

Halvor Nordby og Bjarne Øvrelid (red.)

Makt i velferds- tekster



FAGBOKFORLAGET



10. ja

Makt i velferdstekster

Halvor Nordby og Bjarne Øvrelid (red.)

Makt i velferds- tekster



FAGBOKFORLAGET

Boken ble første gang utgitt i 2025 på Vigmostad & Bjørke AS.

Redaksjonelt arbeid, utvalg og introduksjon © Halvor Nordby og Bjarne Øvrelid 2025.
Hvert enkelt kapittel © den respektive forfatter 2025.

Dette verket, tilgjengelig fra <https://oa.fagbokforlaget.no>, omfattes av åndsverksloven og er lisensiert under følgende Creative Commons-lisens: Creative Commons Navngivelse 4.0 Internasjonal (CC BY 4.0).

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å remikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis på følgende vilkår: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

For å se en kopi av denne lisensen, besøk <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.no>

Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelsene som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Denne boken har mottatt støtte fra Universitetet i Innlandet.

Boken er fagfellevurdert i henhold til Universitets- og høgskolerådets retningslinjer for vitenskapelig publisering.

ISBN trykt utgave: 978-82-450-5853-6

ISBN digital utgave: 978-82-450-5313-5

DOI: <https://doi.org/10.55669/oa6709>

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:

fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

www.fagbokforlaget.no

Omslagsdesign ved forlaget

Sats: ved forlaget

Vigmostad & Bjørke AS er Miljøfyrtårn-sertifisert.



Miljøfyrtårn[®]

SERTIFISERT
VIRKSOMHET

Forord

Makt er ikke et ukjent begrep innen velferdsfeltet. Likevel handler diskusjonene om maktrelasjoner ofte om forholdet mellom profesjonelle og brukere av velferdstjenester. Det er mindre oppmerksomhet rettet mot makten som ligger i rammene for profesjonelles praksis, slik den kommer til uttrykk i skriftlige dokumenter.

Utgangspunktet for denne boken har vært en økende uro hos redaktørene. Vi lever i en tid der idealer om forsknings- og evidensbasert praksis fremheves. Alt skal være ordentlig og etterrettelig, og svært mye profesjonelt arbeid skal kunne dokumenteres «objektivt». Slik sett kunne man også forvente at saklige begrunnelser og argumentasjon utgjør avgjørende fundamentet i styringsdokumenter for velferdsfeltet.

Vi opplever imidlertid virkeligheten, paradoksalt nok, ganske annerledes. Under dokumentenes mer eller mindre «objektive» selvforståelser ligger det, overraskende ofte, verdier, interesser og ideologier som uttrykk for makt. Makten er kanskje mer forkledd enn tidligere – særlig hvis vi ser historisk langt bakover. Men den er like fullt til stede, og etter vår mening (uten at vi kan dokumentere det godt her) faktisk bekymringsfullt økende. Nettopp derfor er det viktig å avdekke og problematisere makten.

På ulike måter analyserer bidragene i denne boken velferdstekster som uttrykk for makt. Bidragene har sine særpreg, men de er ikke utviklet i isolasjon fra hverandre. Boken er resultatet av en lang prosess med konstruktive møter og innspill på tvers i forfattergruppen. Vi vil takke alle bidragsyterne for gode diskusjoner som virkelig har løftet bokas innhold.

Fagbokforlaget og redaktør Balder Holm har helt fra starten av vært positive til bokprosjektet. Vi har hatt en utmerket dialog med forlaget, og vi vil takke for et godt samarbeid. Vi vil også rette en stor takk til fagfellen som kom med kloke kommentarer til bidragene. Vi opplevde at disse kommentarene gikk til kjernen av bokprosjektet, og at det i så måte har betydd mye for utviklingen av innholdet. Innspillene fra fagfellen inspirerte oss særlig til å skrive et eget avslutningskapittel som binder bidragene sammen.

Til slutt vil vi takke Universitetet i Innlandet for den økonomiske støtten til bokprosjektet. Mye av dagens samfunnsvitenskapelige forskning, støttet av premisser i store utlysninger, er preget av en nypositivistisk dreining mot

ulike former for naiv empirisme. Det er derfor spesielt viktig at den typen kritisk tenkning som boken representerer, blir anerkjent og støttet som en grunnleggende akademisk aktivitet.

