheng med sannsynligheten for å motta uføretrygd.» (Rapporten, s. 5). Politikerne vil ha mest mulig verdi for sine ytelser, og det er mer kostnadseffektivt å tilby mange mennesker fagkompetanse enn at noen få får mulighet til å ta høyere utdanning. I stortingsmeldingens kapittel 5.3.2. redegjøres det for at det etter en skjønnsmessig vurdering i NAV, og en

kartlegging av arbeidsevne, *kan* åpnes for at en fag- og yrkesopplæring tilbys som et arbeidsmarkedstiltak, men at høyere utdanning kun skal være forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne over 22 år.. Igjen er det arbeidslinjas raskeste vei til sysselsetting som vektlegges, og det er det økonomiske perspektivet til NPM som ses igjen i kostnadsberegning og en raskt, samfunnsnyttig effekt av tiltaket.

En stillhet i begge dokumentene jeg har analysert er det er fravær av drøfting rundt hva slags velferd mennesker med nedsatt funksjonsevne eller arbeidsevne skal ha. LO påpeker i sitt høringsnotat (LO, 2021) at det legges for stor vekt på kortsiktige tiltak, med et relativt ensidig og stort fokus på hvordan man kan begrense inntektssikringsordningene til de med nedsatt arbeidsevne istedenfor å se på helsefremmende og forebyggende faktorer i arbeidsmiljøet. Legeforeningen sier i sin høringsuttalelse (Den norske legeforening, 2021) at det mangler for lite likestillingsperspektiver i Sysselsettingsutvalgets forarbeid til stortingsmeldingen. (NOU 2019:7)

Det økte fokuset på medvirkning og samordning i offentlig sektor kan for eksempel være med på å svekke stillingen til de med nedsatt funksjonsevne ved at deres medvirkningsplikt i samarbeidet mellom den sykemeldte, NAV og arbeidsgiver kan gjøre den syke til den svakeste part, som må bære konsekvensene av strukturelle årsaksforklaringer som for eksempel manglende tilrettelegging og ressurser eller ved at arbeidsevnen vurderes som høyere enn den faktisk er. Noen av disse punktene har blant annet LO tatt opp i sin høringsuttalelse. (LO, 2021, s. 3) Det utdypes heller ikke hvilke mål og kriterier som skal ligge til grunn for at en arbeidsgiver og NAV skal kunne konkludere med at en arbeidstaker ikke medvirker *nok*. Straff via reduserte ytelser til den syke er dermed fokuset, og ikke likestillingsperspektivet hvor man kunne ha *«...fokuser mer på mekanismer i utdannings- og arbeidslivet som hindrer de med funksjonsnedsettelse i å delta på like vilkår»* (Unge Funksjonshemmede, 2021, s.2). Simen Bondevik fra partiet Unge Sentrum har også belyst dette paradokset i en artikkel i Aftenposten og påpeker at de med nedsatt funksjonsevne mangler rettigheter i dagens Norge, og etterlyser dette. (Bondevik, 2021) Han henter støtte for dette fra FN, som også har rettet kritikk til Norge for at de ikke har inkorporert CRPD (Convention on the rights of persons with disabilities) i norsk lov. Han viser til inkluderingsdugnaden og sier at de med nedsatt funksjonsevne ikke trenger dugnad, en form for veldedighet, men rettigheter på lik linje med de funksjonsfriske. LO peker i sin høringsuttalelse på at inkluderingsdugnaden kan bidra til svekkelse av stillingsvernet (LO, 2021, s.2), og Legeforeningen påpeker i sin høringsuttalelse at NAV må være nøye med å sikre at de ikke fratrar mennesker med uhelse rettigheter de har krav på. (Legeforeningen, 2021). LO og Unge Funksjonshemmede har ulik oppfatning om at mangelfull

inkludering av mennesker med funksjonsnedsettelse er et resultat av nedgangskonjunkturer (LO, 2021, s. 1). Unge Funksjonshemmede presiserer derimot at gapet mellom funksjonsfriskes deltagelse i arbeidslivet sammenlignet med de med nedsatt funksjonsevne har vært «... *uendret i flere tiår*» (Unge Funksjonshemmede, 2021, s. 3)

I stortingsmeldingen og rapporten kommer det frem at det er ønskelig at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal utnytte sin restarbeidsevne, og det trekkes frem at de trenger økonomiske insentiver og tiltak for å motiveres til aktivitet. Det som ikke problematiseres eller utdypes i dokumentene er at restarbeidsevne kan variere når man er syk, og at det kan være vanskelig for både arbeidstager og arbeidsgiver å håndtere manglende forutsigbarhet. Det er rimelig å anta at de som har en såpass lav inntekt som uføretrygd er, gjerne vil tjene mer om de kan, og at det finnes mekanismer som ekskluderer og som kan ligge utenfor den uføre selv. For eksempel vil det kunne være vanskelig for en arbeidsgiver å tilby en fast ansettelse til en person som ikke kan tilby forutsigbarhet. Likeså kan det være vanskelig for enhver å holde seg innenfor NAV strenge krav til regnskap over timer arbeidet, lønn mottatt og etterskuddsvis trekk i trygd. Dette kan føre til en uoversiktlig økonomi som igjen kan bidra til uhelse.

Et tema som ingen av dokumentene jeg har gjort en analyse av har tatt opp er om endringene i arbeidsmarkedet, ikke minst på grunn av automatisering, gjør at vi må se på helt andre måter å skaffe inntekter til befolkningen på. I sin artikkel *Farvel til arbeidslinja?* stiller Kari Wærness spørsmål ved om arbeidslinja er truet av den teknologiske utviklingen, og at det dermed ikke kommer til å finnes arbeid til alle i det nye samfunnet, og argumenterer for at trygdeytelser bør erstattes av en grunninntekt/borgerlønn. (Wærness, 2018, s. 94-97) Dette vil i så fall kunne føre til at fokuset vil tas vekk fra å plassere 'skyld' og press på de med nedsatt funksjonsevne til å komme i arbeid, og en stor og dyr offentlig sektor vil kunne reduseres kraftig fordi vi ikke lenger ville ha behov for å administrere, kontrollere og måle effekten av de mange behovsprøvde ordningene NAV har i dag. Dette forslaget vil kanskje møte mye motstand i Norge hvor en av tre arbeidstakere er sysselsatt i offentlig sektor. (OECD, 2021, s. 1)

4.1.9 Hvilke konsekvenser kan produseres på bakgrunn av denne fremstillingen av 'problemet'?

Ved å stille dette spørsmålet i WPR-analysen er man ikke ute etter å finne ut av, eller måle, effekten av tiltakene som foreslås i en stortingsmelding for eksempel, men man er ute etter å undersøke den diskursive-, den subjektive- og den levde effekten dokumentene kan ha.

4.1.10 Den diskursive effekten

Den *diskursive effekten* setter en begrensning for hva man kan tenke eller mene om noe. Når utenforskap knyttet til nedsatt funksjonsevne settes inn i en *motivasjonsdiskurs*, *kompetansediskurs* og *økonomisk diskurs* (via insentiver) og bruker ord som *inkluderingsdugnad*, *tilrettelegging*, *spesialundervisning* etc så gir det en tydelig beskjed til samfunnet et det er dette som er 'sannheten' om mennesker med nedsatt funksjonsevne. De settes i 'bås': «Slik er dere.» Det ekskluderer på samme tid andre forklaringer.

Arbeidslinja står såpass sterkt i Norge at andre forklaringsmodeller eller løsninger ikke blir synlige. Derfor legges det ikke fokus på andre forklaringer som for eksempel Borgerlønn, og alternativer til arbeidslinja kan få manglende oppslutning. Arbeidslinjas sterke posisjon gjør at samfunnet godtar de diskursive forklaringene, og godtar dermed ikke sykdom som en forklaring på utenforskap eller som et behov for inntektssikring via trygd. Vi kan se igjen Foucaults maktperspektiv i dette, ved at vi styres via internalisert disiplin. Det betyr at samfunnet via diskurser får øye på det som er ettertraktet og ønskelig, og befolkningen regulerer seg selv etter dette. Dette gjør vi fordi vi være en del av «oss» og ikke «dem» Makt, sier Foucault, former hvordan vi ser på oss selv. (Bacchi, 2009, s. 37-38)

Makt utøves også i det relasjonelle møtet mellom bruker/elev og ansatte i skolen og i NAV. Mål og resultatstyringen i skolen og i NAV kan bidra til å påvirke hvordan ansatte i disse organisasjonene ser sin veilederrolle, og dermed bidra til de beslutningene som har en direkte konsekvens for individet. Om det ikke skjermes tid for å utvikle relasjoner til de som veiledes og gis rom for å etablere trygghet om at 'jeg vil deg vel', vil man risikere at mennesket kun ses på som et objekt som skal være samfunnsnyttig og sysselsatt i lønnet arbeid eller 'kun' det motsatte: et individ som skal møte systemenes krav og underkastes styring i form av institusjonenes predefinerte tiltak. God etisk praksis står da i fare for å bli utelatt, og med det muligheter for refleksjon rundt hva man i fellesskap ønsker å oppnå ved utforsking av tiltak, ønsker og behov etc.