Lillehammer 12.09.2025

Halvor Nordby

Bjarne Øvrelid

Innholdsfortegnelse

Introduksjon	9
<i>Bjarne Øvrelid og Halvor Nordby</i>	
1	
I den beste hensikt?	27
Nasjonale og internasjonale perspektiver på forvaltning av menneskerettighetene i psykisk helsevern	
<i>Ragnfrid Kogstad</i>	
2	
Makten i kroppsbegrepet	63
Om objektivisering, dualisme og mulighetene i et utvidet kroppsbegrep på psykisk helsefeltet	
<i>Henrik Ravneng Johansen</i>	
3	
«Vi klarer ikke å få ånden tilbake i flaska»	87
Om forebygging som Sisyfos-arbeid	
<i>Dag Leonardsen</i>	
4	
Trygghet som problem i velferdsstaten	113
Styringslogikk i bakvendtland	
<i>Bjarne Øvrelid</i>	
5	
Norges globale uansvarlighet	141
<i>Anne Bregnballe</i>	
6	
En NOU om barnevernsinstitusjoner i «det godes tjeneste»?	169
Utforskning av barnets «stemme» i NOU 2023: 24	
<i>Helene Toverud Godø og Astrid Halså</i>	
7	
Idealer om medvirkning som maktuttrykk i barnevernslovgiving	191
<i>Halvor Nordby</i>	

8

Får barnevernets barn medvirke som barn? 215

En dispositivanalyse av fenomenet «barns rett til medvirkning» i en barnevernkontekst

Cathrine Grimsgaard

9

Kategoriseringens makt: Styring mot likhet og ulikhet i integreringspolitikken 237

Mona Frank og Anne Sigfrid Grønseth

10

Mellom makt og forståelse 263

Tekst og tale i tilsynets kommunikasjon

Stig S. Gezelius og Frode Veggeland

11

Oppe før daggry! 287

Om den problematiske unge kroppen i folkehelsemeldingen

Marte Amundsen

12

Hvis skolen var annerledes 311

Om skolefravær og – frafall

Grethe Netland

Avslutning: Hva så? 335

Bjarne Øvreliid og Halvor Nordby

Forfatteromtaler 351

Introduksjon

Bjarne Øvrelid og Halvor Nordby

Bokas tema og overskrift er «makt i velferdstekster». Det var dette forfatterne ble invitert til å skrive om – helst med utgangspunkt i dagsaktuelle tekster og offentlige styringsdokumenter. Her åpnet det seg mange muligheter. Bidragene preges da også av tematisk bredde og variasjon i tilnærminger. Noen bidrag benytter spesifikke varianter av diskursanalyse, i ulik grad avhengig av hvordan sjangeren forstås. Men kun et mindretall av bidragene bekjenner seg åpent til bare én teoretisk eller metodisk skoleretning.

Hvorfor og for hvem?

Det finnes etter hvert en rekke bøker om tekst- og diskursanalyse fra norske fagmiljøer. Særlig har inspirasjon fra Michel Foucault (Schaaning, 2007) og Norman Fairclough (Skrede, 2016) vært synlig i fagfeltet. Iver Neumanns bredt anlagte innføring i diskursanalyse (2021) har også satt sitt preg på fagmiljøene. Her finnes mye gull for lesere som vil gå videre. Gjennom boka gir

vi flere hint til klassikerne i et fagfelt der kruttet fortsatt er tørt. De dukker opp i biter og fragmenter i flere av kapitlene.

I vårt prosjekt er vi opptatt av spesifikke tekster og bruk av analytiske virkemidler for å generere poenger relevante for norsk velferd og tilhørende yrkesgrupper. Bokas bidrag til kunnskapsfeltet er ikke først og fremst at den presenterer nye teoretiske eller metodiske perspektiver. Målet er heller ikke å utvikle en enhetlig eller abstrakt forståelse av hvordan makt kan komme til uttrykk i tekster. Hensikten er snarere å anskueliggjøre hvordan makt kan forstås og komme til uttrykk på ulike måter, i ulike spesifikke tekster som har med velferd å gjøre. Makten kan dessuten være skjult, den kan være subtil, og den kan være forkledd.

Til sammen viser bidragene ikke bare frem mangfoldet av makt i dagsaktuelle velferdstekster, men markerer også en tydelig bekymring for dens omfang. Bidragene fokuserer spesielt på sentrale styringsdokumenter som spiller en stor rolle i formelle, normative og praktiske forståelser av velferd og velferdstjenester. Et hovedmål med boka er å kritisk drøfte den objektive og vitenskapelige kunnskapsstatusen i disse dokumentene. Dette gjøres gjennom analyser av hvordan dokumentene uttrykker makt, og hvordan makten kan prege praksisfeltet og offentligheten mer generelt.