Den diskursive makten kommer også til uttrykk i form av sorteringssamfunnet. Når mennesker sorteres inn i «dem» og «oss» basert på annerledeshet har det en lang tradisjon i vår kultur. I tidligere tider ble mennesker med funksjonshemming satt vekk på institusjoner, eller lagt ut i skogen for å dø eller ble gjemt på loft eller låve. Som samfunn liker vi å tenke at vi har fjernet oss langt fra den type praksis ved at samfunnet er mer sivilisert og inkluderende, og ved at menneskeverdet ivaretas innen velferdsstatens felles verdier. Som samfunn har vi skapt et moralsk og etisk fellesskap hvor vi idealiserer et samfunn for alle, og synes det er moralsk krevende å tillate bioteknologi som vil la oss velge bort et foster med tegn til sykdom for eksempel. I en menneskerettighetsdiskurs ser vi det som moralsk forkastelig å snakke om kostnaden ved å sette til verden barn med store utviklingshemninger for eksempel. Kostnadsberegninger knyttet til individets nytteverdi flyttes derfor vekk fra en debatt omkring menneskets rett til å leve, være annerledes, og over til dets muligheter for å delta i arbeid. Ved bytte av diskurs, fra menneskerettighetsdiskurs til en økonomisk diskurs som kommer til syne i arbeidslinja, utsetter vi kun sorteringen fra fosterlivet til arbeidslivet. Ved dette blir sorteringen mer 'spiselig' og akseptert av samfunnet, men det handler om de samme mekanismene, de er bare usynlige for oss. Det samme spenningsforholdet ses ved at vi i Norge i dag nekter de med nedsatt funksjonsevne menneskerettigheter til å delta i samfunnet på lik linje med funksjonsfriske ved at CRPD ikke er tatt inn ved lov i Norge. (Berg, 2019).

Det interessante er at samfunnets tilfredse flertall, via arbeidslinja og den neoliberalistiske diskursen aksepterer et polarisert samfunn hvor 1/3 av befolkningen forskjellsbehandles og ekskluderes, og det reduksjonistiske menneskesynet kommer til uttrykk. Dette paradokset tok Lars Gunnar Lingås (personlig kommunikasjon, 27.august, 2019) opp i sin forelesning, og påpekte at vi lar marginaliseringen av mennesker med nedsatt funksjonsevne skje via en intern utstøtning. Mennesker med nedsatt funksjonsevne gjemmes ikke bort, de er blant oss, men ekskluderes innad i samfunnet.

Ordene *inkludere* og *dugnad* er svakere enn ordene *rettighet* og *intergrere*, og setter dermed en begrensning for hvordan vi skal tenke om deltagelse i samfunnet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ambisjonsnivået er redusert allerede fra start. Hadde vi byttet om på disse ordene ville det kunne ført til at andre tiltak hadde blitt vurdert. Kan hende hadde vi som samfunn måttet se mer på hvilke strukturelle, fysiske, instrumentelle, kulturelle og samfunnsmessige barrierer som ligger til grunn for at mennesker med nedsatt funksjonsevne er ekskludert fra å delta i samfunnet.

I norsk skole i dag er det fremdeles et utbredt syn på spesialundervisning at den må gis som et mer skjermet tilbud til de det gjelder. Unge mennesker blir derfor tatt ut av fellesskapet i klassen og sendt til et grupperom for å motta spesialundervisning alene, eller sammen med andre elever med lignende behov. Dette gjøres etter vedtak fra pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), og det er fagpersoner der som har en kvalifisert mening om at eleven har behov for en til en undervisning eller opplæring i mindre gruppe.

Som beskrevet i kapittel 1.5, kan spesialundervisning føre til utenforskap selv om den er gitt som en velmenende rettighet til elever som ikke har utbytte av den ordinære undervisningen. Dette kan ha en økt tendens til å skje om systemene som skal bistå elevene ikke kjenner igjen, og dermed ikke kan fri seg fra, påvirkningen fra diskursive effekter. Om vi godtar at elever trenger segregering for å lære bedre stiller vi heller ikke spørsmål ved det. Om en sakkyndig tilrår opplæringsmål, som sterkt kan begrense elevens muligheter for å oppnå nyttig kompetanse, så utfordres ikke dette i stor nok grad videre i systemene, de tar det som en 'opplest og vedtatt' erkjennelse om elevens ferdigheter i stedet. Man mister dermed muligheter til utforsking av alternative muligheter sammen med eleven, og hvor eleven selv kunne ha bidratt med tanker rundt utforming og organisering. Det å utfordre og stille spørsmål til de rammene som er gitt kan bidra til at vi endrer praksis og også utfordrer den diskursive effekten, som igjen kan påvirke mottageren av for eksempel spesialundervisning.

4.1.11 Den subjektive effekten

Den *subjektive effekten* sier noe om hvilke typer subjekter som oppstår på bakgrunn av de bestemte problemrepresentasjonene i dokumentene i analysen. Igjennom diskursen om kompetanse styres og formes borgerne til å bli bestemte subjekter i samfunnet. Den *ideelle borgeren* har høy, formell kompetanse, og har utstyrt seg selv med en utdanning som er etterspurt i markedet. Den ideelle borgeren reflekterer selv over hvilke kvaliteter det mangler, og setter inn tiltak for å bøte på dette. Det har evnen til å lære å lære, og har dermed evnen til å fornye sin kompetanse igjennom livet slik at det fortsetter å være aktuell og ettertraktet. Den *ideelle borgeren* fører en livsstil som gjør at det holder seg friskt og unngår livsstilssykdommer. Samlet sett har den *ideelle borgeren* forstått sitt ansvar og sin plikt, og belønnes med tilgang til velferd som arbeid og god helse. Den ideelle borgeren fremstår dermed som vellykket. I kontrast oppstår en annen type borger igjennom samme diskurs: den som ikke lykkes, den som ikke har klart å selv ta ansvaret for å sikre seg etterspurt kompetanse. Denne borgeren er den *ansvarsløse borgeren*. Den ansvarsløse borgeren blir en

belastning, fordi det ikke forvalter sin humankapital på en forsvarlig måte, men heller lar den gå til spille. I dette ligger en trussel mot verdiskapningen i samfunnet. Mangler du kompetanse har du brutt din plikt og må stå til ansvar ved at det settes inn tiltak for å gjøre deg mer lønnsom.

I de to styringsdokumentene som er omhandlet i denne analysen er inkluderingsdugnaden sett på som en del av løsningen på problemet utenforskap. Med andre ord blir mennesker med nedsatt funksjonsevne sett på som at de trenger en hjelpende hånd, en dugnad, en slags veldedighet, for å bli sysselsatt. 'De klarer det ikke selv'. Til gjengjeld skal arbeidsgivere motta en kompensasjon for at de tar dette sosiale ansvaret med å avlaste 'systemet' og får folk i arbeid. Arbeidsgivere, *som tar en for laget*, kan også få med en mentor, en fagperson som skal være med å hjelpe og avlaste bedriften med å ta vare på denne personen med nedsatt funksjonsevne slik at 'byrden' fordeles og oppleves mindre. (Stortingsmeldingen, s.86). Dette er med å både skape og forsterke et syn på at mennesker med nedsatt funksjonsevne *egentlig* ikke kan jobbe. De blir sett på som inkompetente og uproduktive mennesker som trenger å bli *tildelt* en jobb, som ikke er for krevende, men som er trygg og lavstatus. Som en følge av dette ser vi i Europa i dag, og også i Norge, opphavet til en ny type borger, nemlig *the working poor*, som omtales mer under avsnittet om de *levde effektene*. (Ødegård, 2020, s. 7 og 31)

Vi mennesker knytter en sterk identitet til den utdannelsen eller det arbeidet vi har. Når vi blir syke mister vi den identiteten, og blir i stedet en ny type subjekt: den syke, den som trenger hjelp, den som ikke klarer seg selv. Kanskje blir man 'diagnosen' og omtalt som 'han med asperger' eller 'hun som har møtte veggen.' Ved at det er arbeidsgiver, og ikke den med funksjonsnedsettelse, som søker om, og får, tilskuddene i inkluderingsdugnaden (stortingsmeldingen, s. 86) er det systemet som definerer den syke som en belastning. Den syke blir dermed ikke sett på som den som selv vet best hvor skoen trykker, og som har egen innsikt i hva han eller hun trenger av tilrettelegging for å kunne stå i arbeid.