Når det gjelder avgrensningen til tekster i velferdsfeltet, er den styrt av erfaring og interesse. Alle bidragsyterne har lang fartstid fra universitets- og høskolesektoren. Gjennom mange års undervisning og forskning har forfatterne brukt mye tid på å formidle og produsere teori og forskning for og fra helse- og sosialfaglige praksisfelt.

Det er særlig én erfaring som ligger til grunn for boka slik vi har innrettet den: Vi opplever at mange tekster – og spesielt offentlige dokumenter – har en status som gjør at de lett leses som autoritative, objektive sannheter. Dette gjelder særlig «tunge» offentlige dokumenter som forarbeider til lovverk, forskrifter og offentlige utredninger. Risikoen er dermed stor for å innta et reproduserende og aksepterende perspektiv som står i motsetning til faglige idealer om kritisk refleksjon. Det finnes ikke bare én måte å forstå problemer i velferdsfeltet på, og heller ikke bare én mulig løsning på hvert enkelt problem. Skal fagfelt og profesjoner utvikle seg, må nye perspektiver på dagsorden, i utdanning og offentlig debatt.

I boka er vi opptatt av å vise hvordan dette ikke skjer hvis offentlige tekster lukker refleksjonsrom i stedet for å åpne dem. Det finnes mange offentlige tekster med relevans for velferd og velferdspolitik som sier mye om, og legger premisser for, hvilke kunnskapssyn, problemforståelser, tiltak og styringsra-

sjonaliteter som er i omløp i de velferdsyrkene studenter etter hvert skal ut og jobbe i. I boka finnes kilder til forståelse av hvilke systembetingelser som gjelder når ferdig utdannede studenter skal ut i ulike virksomheter. Flere av kapitlene er opptatt av hvordan disse betingelsene kan forstås som maktstrukturer, og hvordan maktens tekster former hva som regnes som normalt, rett og rimelig i forståelsen av problemer og løsninger i velferdsstaten.

Et underliggende poeng i boka er at innsikt i hvordan praksisfeltet bør utvikles, først kan oppnås dersom man er oppmerksom på grunnleggende alternative forståelser. Ærbødigheten for styrende rammeverk kan utfordres når man innser at rammeverkene ikke beskriver en objektiv realitet, men uttrykker verdier, ideologier og kunnskapssyn som i stor grad kan endres. Dermed kan også praktiske føringer og arbeidsformer endres.

Gitt bokas praktiske og tematiske innretning, er kapitlene på ulike måter godt egnet for bachelor- og, kanskje særlig, masternivå i helse- og sosialfaglige utdanninger. Som eksempelsamling vil den kunne være inspirerende for doktorgradsstudenter. Erfaring tilsier at også høyere fagnivåer setter pris på konkrete eksempler på analyser som kan generere diskusjoner om maktrelasjoner, ofte på mer abstrakte nivåer.

Vi har i tillegg et håp om å bidra til diskusjon i vitenskapelige miljøer som er opptatt av velferdsstatens styringsambisjoner og kvalitetsheving i velferdsprofesjonenes virksomheter. Mange av kapitlene utfordrer tradisjonelle syn på vitenskapeliggjøring av styring og profesjonsutøvelse. Vi håper og tror at også ansatte med lang erfaring i velferdsprofesjoner vil kunne ha glede av boka dersom de kjenner behov for å gå i refleksjonsmodus om sin daglige praksis. Vi utdyper debattpotensialet i boka i et sluttkapittel som diskuterer betydningen av de ulike bidragene på et mer overordnet nivå.

Makt – tekst – analyse

Dette er ikke en bok som introduserer tekst- og diskursanalysenes teoretiske forutsetninger. Likevel krever prosjektet en kort avklaring av grunnleggende poenger som kobler makt, tekst og analyse. Den inngangen til makt som tref-fer best i vår sammenheng, kan pedagogisk gjerne knyttes til Steven Lukes'

klassiske inndeling. Hos ham har makten tre dimensjoner som ofte må sees i sammenheng (Lukes, 1974):

- Direkte makt, der A har makt over B fordi A har ressurser til å presse B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort.
- Makt til å sette dagsorden, der noe defineres som relevant og til saken, mens andre ting holdes utenfor.
- Idémakt, der bestemte oppfatninger er blitt naturaliserte, og hva som regnes som sant, funksjonelt, rimelig, rettferdig og lignende fremstår som objektive realiteter og tas for gitt.

Jo mer makten preges av de to sistnevnte dimensjonene, desto mindre konflikt og motstand kan en forvente. Dermed får synspunkter og handlinger også lettere aksept, og det blir vanskeligere å se at makt er i omløp overhodet. Dette er et felles grunnsyn ved maktforståelsen til flere av klassikerne på diskursanalysens område. For eksempel er både Foucault og Fairclough opptatt av hvordan fenomener og tingenes orden fremstår som normale (Neumann, 2021; Fairclough, 2003). Vi formes og disiplineres av makten, ofte uten viten og vilje. Dermed er det heller ikke aktørenes individuelle intensjoner som er i spill, men den formende effekten av kunnskapsregimer og makt.