Samfunnet har et reduksjonistisk syn på mennesker som er annerledes eller ikke følger normene til flertallet. Det skjer en form for avhumanisering, hvor den marginaliseres selv bilde blir lik den samfunnet har av deg, og hvor adferden til det mennesket som står utenfor knyttes til de rollene det har blitt tildelt, som et sosialt speil. (Stamsø, 2017, s. 91) I skolen ses eksempler på at elever med lave karakterer identifiserer seg med karakterene sine, og mener de ikke er flinke eller gode til noen ting. Kun det beste er godt nok i konkurransesamfunnet. Stamsø drøfter hvordan sosiale roller knyttes til stempingsteori. (Stamsø, 2017, s. 97) Samfunnets reaksjon på en uønsket adferd, for

eksempel mangel på utdanning, eller arbeidsledighet eller fattigdom, som alle er knyttet til utenforskap, fører til en stempling av individet som «NAV-er», «snylter», - en avviker som mangler kompetanse, som ikke er syk, men heller en som misbruker stønader og har manglende arbeidsmoral. Hvordan samfunnet reagerer på utenforskap og fattigdom er knyttet til hvilke tiltak som settes inn for å håndtere det som er ansett som et problem. Tiltakene i en stortingsmelding og andre politiske dokumenter bestemmes av «...de som har makt til å få sin problemforståelse lagt til grunn for løsninger», og er også knyttet til verdier og politiske prosesser. (Stamsø, 2017, s. 107) I dokumentene jeg har foretatt en analyse av ser vi at utenforskap er sett på som et resultat av at individet mangler kompetanse, og at tiltakene først og fremst må rettes mot å gjøre individet mer kompetent, gjøre det bedre rustet til å ta de rette valgene.

Roger Kjærgård beskriver i bok kapitlet *Career guidance and the production of subjectivity* hvordan karriereveiledningens læringsmål og utbyttebeskrivelser i nyere tid også bidrar til å skape et neoliberalistisk subjekt. (Kjærgård, 2020, s. 85-87) Dette skjer blant annet i faget utdanningsvalg, i policy-er som livslang læring og livslang karriereveiledning, samt i kvalitetsrammeverket hvor det å bygge karrierekompetanse er et individuelt ansvar. (Kompetanse Norge, 2020.)

Nøkkelkompetansene beskrevet i livslang læringsdokumenter idealiserer nettopp den høyt utdannede, profesjonelle ansatte som styrer seg selv, og som gjør seg selv attraktiv på arbeidsmarkedet. (EC, 2006) Dette skaper et misforhold mellom den kompetente livslange studenten og den som står utenfor. Livslang læring er beskrevet som selve 'integreringsverktøyet' for de med nedsatt funksjonsevne, og som skal gjøre den arbeidsuføre, før. De med nedsatt funksjonsevne blir på den måten individualisert i forhold til kompetansen de mangler. Individene som står utenfor er dermed stemplet som en risikogruppe, men også som en gruppe som, potensielt sett, kan øke sin humankapital. For å få til denne transformasjonen legitimeres det at politikere setter inn tiltak for å 'hjelpe', 'motivere' og 'aktivisere' individene. Den med nedsatt funksjonsevne blir derfor sett på som et ufullstendig individ, som marginaliseres og blir plassert utenfor normen for den livslange studenten.

4.1.12 Den levde effekten

De *levde effektene* sier noe om hvilken påvirkning problemrepresentasjonene har på menneskers liv. Som nevnt innledningsvis i kapittel 1.5 kan elevs rettighet til spesialundervisning bidra til at elever ikke føler seg hjemme i skolen. Eleven har i liten grad medbestemmelse i slike situasjoner, og det er de profesjonelle som tar avgjørelser som sterkt griper inn i elevens hverdag, for eksempel

ved at det er PPT som anbefaler om tilretteleggingen skal skje i klasserommet eller i en mindre gruppe, koblet med skolens ressurser, altså om eleven får spesialpedagog, faglærer eller assistent, og lærerens metodefrihet som former hvilke typer aktiviteter og oppgaver eleven skal jobbe med. I en slik kjede av tiltak er det rom for at eleven ikke blir hørt, og at tiltakene istedenfor oppleves som stigmatiserende eller umyndiggjørende. Det er med å illustrere at det som kan være velmenende faktisk kan bidra til, og forsterke, utenforskap. En rettighet betyr derfor ikke automatisk *bedre* ivaretagelse eller et bedre tilbud, men et *alternativt* tilbud.

En annen konsekvens av å falle utenfor, og som spesielt kan illustreres i NAV, er at mennesker som ikke deltar i arbeid blir møtt med ulike typer tiltak, insentiver og plikter. Som konsekvens av neoliberalistiske styringslogikker underlegges dermed individet både kontroll og styring fordi effektiviteten av tiltakene som settes inn skal måles. Bevisbyrden plasseres i stor grad hos individet som da må demonstrere sin plikt, vilje og ytelsesevne (Stortingsmeldingen, kap.4), og på den måten må bevise at det har gjort seg fortjent og verdig til å motta økonomisk bistand.

Tiltaket inkluderingsdugnad kan via en diskursiv effekt derimot forsterker budskapet om at det er noe mangelfullt ved mennesker med nedsatt funksjonsevne, og at den ansatte med funksjonsnedsettelse ikke kan leve opp til det neoliberalistiske idealet av en ansatt med optimal fungering. I en tid med sterk nedgang i sysselsettingen, som etter koronapandemien for eksempel, kan dette gjøre at bedriftseiere vil bli enda mer selektive i hvem de velger når de skal ansette, og derfor prioritere ansatte med et antatt bedre potensiale til å yte og som kan tilby en større forpliktelse og fleksibilitet til bedriften. De økonomiske insentivene som tilbys bedrifter som stiller seg til rådighet for inkluderingsdugnad vil også kunne ha som konsekvens at vi vil få flere inn i arbeidsmarkedet som må kombinere lavtlønnet arbeid med stønad, og således bidra til at vi også i Norge får et økende problem med *working poor*, eller arbeidende fattige. (Ødegård, 2020, s.31)

Inkluderingsdugnad kan også ha den effekten at den bidrar til å rettferdiggjøre en reduksjon i offentlige stønader og gjøre det enda vanskeligere for de som har en såpass redusert arbeidsevne at de er helt avhengige av å leve på offentlige ytelser, ikke minst de som er ett hundre prosent uføre. Samlet kan dette gjøre at vi i samfunnet tvinger frem en usunn debatt om hvem som er 'de virkelig trengende' og hvem som ikke er verdige stønadsmottakere (Ødegård, 2020, s. 7)

5 Hvilken rolle kan det tenkes at karriereveiledning kan spille i denne sammenhengen?

Som nevnt i teorikapittelet har karriereveiledning som fagfelt utviklet seg både innen det psykologiske-, så vel som det pedagogiske feltet, samt at det alltid har hatt et politisk mål om at karriereveiledning, (og i nyere tid, karrierelæring) skal bidra til at individet tar valg som er til nytte for seg selv og samfunnet. Feltet befinner seg derfor i et spenningsforhold hvor både individets og samfunnets behov skal ivaretas. Siden 80 og 90-tallet har karriereveiledning blitt gjenstand for mer politisk styring via EU og OECD, har derfor fått et tydelig neoliberalistisk preg, hvor den rettighetsbaserte diskursen fra 50-tallet og frem til 80-tallet, med fokus på like rettigheter og sosial og økonomisk trygghet hvor karriereveiledning var et tilbud fra velferdsstaten til sine innbyggere, er erstattet med at karriereveiledning er satt inn i en økonomisk diskurs, og er blitt et redskap for neoliberalistiske verdier som økt konkurransevne, velferd og velstand, og hvor mennesket er konstruert til å være tilpasningsdyktige, nyttige, ansvarsfulle individer til nytte for kunnskapsnasjonen. (Kjærgård, 2020) Konstruksjonen av det neoliberalistiske subjektet skjer blant annet ved at karriereveiledningen har fått læringsmål i faget utdanningsvalg, samt at det via karriere-veiledningsrammeverket har fått karrierekompetanse som et uttalt mål for hele befolkningen i kunnskaps- og kompetansesamfunnet Norge. (Kompetanse Norge, 2020) Å utvikle karrierekompetanse har i denne utviklingen gått fra å være et felles, sosialt gode til å bli et individuelt ansvar. For EU er livslang læring selve nøkkelkonseptet for å forbedre konkurransevnen, ansettelseevnen og tilpasningsevnen til mennesket, human kapitalen, i kunnskapssamfunnet Europa, og utdanning er nøkkelen til læring. *Lære hele livet* betyr da at karriereveiledning ikke lenger kun handler om å velge retning på videregående skole, og gjør at utdanning og arbeid smelter sammen. (Kjærgård, 2018, s. 140) Vi ser en klar dreining fra at karriereveiledning var en *tjeneste* for individet til at det er nå er et *redskap for samfunnet*.