Flere, ikke minst Thomas Mathiesen, har poengtert problemene med en slik maktform. Den hviler på passiv og til dels ubevisst tilslutning. Han kaller tilstanden for avmakt (Mathiesen, 1992). Sentralt i resonnementene hans er at maktens disiplinerende effekt er usynlig. Vi formes fordi vi ikke ser den, men tar den for gitt. Makten kommer først til syne når den møtes med motmakt.

Skal en koble makt mot tekster, er det i vår velferdskontekst mest relevant å ta utgangspunkt i tekster som inngår i en sammenheng der påvirkning og styring er rammer for tekstens funksjon. Tekster blir i vår sammenheng ikke en isolert lingvistisk størrelse, men språklige uttrykk innvevd i sosiale praksiser. Det medfører at det å forstå makt i tekster også innebærer å forstå noe av konteksten rundt formuleringene i tekstene.

Mange av tekstene bidragene i boka analyserer, er skrevet av aktører som selv er i en tydelig maktposisjon. Forfatterne av velferdstekstene har hatt myndighet eller et bestemt mandat til å utvikle dokumenter som helt eksplisitt er ment å legge føringer for praksis, og de er selv del av grupper som har – og tar – en maktposisjon. Forfatterne jobber ofte tett på politiske

og profesjonsbyråkratiske nivåer og er ofte selv del av et etablert og på mange måter privilegert fellesskap. Forfatterne formelle og (normalt) selvopplevde rett til å definere problemstillinger og løsninger er en del av tekstenes kontekst.

Mange av bidragene i boka er opptatt av å få frem at tekster ikke oppstår i et vakuum, og at konteksten tekster er skrevet i, kan forsterke maktuttrykk. Dette er et spesielt slående poeng innen velferd, fordi menneskene tekstene er skrevet for, har svært lite makt over de strukturelle rammebetingelsene de er prisgitt. Det gjelder både profesjonelle som jobber i førstelinje og mottakere av velferdstjenester. De som jobber i førstelinje har liten påvirkning på systembetingelsene, men må legge mye energi og profesjonell selvforståelse i å håndtere dem, både opp mot krav og forventninger fra mottakere og egne etiske overbevisninger om hva som er faglig godt nok. Mange opplever en utilstrekkelighet som det rett og slett kan være svært tungt å bære (Nordby, 2012).

Mottakerne er på sin side ofte svært sårbare mennesker som overhodet ikke har myndighet eller mandat til å påvirke systemet de frivillig, men oftere ufrivillig, er en del av. Like fullt er det en spenning her mellom posisjonene til dem som er i førstelinje, som er i en maktposisjon, og mottakere som må finne seg i de ordningene som kommer «ovenfra». Denne spenningen er spesielt slående innen velferdsfeltet.

Ser vi på offentlige dokumenters plass i statushierarkiet i velferdsapparatet utenfra, dreier det seg om mennesker som har makt, som skriver om – og angir normative føringer for – mennesker som har lite eller ingen motmakt. Moderne idealer om såkalt «brukermedvirkning» eller «samskaping» kan i liten grad gjøre noe med disse fundamentale rammebetingelsene.

Sosiale forståelser av maktbegrepet

De sosiale dimensjonene ved maktbegrepet er fremtredende i mange av kapitlene i boka. Alt bidragsyterne skriver om psykiatri, medvirkning i barnevern, ytelsessystemer i NAV, klima og andre temaer kan leses som bestemte måter å oppfatte og håndtere sosiale fenomener og praksiser på. Foucault kalte etter hvert denne tilnærmingen for *dispositif* eller på norsk *an-ordninger*, i betydningen grunnleggende strategier, praksiser og prosedyrer – altså måter ideologiske grunnsyn praktiseres på (Schaaning, 1999).

Foucaults forståelse av makt er brukt direkte og indirekte i flere av kapitlene. Kort og forenklet fortalt, og med relevans for bokas kapitler, viser han til

fremveksten av det moderne samfunn preget av mindre direkte fysisk, voldelig undertrykking, men like fullt mer tilforlatelig forming av subjekter (Foucault, 1999). Hans utlegning av *det panoptiske system* handler om funksjonelt innrettede teknologier for overvåking og disiplinering, der mange mennesker kan styres gjennom et fåtall overvåkere og en tilrettelagt fysisk innretning (Foucault, 1994). Fengsler, fabrikker, militærkaserner og klasserom er relevante eksempler. Fanger, arbeidere, soldater og elever er satt i materielle, teknologiske regimer som gjør at de vender maktens blikk mot seg selv. Overvåkerne kan alltid observere de overvåkede, men de overvåkede har ikke samme mulighet til å ha kontroll på overvåkerne. De må alltid kalkulere med at de kan bli kikket i kortene. Slik blir menneskers kropp og sinn lydige og disiplinerte.