I *governmentality of disability in the context of lifelong learning in European Union policy* (Kaupila et al, 2020) har forskerne sammenlignet ulike policy dokumenter i EU og funnet at mennesker med nedsatt funksjonsevne, og andre i samfunnets randsone, er nettopp de som står lengst unna å kunne nå nøkkelferdighetene listet i *key competencies for lifelong learning*. (EC, 2006) Samtidig er de med nedsatt funksjonsevne forsøkt ivaretatt i andre EU-dokumenter som for eksempel *Toward a barrier free Europe for people with disabilities*. (EC, 2000b) Et spennings-forhold oppstår som resultat da det ene policy-dokumentet vektlegger like rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne ved å se på muligheter for å rive barrierer i samfunnet og modifisere miljøet for å bedre posisjonen til mennesker i utenforskap, og det andre skaper barrierer for mennesker med

nedsatt funksjonsevne ved at standardene i livslang læring er uopnåelige for mange i denne gruppen. Vi ser det samme spenningsforholdet i skolen i dag hvor elever med nedsatt funksjonsevne, og som ikke har godt nok utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning, som er en ivaretagelse av elevens rettigheter, samtidig som at spesialundervisningen struktureres og gis på en måte som forsterker utenforskapet. Det kan komme av hvordan skolen strukturerer tilbudet, for eksempel ved å gi opplæring i mindre grupper, at målene i opplæringen blir for svake, at undervisningen gis av personer uten tilstrekkelig kompetanse, eller at mulighetsrommet ikke utforskes for den enkelte elev. En ekspertgruppe ledet av Thomas Nordahl kritiserer i sin rapport systemet rundt elevene og mangel på kompetansen hos de som bistår elevene fordi sviktende praksis leder til at elevene ikke får realisert sitt potensiale for læring, og at læringsutbyttet er for svakt sett i sammenheng med ressursbruk i skolen. (Nordahl, 2018, s.5 og s.7) Dette er forhold som kan oppstå som følge av-, eller føre til-, *educational injustice*, hvor institusjonell praksis bidrar til marginalisering av elever innad i skolesystemet. I et vestlig kapitalistisk samfunn hvor det legges stor vekt på hurtighet og sterke lese- og regneferdigheter i både skolen og arbeidslivet blir nedsatt funksjonsevne sosialt konstruert i forhold til kontekst og situasjon, og stempeling føre til at det feilaktig forventes et «likhetstegn» mellom lærevidenskap og lavt læringsutbytte for eksempel når det i realiteten handler om forskjeller skapt i skole-systemet, i hjemmet eller i samfunnet.

Flere forskere innen karriereveiledningsfeltet reflekterer nå rundt hvem eller hva karriereveiledningen skal være til nytte for: skal det tjene markedet eller mennesket? Svaret kan virke innlysende, karriereveiledere vil det beste for menneskene de veileder. Samtidig jobber karriereveiledere i et system, om det er i grunnskolen, i NAV, en attføringsbedrift eller i fylkeskommunen, og alle systemer har noen rammer som karriereveilederen jobber innenfor, og har en «bestilling» på hva de skal bidra med i sin egen organisasjon. De systemene vi er en del av, den kulturen vi er en del av, er med å påvirke hvordan vi møter mennesker, hvilke tiltak vi setter inn, hva vi tenker og mener om både mennesket, dets utfordringer og muligheter. Det er derfor viktig at karriereveilederen har både god faglig og etisk kompetanse, fordi karriereveilederen også opererer innenfor systemets krav og forventninger som igjen vil ha en konsekvens for mennesket det veileder. Når det i kvalitetsrammeverket er et eget kapittel om etikk så er det med å anerkjenne at det kan være utfordrende for både veisøker og veileder å stå i dette spenningsforholdet, og det illustreres ved den etiske refleksjonsmodellen. (Kompetanse Norge, 2020, s.91).

I de to dokumentene jeg har foretatt en analyse av har jeg sett etter hvilken rolle karriereveiledning er gitt, og funnet at det i disse er satt inn i en tydelig økonomisk og neoliberalistisk diskurs. Karriereveiledning er satt i sammenheng med helse og sysselsetting først og fremst som et middel til økt produktivitet og omstillingsevne. «*I dette komplekse landskapet med økte krav må den enkelte være forberedt på å håndtere overganger og utfordringer i karrieren og i ulike livsfaser.*» (Rapporten, s. 35) Videre står det: «*Dette kan for eksempel være mennesker som er i fare for å bli utbrente i jobben sin, og som må skifte jobb eller yrke for å ikke bli syk.*» (Rapporten, s. 35) Med andre ord er det individet som skal ta ansvaret når forhold på arbeidsplassen har gjort dem syke, eller bære byrden ved at det nye arbeidslivet ikke har plass til de med uhelse, og hvor de med nedsatt funksjonsevne vil være spesielt marginaliserte. Det utforskes ikke hva arbeidsplassene kan gjøre av forandringer i sitt arbeidsmiljø som kan fremme helse. I stortingsmeldingen er karriereveiledning kun nevnt en gang, og det står at karriereveiledning «*...kan bidra til bedre sammenheng mellom opplæring/utdanning og arbeidsmarkedsbehov, og at det gjøres færre feilvalg.*» (Stortingsmeldingen, s. 99) Samtidig er det viet betydelig mer plass i dokumentet til å argumentere for at arbeid og utdanning bør benyttes i større grad som et *terapeutisk virkemiddel i behandling*. (Stortingsmeldingen, s.103) Dette vil påvirke karriereveiledningsfeltet på den måten at langt flere brukere av tjenesten vil ha flere sammensatte behov enn tidligere, som igjen kan stille nye krav til karriereveilederens kompetanse og profesjonalitet.

Nettopp karriereveilederens kompetanse i norsk skole er undersøkt i rapporten lansert av NTNU Samfunnsforskning på vegne av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, *Kvalitet i karriereveiledning i skolen. -En undersøkelse av kvalitet og kvalitetsutvikling i karriereveiledning i skolen*. (Mordal et al., 2022). Undersøkelsen viser at tjenesten har for lav kvalitet i skolen i dag, og at dette må forbedres. (Mordal et al., 2022, s. v-vi) To områder er spesielt pekt ut med bakgrunn i at det er «*...mangel på forskning og fokus i skolen. Disse innsatsområdene er Etikk og Kunnskapsgrunnlag.*» (Mordal, 2022, s. vi) Når spesielt disse områdene er nevnt så betyr det at karriereveilederens kompetanse er sentral i å sikre god kvalitet på tjenesten, som igjen skal gi et bedre utbytte for elevene, og samfunnet, enn den gjør i dag, og det anbefales i rapporten at «*Den som ansettes bør ha formell kompetanse i karriereveiledning.*» (Mordal et al., 2022, s. vii) På siden 16 i den samme rapporten vises det til forskrift til opplæringsloven og elevenes rett til rådgivning. (2006, §22-3)

Med andre ord er det et 'policy problem' at elevene ikke utvikler gode nok ferdigheter til å håndtere sin karriere, og at det som resultat bidrar til feilvalg og 'drop-out' i skolen, som igjen gir bidrar til utenforskap med økonomiske konsekvenser for samfunnet og individet. Når etikk er trukket frem

som et eget område for videre fokus så er det med å vise at god etisk praksis er mer enn personvern og taushetsplikt, noe skolen allerede er gode på. På side 42 i Kvalitet i karriereveiledning i skolen (Mordal, et al., 2022). står det at etikk er et «...*profesjonsorientert kriterie for kvalitet.*» Med andre ord er det ansett som nødvendig at karriereveiledere utvikler kompetanse til å møte hele mennesket, og at veilederens holdninger og elevsyn er med å påvirke hvilke «...*aktiviteter som tildeles tid og ressurser, og for hvordan undervisning og annen aktivitet utformes.*» (Mordal et al., 2022, s.48) For denne oppgaven er dette et interessant poeng fordi en kompetent karriereveileder kan ha utviklet kompetanse til å kjenne igjen mekanismer som bidrar til utenforskap for de med nedsatt funksjonsevne, og utfordre diskursive antagelser og effekter denne gruppen elever ofte møtes med, noe som ble tatt opp i denne oppgavens delkapittel 4.1.10. Gjennom forsvarlig etisk kompetanse hos veileder kan elever med nedsatt funksjonsevne få tilgang til nødvendig tilrettelagt karriereveiledning og få tilpasset sin karrierelæring ved riktig valg av metode og aktiviteter. Dette vil kunne bidra til å redusere *educational injustice* og samtidig styrke elevenes utbytte av veiledningen ved at karriereveilederen har ferdigheter som bidrar til *social justice*.

I nyere tid har flere forskere problematisert paradokset at karrieren til mennesket nå ser ut til å tilhøre samfunnet mer enn individet, og at karriereveilederen derfor brukes som et instrument for markedet mer enn en tjeneste for individet. Ingela Bergmo-Prvulovic, drøfter dette spenningsforholdet i sin artikkel *Is career guidance for the individual or for the market? Implications of EU policy for career guidance*, og trekker frem at selv med etiske retningslinjer på plass blir karriereveilederen stående i dette spenningsforholdet. (Bergmo-Prvulovic, 2014, s. 387-388) I Norge har feltet fått etiske retningslinjer i det nasjonale kvalitetsrammeverket for karriereveiledning (Kompetanse Norge, 2020) Dette spenningsforholdet kommer også til uttrykk der, og poengterer at lover, regler og retningslinjer i en organisasjon kan utfordre hva som skal komme først, interessene til veisøker eller interessene til markedet: «*I noen tilfeller vil disse (markedets behov) overstyre de etiske retningslinjene, og i noen tilfeller vil de overstyres.*» (Kompetanse Norge, 2020.)

Siden NPMs styringsmekanismer gjorde sitt inntog på 90-tallet har utdanningsinstitusjoner og bedrifter blitt oppfattet som tilnærmet like organisasjoner som kan underlegges den samme styringslogikken. (Karlsen, 2006, s. 137) Det som etterspørres av utdanning og kompetanse vil vokse i et slikt marked, og det ingen etterspør har dermed ikke livets rett. Dette gjør det nødvendig at karriereveiledere reflekterer rundt spørsmål som: Hva gjør det med karriereveiledningen som gis til elever med nedsatt funksjonsevne? Hva om det ikke det finnes et 'synlig' marked for dem, hva gjør det med veiledningen de får? Er karriereveiledningen som gis i skolen og i NAV like ambisiøse

på deres vegne som de er på vegne av personer med gode karakterer og høy kompetanse? Kjærgård og Plant tar til orde for at karriereveiledning må være mer enn ivaretagelse av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og «Det advares mot at faget blir et kritisk anvendt redskap for rådende politikk.» (Kjærgård og Plant, 2018, s 53) Med andre ord er det viktig at karriereveilederen har evne til å se veisøker som et subjekt og ikke et objekt, fordi når karriereveilederen ikke ser på veisøker som likeverdig gjør hun mennesket til et objekt og avhumaniserer det. Kjennskap til et menneskes diagnose skal være et hjelpemiddel, ikke bidra til å stemple individet og sette det i bås. Å stå på de svakes side er å bidra til social justice, ved å få øye på det instrumentelle i samfunnet. «Å redusere mennesket til et middel for andre formål, og særlig til formål utenfor mennesket selv, er kjernen i det som i filosofisk terminologi benevnes som *instrumentalisme*.» (Kjærgård og Plant, 2018, s.55)

I stortingsmeldingen jeg har gjort en analyse av er det spesielt lagt vekt på å mobilisere unge mennesker til deltagelse i arbeid eller utdanning. «Målet er å motivere unge til raskt å komme over i arbeid eller utdanning. Innsatsen er rettet mot unge under 30 år som etter åtte uker står utenfor skole og arbeidsliv.» (Stortingsmeldingen, s. 92) I skolen skal det jobbes for å hindre frafall (Forskrift til opplæringslova, 2006, §22-3), i OT (Oppfølgingstjenesten) skal de få elever som har falt ut tilbake i utdanning eller arbeidstrening, og i NAV skal de unge brukerne under 30 år, mange med psykisk uhelse, motiveres til å forplikte seg til arbeid. (Stortingsmeldingen, s. 41). Individets rettigheter i de offentlige institusjonene vil ofte føre med seg styring av individet fordi institusjonene har rammer og krav som skal tilfredsstilles, slik som opplæringsmål, vurderingsformer, organisering av spesialundervisning, aktivitetsplikt og mål i NAVs aktivitetsplan for eksempel. Individet har ofte vært igjennom flere runder med utredninger, tester og tiltak, for eksempel hos pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), og ofte ulike helseaktører som for eksempel fastlege og voksenpsykiatri. Hos Nav har de kanskje flere runder med arbeidsevnevurderinger og kartlegging av kompetanse.

Dette betyr at mange unge med nedsatt funksjonsevne kan ha vært underlagt ulike neoliberalistiske styringslogikker fra flere ulike institusjoner fra svært ung alder, og det er fare for at de fratras valgmuligheter og medbestemmelse fordi de intervensjonene som settes inn ofte er instrumentelle. Esben Olesen tar opp denne utfordringen i sin artikkel i Tidsskrift for velferdsforskning (Olesen, 2018) og påpeker at de institusjonelle (instrumentelle) kravene i NAV (og i skolen) gjør at de emansipatoriske idealene som en individuell opplæringsplan (IOP) og en aktivitetsplan ideelt sett er eksempler på «krever kompetencer og viden som yngre brukere ofte ikke har.» (Olesen, s.342)

Dette skjer blant annet fordi unge mennesker ikke kjenner til-, og mangler forståelse av-, de systemene og praksisen de innlemmes i, og fører til at avgjørelser som burde tas av individet i stedet tas av saksbehandlere, pedagoger og behandlere. I skolen vil eleven ofte ikke ha bidratt til, ei heller lest, sin egen individuelle opplæringsplan, i NAV vil den unge brukeren ofte ikke ha kjennskap til sin egen aktivitetsplan osv. (Olesen, 2018, s.342). Individets rett til selv å bestemme hva som oppleves som meningsfullt og ønsket i planlegging av egen utdanning og arbeid er derfor under press fra både profesjonsutøvere og deres institusjonelle rammer, som skal tilfredsstilles ved dokumentasjonsplikt og kontroll av tiltak. Individet ansvarliggjøres, men mangler reell medvirkning.

I Norden har flere forskere innen karriereveiledningsfeltet problematisert dette, og det kommer til uttrykk i motdiskursen til neoliberalisme, *social justice*. I boka *Career guidance for social justice* (Hooley et al., 2018) utforsker krysningen mellom nettopp neoliberalisme, karriereveiledning og social justice, (sosial rettferdighet) og ser på hvordan karriereveiledning kan tas inn i en ny tid og bidra til at vi får øye på det neoliberalismens retorikk, strukturer og praksis har gjort oss blinde for: solidaritet, en følelse av ansvar og empati med andre og hva vi tenker er en sosialt rettferdig verden. (Hooley et al., 2018, s. 9) For mennesker med nedsatt funksjonsevne kan karriereveiledning derfor gjøre at de blir klar over konteksten de er en del av, og få øye på de strukturelle barrierene som bidrar til, samt opprettholder, utenforskap og på den måten føle mindre skyld, skam og ansvar for situasjonen de befinner seg i, og kanskje får mulighet til å anerkjenne det bidraget de faktisk har som verdiskapere i familien, i samfunnet, og/eller i det frivillige arbeidsmarkedet.

Karriereveilederen må derfor ha den nødvendige kompetansen til å bistå mennesket i disse situasjonene. Karriereveiledning for mennesker med nedsatt funksjonsevne kan også bidra til at de får utforsket sine muligheter, styrker og utfordringer i møte med et arbeidsliv, og bidra til at de får en økt forståelse for sin egen identitet, lære hvordan de kommuniserer og mestrer sin funksjonsnedsettelse i møte med arbeidslivet, samt utforske mulige tilrettelegginger, og la dem få slippe til og påvirke sin egen karriereutvikling. (Nicolaysen-Page, 2019, s.9)

Karriereveiledning kan være et verktøy for å oppnå sosial rettferdighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det forutsetter at karriereveilederen, blant annet i skolen, i NAV og hos OT, er bevisst kontroll og styringsmekanismene individet utsettes for, og har en etisk bevissthet og etterlevelse i møtet med disse. Når det nå legges opp til mer samhandling mellom utdanning, arbeid og helse (Stortingsmeldingen, kap. 5) og et ønske om kompetanseheving hos de ansatte i disse sektorene, er det viktig at karriereveilederens etiske kompetanse også løftes, og at de bistår

individet med å utfordre rammene som er gitt, at de har et bevisst blikk på de logikker de med nedsatt funksjonsevne møtes med, og utfordrer disse når individets rettigheter står i fare for å bli krenket eller blir for marginaliserte i møtet med systemets krav og forventninger. Det er ellers en fare for at individets stemme drukner i møtet med systemet, og at deres rett til personvern svekkes. Karriereveiledere kan gi støtte til en veisøker ved å anerkjenne at det som oppleves som meningsfullt for individet er påvirket av dets situasjon og kontekst, og samtidig hjelpe individet med å få øye på de strukturelle og institusjonelle styringslogikker som bidrar til utenforskap, slik at individet ikke legger ansvaret for dette på seg selv. Via god veiledningskompetanse, god kjennskap til ulike veiledningsmetoder og teori, samt etisk bevissthet og kjennskap til årsakssammenhenger, kan karriereveiledning bidra til at veisøkers stemme blir hørt, og således til reell medbestemmelse for brukeren. I skolen og i NAV kan karriereveilederens kompetanse også brukes til å hjelpe unge mennesker med nedsatt funksjonsevne til å forstå og navigere seg igjennom en jungel av regler, komplisert språk og informasjonsmengde, slik at de ikke trår 'feil' og dermed må stå ansvarlig og møte konsekvenser alene.

6 Konklusjon

Jeg vil starte med å hente inn igjen oppgavens problemstilling og knytte funnene i analysen til denne for å vise hvordan problemstillingen er besvart. *Hvordan fremstilles utenforskap for mennesker med nedsatt funksjonsevne i norske styringsdokumenter med tanke på utdanning og arbeid, og hvilken rolle kan det tenkes at karriereveiledning kan spille i denne sammenhengen?*

Ved å analysere hvordan utenforskap er fremstilt i tidsaktuelle styringsdokumenter har denne masteroppgaven vist at den neoliberalistiske styringsdiskursen ansvarliggjør mennesker med nedsatt funksjonsevne som står utenfor utdanning og arbeid ved at de fremstilles som 'ansvarsløse' borgere som ikke har tatt ansvaret med å bygge-, og tilby samfunnet, sin humankapital, noe som legitimerer at de må styres og kontrolleres med tiltak og økonomiske insentiver. Det kommer frem et syn om at mennesker som står utenfor arbeid ikke først og fremst er syke, men at de mangler kompetanse i å ta gode valg for seg selv, kalt *medikalisering av lav ervervsevne*. Karriereveiledning er i denne sammenhengen sett på som både et forbyggende tiltak og et tiltak som settes inn for å bistå mennesker i en omstillingsfase. Dette skal skje ved at karriereveiledningen har fått et uttalt politisk mål om å utruste befolkningen med karrierekompetanse.

Den neoliberalistiske diskursen forsterkes i arbeidslinjas parole «Det skal lønne seg å arbeide», og gjør at andre forklaringsmodeller ikke blir synlige eller vies oppmerksomhet. Den dikotomiske effekten er at det *ikke* skal lønne seg å motta offentlige ytelser og trygd. For å oppnå høyere sysselsetting for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal det settes inn tiltak for å øke kompetansen til individet, slik at det igjen kan bli samfunnsnyttig, og dette skal blant annet skje ved økt *samhandling* mellom skole, NAV, helsevesen, og arbeidsliv gjennom karriereveiledning og en *inkluderingsdugnad*.

New Public Managements fokus på effektivisering kommer dermed til uttrykk ved at samhandling mellom offentlig sektor og det offentlige og private arbeidsmarkedet, samlet bidrar til kostnadsreduksjon og mindre sløsing av ressurser. Dette gjør at det også uttrykkes et behov for styrking av kompetansen til de som er ansatt i disse systemene, slik at de sammen kan sette inn målrettede og kunnskapsbaserte tiltak og dermed skreddersy disse slik at individet kan høste en terapeutisk gevinst gjennom kompetanseheving og arbeidsdeltagelse. Diagnosearbeidet løftes dermed fra fastlegene og inn i systemene, og gjør det mulig å skrive ut *kompetanse på blå resept*.

7 Perspektivering

I denne delen av oppgaven skal jeg ta opp noen av funnene fra analysen og sette det inn i en større kontekst. Jeg spør innledningsvis i oppgaven hvorfor de med nedsatt funksjonsevne ikke er godt nok representert arbeidslivet, og dette vil jeg bidra med mine egne refleksjoner rundt. I dette kapitlet vil min forforståelse, min kunnskap og erfaringer fra min tid i skoleverket og livet ellers, være med å påvirke mine tolkninger og meninger, og hvilke 'briller' jeg ser problematikken igjennom. Det åpner også for en anerkjennelse om at det finnes andre måter å se disse funnene på.

Jeg vil starte med å stille spørsmålet, hva er arbeid, og videre; hva er anstendig arbeid? Som det kom frem i analysen er det først og fremst lønnet arbeid politikere vil at flere med nedsatt funksjonsevne skal delta i, og det er ønskelig at flere skal arbeide på ordinære arbeidsplasser og ikke i varig tilrettelagte arbeids-plasser (VTA): «...regjeringen ønsker å øke bruken av ordinære virksomheter som arrangører av tiltaket gjennom å styrke oppfølgingen av deltakerne i VTA i ordinær virksomhet.» (Stortingsmeldingen, s. 16). Med dette er det tydelig at å tilpasse arbeidsplassen til individets behov ikke har høyeste prioritet, men at det derimot er individet som skal tilpasse seg det ordinære arbeidslivets krav, og være til nytte for en reell arbeidsgiver. VTA i en tilrettelagt eller vernet bedrift kan dermed ses på som en mer *veldedig* form for sysselsetting som først og fremst skal benyttes for de som genuint ikke er tenk inn det ordinære arbeidslivet, som for eksempel moderat psykisk utviklingshemmede, som ofte har et behov for et varig tilrettelagt liv og med et mer omfattende behov for bistand. For noen vil nok sysselsetting i en ordinær bedrift redusere muligheten for arbeids-deltagelse, og for andre vil det ha som konsekvens at opplæringen innad i en ordinær bedrift øker sjansen for en reell styrking av kompetanse fordi arbeidsoppgavene er reelle og ikke 'fiktive.'

I min erfaring fra skolen opplever jeg at alle elever har et ønske om å være som alle andre. Det er ingen som *vil* være fysisk, mentalt, kognitivt eller intellektuelt annerledes, eller har et ønske om å behandles veldig annerledes enn resten av klassen. For en ungdom er det det verste de kan tenke seg. Det er ikke noe de heller vil enn å få det til. Igjennom livet har jeg møtt mange voksne mennesker som har det samme ønsket, men som har fortalt meg om krenkende og umyndiggjørende opplevelser i møte med attføringsbedrifter, NAV og skole. En sykepleier, som fikk slag som 23-åring fortalte meg at hun i attføringsbedriften ble satt til å slikke konvolutter, en annen fortalte meg at hun ble satt til å klippe ut bilder av kongefamilien fra ukeblader for å lage en collage. En godt utdannet venn fortalte at da han var arbeidsledig en kortere periode i 30-årene måtte han delta i et jobb-søke-kurs hos NAV og måtte vise at han kunne løse enkle matematikkoppgaver på barne-

skolenivå, CV-et hans var i den sammenheng ikke interessant. Jeg har kjennskap til at elever i videregående skole med opplæring i større gruppe lager produkter det ikke finnes marked for, og at de ikke alltid har samme tilgang på karriereveiledning som de andre elevene i skolen. (Nicolaysen-Page, 2019)

Så for å svare på mitt eget innledende spørsmål: Nei, dette er ikke eksempler på verken anstendig arbeid eller anstendig utdanning, ei heller en god utnyttelse av individets eller systemenes ressurser. Så hvorfor tilbys det? Jeg tror ikke vi kan komme utenom å utfordre oss, «vi» som jobber innenfor disse systemene, til å undersøke vår forståelse av mennesker som samles i gruppen «de andre», og hva vi tilbyr av utføring, opplæring og arbeid. I denne sammenhengen kan det være på sin plass med kompetansehevende tiltak, for «oss» slik at «vi» kan tilby aktiviteter og opplæring som oppleves som meningsfull og kompetansehevende for «dem». Men da må «de» høres og tilbys reell medbestemmelse, og «vi» må ha med oss en etisk bevissthet i alt vi gjør, fordi våre valg av handlinger og tiltak har en direkte påvirkning og konsekvens for de vi skal bistå. Kun da kan vi bidra til sosial rettferdighet for de vi skal tjene.

Samlet sett demonstrerer disse fortellingene at systemene kan bidra til å skape utenforskap. Om vi som forvalter lover og regler ikke tør, eller om vi ikke har kunnskap nok, til å utfordre våre institusjonelle rammer og logikker vil det vi tilbyr av tiltak oppleves absurd og meningsløst for individet, og heller ikke styrke individets mulighet til å kunne delta i ordinært arbeid senere. For hva skal vi veilede de med nedsatt funksjonsevne *til*?

Inkluderingsdugnaden blir i så måte det vi gjør den til. Ved å ensidig belønne bedrifter med økonomiske insentiver, og på den andre siden straffe individet med det samme, så sender vi samtidig en tydelig beskjed om rangering av menneskeverd. «De» er ikke verdiskapende nok eller økonomisk lønnsomme nok for en bedrift, og igjennom en slik praksis godtas en etablering og opprettholdelse av et B-lag i arbeidslivet, med lavere stillingsvern. Slik inkluderingsdugnaden fremstilles i min empiri er den nokså ensidig fokusert på at det er arbeidsgivere og AS Norge som først og fremst får sine behov tilfredsstilt og dermed kan mennesker med nedsatt funksjonsevne nektes anstendig arbeid, og blir noe som 'ikke er for dem.' Dette bør vi reagere på, vi som jobber i 'systemene' for dette er ingen av oss tjent med.

Kompetanseheving i-, og samordning av-, tjenester *kan* bidra til at vi viser gjennom en forent praksis at vi vil mennesket *vel* ved at vi setter inn tiltak som viser *at vi får det til*. Men da må vi

være åpne for, og villige til, å endre ting ved vår egen praksis og å jobbe med de som skal ta imot, det vil si utdanningsinstitusjonene og arbeidsplassene, og ikke kun mennesket med nedsatt funksjonsevne. Samordning kan dermed ideelt sett bidra til inkludering når den samlede kompetansen kommer individet til gode, og når individet selv får slippe til og eie sin egen sak. På en annen side viser erfaringer fra bruk av individuell plan (IP) at samordning av tjenester ofte er en krevende øvelse, og at det ikke alltid virker like godt. I verste fall kan mer samordning føre til en økt sjanse for at institusjonelle logikker blir rådende, nettopp fordi alle instansene har sine egne byråkratiske rutiner og prosedyrer med mange spesialiserte aktører. Det er dermed ikke gitt at de vil ha en delt forståelse av 'problemene' og løsningene. I skolen ser vi for eksempel ofte at det til tross for mye tverrfaglig samarbeid rundt elever med sammensatte behov kun er grunnskolen som sitter igjen med 'plikten' når tiltakene ikke fører frem, fordi det blir for ulønnsomt for de andre instansene å fortsatt være involvert.

Vår praksis er identitetsskapende for de vi veileder og for vårt syn på de vi veileder. Om vi hele tiden sammenligner de med nedsatt funksjonsevne med 'det normale' vil det bidra til en konstruksjon av identitet som kan hemme individets sjanse til å lykkes i skole og arbeid. Diagnose bør være en opplysning som skal være til hjelp for å forstå mennesket bedre, ikke være noe vi knytter til identitet, at mennesket 'blir' diagnosen sin; «han med asperger», «hun med angst» og så videre. Ordvalg har i denne sammenhengen en makt vi ofte ikke er bevisst. *Spesialundervisning, lærevansker, assistent, tilrettelagt undervisning, arbeidstrening og dugnad* er eksempler på dette. Det er vi, i vår praksis, som må utfordre dette, og ikke sette inn tiltak vi ikke har reflektert godt nok over, for eksempel en type spesialundervisning, som leder til *veldig spesiell undervisning* slik eksemplene mine er med å belyse. Jeg mener ikke at strukturelle og institusjonelle barrierer i samfunnet ikke finnes, eller at vi vil lykkes med en tilpasning for alle som gjør at disse barrierene kan overkommes. Det jeg mener er at vi igjennom vår praksis må være bevisste på at de tiltakene vi setter inn i det minste ikke fratrukker mennesker muligheter til deltagelse ved at ambisjonsnivået i opplæringen er for lavt for eksempel eller ved at vi ikke tilrettelegger for en reell medbestemmelse for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Når så alt dette er sagt så er det mye som tyder på at arbeidslinja er truet (Ødegård, 2020), så jeg undrer meg jo litt over hva er det vi veileder våre veisøkere *til* i vårt virke som karriereveiledere. Et langvarig og ensidig fokus på arbeidslinja har bidratt til at arbeid er selve identiteten for mange, et sted for selvrealisering og mening. Det er derfor betimelig å reflektere rundt hva det vil si for oss som samfunn om arbeidslinja blir borte, og hva vi kan erstatte den med. Borgerlønn eller grunn-

inntekt istedenfor trygd og bistandsytelser er noe flere forskere har vært opptatt av i nyere tid, men som ikke er løftet høyt inn i den politiske agendaen. Det interessante er om vi ved å innføre borgerlønn kan gi muligheter til å knytte vår identitet til noe annet enn arbeid, og hva det vil gjøre med vår oppfatning av hva som er Det Gode Liv. Vi ser i Norge i dag en antydning til at også godt utdannede mennesker står utenfor arbeid, for eksempel som resultat av at oljeindustrien nedbygges, og dette vil kunne påvirke samfunnets syn på *hvem* det er som står utenfor. Vi vet at arbeidsmarkedet blir smalere og smalere etter hvert som digitalisering og automatisering tar over de tradisjonelle jobbene, og flere vil i fremtiden stå utenfor tradisjonelt arbeid. Derfor presses vi som samfunn til å utfordre tanken om at arbeid *kun* må handle om lønnet arbeid, og som konsekvens redusere det skarpe skillet arbeidslinja skaper mellom de som arbeider og de som mottar trygd. Det ensidige fokuset på mennesket som nyttig kun om det utnytter sin humankapital i et tradisjonelt arbeidsmarked gjør at vi ikke får øye på verdien som skapes ved ulønnet arbeid, for eksempel ved å være hjemmeværende og oppdra barn, ta vare på syke familiemedlemmer og frivillig arbeid innen idrett, kultur og ideelle interesseorganisasjoner. Å 'oppdage' denne verdien kan føre til at mennesker med nedsatt funksjonsevne får en økt anerkjennelse for at de ofte bidrar med verdiskapning på andre områder, og at de blir sett på som verdifulle istedenfor som unnasluntrere.

I dette landskapet kan karriereveiledningens frigjørende diskurs få mer plass, og føre til at mennesket får øye på sine styrker og kvaliteter ved å tilby rom til å utforske for seg selv hva som er det gode liv, hva som er meningsskapende *for seg*, og ikke blir tvunget til først og fremst å tilby sin kompetanse via lønnet arbeid. For samfunnet kan det gjøre at flere med nedsatt funksjonsevne blir sett på som samfunnsnyttige og synliggjøre at de *er* med 'å dra lasset', og at dette vil føre til mindre stigmatisering av denne gruppen. I lys at dette kan det være nyttig at det forskes videre på verdiskapningen av å stå utenfor lønnet arbeid, og synliggjøre det bedre.

Denne masteroppgaven har gitt meg innsikt i at vi som jobber med mennesker i skolen, i NAV, i helse og i arbeidsmarkedet må se etter barrierene i systemene og identifiserer dem, og at vi må tørre å utfordre dem der vi kan, hvis ikke kan økt samordning av tjenestene bli en bortkastet øvelse, og vi ender opp med å ikke være til nytte for de vi skal bistå.

8 Litteraturliste

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021) *Ingen utenfor: en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv.* (Meld. St. 32 (2020-2021)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson Australia.
- Berg, L.K. (2019, 3.april) Klar kritikk til Norge under FN-høring. Norge bryter menneskerettighetene til funksjonshemmede. Hentet fra <https://www.ffe.no/aktuelt2/2019/norge-bryter-menneskerettighetene-for-funksjonshemmede2/>
- Berg, L., Størset, H., Tkachenko, O., Ulven, C. H. (2020) *Kompass 2020. Helse i et kompetansepolitisk perspektiv.* (Kompetanse Norge Rapport) Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/kompass-2020/#q=kompass%202020%20helse%20i%20et%20kompetansepolitikk%20perspektiv>
- Bergmo-Prvulovic, I. (2014). Is career guidance for the individual or for the market? *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 376-392.
- Bondevik, S. (2021, 22.mai) Et samfunn med plass til alle? *Aftenposten Si;D.* Hentet fra <https://www.aftenposten.no/mening/sid/i/561JWO/et-samfunn-med-plass-til-alle>
- Bufdir. (2022, 23.mars). Hva er funksjonsnedsettelse? Hentet fra https://www.bufdir.no/Nedsatt_funksjonsevne/hva_er_funksjonsnedsettelse/
- Christensen, T., Lie, A., & Læg Reid, P. (2008). BEYOND NEW PUBLIC MANAGEMENT: AGENCIFICATION AND REGULATORY REFORM IN NORWAY. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 15-30.
- Den Norske Legeforening. (2021, 11.mai) *Høringsuttalelse.* [Hørings svar] Hentet fra <https://www.legeforeningen.no/hoeringer/interne/2021/nou-2019-7-arbeid-og-inntektssikring-og-nou-2021-2-kompetanse-aktivitet-og-inntektssikring-syssestingsutvalget/hoeringsuttalelse/>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2020) Hentet fra <https://karriereveiledning.no>
- Dyp, H. (2014, 14.januar) Overraskende få funksjonshemmede fullfører videregående. Hentet fra <https://forskning.no/skole-og-utdanning-nova-barn-og-ungdom/overraskende-fa-funksjonshemmede-fullforer-videregaende/586375>
- Eget arbeid. (2019) *Gull eller gråstein? Karriereveiledning for elever med nedsatt funksjonsevne i overgang mellom skole og arbeidsliv.* Upublisert semesteroppgave. Universitetet i SørØst-Norge.
- Eget arbeid. (2021) *Mitt Forskningsdesign -Noen tanker og refleksjoner på veien mot målet,* upublisert semesteroppgave. Universitetet i SørØst-Norge.
- Elraz, H. (2018) *Identity, mental health and work: How employees with mental health conditions recount stigma and the pejorative discourse of mental illness.* Hentet fra <https://journals-sagepub-com.ezproxy1.usn.no/doi/full/10.1177/0018726717716752>

- EU. (2017). *European disability strategy*. Hentet fra [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603981/EPRS_IDA\(2017\)603981_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603981/EPRS_IDA(2017)603981_EN.pdf)
- European Commission. (12.mai, 2000b). *Towards a barrier free Europe for people with disabilities*. Brussels.
- European Commission. (2006). *Recommendation of the European parliament and of the council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning*. Official Journal of European Union, L 394, 10-18.
- Fedje. (2019). *Deltakelse, Muligheter Og Utenforskap I Kunnskapssamfunnet -en Studie Av Narrative Konstruksjoner i Utvalgte Meldinger Til Stortinget*. Universitetet i Bergen.
- Forskrift til opplæringslova (2006) Ansvar. (FOR-2008-12-19-1526). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-23-724/§22-4>
- Forskrift til opplæringslova (2006) Oppfølgingstjenesta i vidaregåande opplæring. (FOR-2011-12-20-1522). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-23-724/§13-3>
- Forskrift til opplæringslova. (2006) Retten til nødvendig rådgiving. (FOR-2008-12-19-1526). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-23-724/§22-3>
- Fossestøl, K., Breit, E., Borg, E. (2014) *Nav-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokal kontorenes organisering etter innholdsreformen*. (AFI Rapport 2014:13) Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6228>
- Fredriksen, S. (2019). *Hvorfor uttrykkes det behov for økt brukermedvirkning i NAV og karriereveiledningsfeltet?* (Mastergradsavhandling) Universitetet i SørØst Norge, Drammen.
- Grenfell, M. (2012). *Pierre Bourdieu: Key concepts* (Second ed., Key Concepts (Acumen Publishing)). Durham: Acumen.
- Hooley, T., Sultana, R., & Thomsen, R. (2018). *Career Guidance for Social Justice* (1st ed., Vol. 16, Routledge studies in education, neoliberalism, and Marxism). Milton: Routledge.
- Jørgensen, M.W & Phillips, L. (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforl. Samfundslitteratur.
- Karlsen, G. (2006). *Utdanning, styring og marked: Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget
- Kauppila, A., Kinnari, H., Niemi, A. (2020). Governmentality of disability in the context of lifelong learning in European Union policy. *Critical Studies in Education*, 61(5), 529-544.
- Kjærgård, R. (2012) *Karriereveiledningens genealogi. Den suverene stats regulering av det frie utdannings- og yrkesvalg*. (Doktorgradsavhandling, Aarhus Universitetet) Hentet fra <https://docplayer.me/3537761-Karriereveiledningens-genealogi.html>
- Kjærgård, R. & Plant, P. (Red.) (2018) *Karriereveiledning for individ og samfunn*. Oslo: Gyldendal

Kjærgård, R. (2020) Career guidance and the production of subjectivity. I E. H. Haug, T. Hooley, J. Kettunen & R. Thomsen (Red.), *Career and career guidance in the nordic countries* (s. 81-92). Brill Sense.

Kommunal og distriktsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

Kompetanse Norge (2020) *Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning. Presentasjon av områdene kompetansestandarder, karrierekompetanse og etikk*. (Kompetanse Norge Rapport) Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/globalassets/kvalitet-i-karriere/rapport_-_nasjonalt_kvalitetsrammeverk_for_karriereveiledning.pdf

Kompetanse Norge (u.å.) Kvalitet i karriereveiledning. Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/kvalitet-i-karriere>

Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. (2006). Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Hentet fra <https://lovdata.no/traktat/2006-12-13-34>

KS (2015, 23.september) Fra utenforskap til inkludering- grunnlagsdokument fram mot kommunalpolitisk toppmøte og landstinget 2016. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/5ce373fd856544b9a4c0783f05756038/grunnlagsnotathttps://www.ks.no/contentassets/5ce373fd856544b9a4c0783f05756038/grunnlagsnotat-dialog-om-utenforskap-endelig.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2009). *Utdanningslinja*. (Meld.St.44 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-44-2008-2009-/id565231/?ch=1>

Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring*. (Meld.St.16 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>

Kunnskapsdepartementet. (2021). *Fullføringsreformen – Med åpne dører til verden og fremtiden*. (Meld.St. 21(2020-2021)). Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/?q=innvandrere&ch=2#match_0

LO Norge. (Februar 2021). *LO-notat om Sysselsettingsutvalgets rapport*. [Høringssvar]. Hentet fra <https://www.lo.no/sok/?searchText=notat+sysselsettingsutvalget&extContent=true>

Lock, A.& Strong, T. (2014). *Sosialkonstruksjonisme-teorier og tradisjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

Opplæringslova. (1998) Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61) Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§5-1>

Opplæringslova. (2006). Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (LOV-2020-06-19-91) Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§13-3f>

Mordal, S., Holm-Nordhagen, A., Mathiesen, I.H., Buland, T., Thomsen, R. (2022). *Kvalitet i karriereveiledning i skolen – En undersøkelse av kvalitet og kvalitetsutvikling i karriereveiledning i skolen*. Hentet fra <https://hkdir.no/rapportar/kvalitet-i-karriereveiledning-i-skolen-en-undersokelse-av-kvalitet-og-kvalitetsutvikling-i-karriereveiledning-i-skolen>

Martin, G.P. & Waring, J. (2018) Realising governmentality: pastoral power, governmental discourse and the (re) constitution of subjectivities. *The Sociological Review*, 66(6), 1292-1308. <https://journals-sagepub-com.ezproxy2.usn.no/doi/pdf/10.1177/0038026118755616>

Nav (2013, 4.juli.) Mer om nedsatt arbeidsevne. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nedsatt-arbeidsevne/mer-om-nedsatt-arbeidsevne>

Nav (2022, 18.mars.) Vurdering av arbeidsevne. Hentet fra <https://www.nav.no/arbeidsevne>

Niemi, A-M., & Mietola, R. (2017). Between hopes and possibilities: (Special) educational paths, agency and subjectivities. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 19(3), 218-229. <https://doi.org/10.1080/15017419.2016.1239588>

Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Bergen: Fagbokforlaget.

NOU 2016:7 (2016) *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

NOU 2019:7. (2021) *Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids-og inkluderingsdepartementet.

Nyeng, F. (2012). *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget.

OECD (2003) *Transforming disability into ability- policies to promote work and economic security for disabled people*. Hentet fra https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/transforming-disability-into-ability_9789264158245-en#page9

OECD (2014a) *Skills Strategy Diagnostic Report Norway*. (OECD). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/internasjonalt/unesco/norwaydiagnosticreportcorrectedversion.pdf>

OECD (2014b) *Skills Strategy Action Report Norway*. (OECD). Hentet fra https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/OECD_Skills_Strategy_Action_Report_Norway.pdf

OECD (2021) *Government at a glance 2021. Country factsheet. Norway* (OECD) Hentet fra (<https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-norway.pdf>)

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Norway 2022*, OECD Publishing, Paris. Hentet fra https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-norway-2022_df7b87ab-en#page57

Olesen, E.S.B. (2018) Medbestemmelse og umyndiggjøring. Psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen i Nav. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 21(4), 330-346.

Opplæringslova (1998) Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-2020-06-19-91) Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

Opplæringslova (1998) Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-2020-06-19-91) Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

Sosial- og helsedepartementet. *Velferdsmeldingen*. (Meld.St.35 (1994-1995)) Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0349

Stamsø, M.A. (Red.) (2017) *Velferdsstaten i endring: om norsk helse- og sosialpolitikk*. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Statistisk sentralbyrå (2020, 3.september) Personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidskraftundersøkelsen. Hentet fra <https://www.ssb.no/akutu/>

Store norske leksikon (2021, 25.november) Funksjonshemming. Hentet fra <https://snl.no/funksjonshemming>

Svendsrud, A. (2014) Parsons – karriereveiledningens far. *Veilederforum*. Hentet fra <https://veilederforum.no/artikler/teori/parsons-karriereveiledningens-far>

Søvik, S.R., Lysberg, K., Landø, M. (2012). *En analyse av funksjonshemmedes situasjon i arbeidslivet*. (Kompass Tema 4) Hentet fra <https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/kompass-tema-rapporter/2012/kompass-tema-nr-4-2012-funksjonshemmedes-situasjon-i-arbeidslivet.pdf>

Thurén, T., Gjerpe, K., & Gjestland, D. (2009). *Vitenskapsteori for nybegynnere* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Unge funksjonshemmede. (2021). *Høringssvar NOU 2019 og NOU 2021*. [Høringssvar]. Hentet fra <https://ungefunksjonshemmede.no/horingssvar-nou-2019-og-nou-2021/>

Wærness, K. (2018) Farvel til arbeidslinja? Om grunninntekt i den fjerde industrielle revolusjonens tidsalder. *Sosiologisk Tidsskrift*, 94-97. Hentet fra <https://doi-org.ezproxy2.usn.no/10.18261/issn.2535-2512-2018-01-08>

Ødegård, A.M, Dapi, B, Alsos, K., Dølvik, J. E., Fløtten, T., Kavli, H. C. & Tønder, A. H. (2020) *Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken mot 2035*. (Fafo-rapport 2020: 32). Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/trender-i-arbeidslivog-velferdspolitikken-fram-mot-2035>