Denne maktformen er effektiv, funksjonell og til dels fundert på den engelske filosofen Jeremy Bentham's nyttetenkning. Overvåkerne selv er også en del av det disiplinerende regimet, ettersom de selv skal stå til rette for og betjene overvåkingsteknologien lojalt og effektivt. Et profesjonssamfunn som NAV, med mye individuell brukerkontakt der brukerne «vurderes» eller «kontrolleres» og der sanksjonene kan oppleves som brutale, er åpenbart et godt eksempel på en slik disiplinerende maktform.

I en senere fase videreutvikler Foucault maktformen til en forståelse av samfunnsstyring han kaller biopolitikk, kort definert som styring av liv og tilrettelegging for gode liv. Ideologien baseres på en relasjon mellom ekspertstyrt tilrettelegging og individuell frihet og selvrealisering som begrenses. For hva som er verdt å strebe etter i frihetens og selvrealiseringens navn, er basert på ekspertenes autoritet og vitenskapelig tenkning realisert gjennom terapeutiske relasjoner og individrettede tiltak (Foucault, 1991).

Et godt eksempel er sentrale forståelser av begreper som livskvalitet, helse og deltagelse. Utad fremheves det ofte at enkeltindivider selv har frihet til å utfolde seg på egne premisser. For mange er imidlertid denne friheten i realiteten regulert av svært begrensede rammebetingelser og ideologiske antagelser om hva som er et godt liv, hva som er sunt, og hva som er «passende» deltagelse. Analyser av hvordan maktforhold kommer til syne i de offentlige forståelsene, har pekt på en spenning mellom velferdsstatens selvforståelse som et «inkluderende» fellesskap som ivaretar individers autonomi, og individets «plikt» til å tilpasse seg et markedslignende system som til syvende og sist er inspirert av New Public Management-tenkning (Dean, 2004), slik denne reformbølgen skyllet inn over norsk offentlig sektor på begynnelsen av 2000-tallet.

Hos Fairclough er tekstlig nærlesning mer tydelig enn hos Foucault, men samtidig er tekstene også hos ham alltid koblet til den sosiale verden rundt (Fairclough, 1992; 2003). Tekster inngår i en sammenheng der produksjon, distribusjon og kommunikasjon tilrettelegges med bestemte målgrupper involvert. Akademiske institusjoner, forskningsmiljøer, forvaltningsinstitusjoner og politikk vil derfor være en naturlig ramme for å forstå hvordan produksjon og kommunikasjon av velferdstekster er organisert. Videre inkluderer Fairclough samfunnet og rådende ideologier som noe som preger tekstproduksjon og kommunikasjon.

En begrunnelse for å skrive denne boken er å synliggjøre hvordan slike former for makt virker. Utgangspunktet er i det store og hele at tekster formidler makt som ikke er direkte eller åpenbar, men skjult og latent. I denne forstand representerer bidragene i denne boken i en eller annen form varianter av diskursanalyse. Thomas Mathiesens relativt vide definisjon er dekkende for den forståelsen vi legger til grunn. Han definerer diskursanalyse som «analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme den samfunnsmessige virkeligheten» (Mathiesen, 1997, s. 3). Når det gjelder metodiske tilnærminger i analysene, er bidragene av ulik karakter, og vi gjør ingen antagelser om at diskursanalyse må benytte standardiserte analyseverktøy. Forfatterne har løst prosjektene sine på ulike måter, men alle passer inn i rammen Mathiesens definisjon setter opp.

Makt og tekst: felles grunn

Alle kapitlene opererer innenfor en type konstruktivistisk forståelse. Mye av tekstmaterialet som brukes som empiri, håndteres som menneskeskapte virkeligheter og ikke som objektive sannheter. Mange av bidragene fokuserer på tekster ut fra det Paul Ricoeur kaller *mistankens hermeneutikk* (1998, s. 6). Forholdet mellom tekst og leser blir et kritisk fortolkningsarbeid der bidragsyterne stiller kritiske spørsmål ved tekstenes påstander og fremstillinger. Sentrale spørsmål blir: Hva er det egentlig som ligger til grunn for det som skrives? Finnes det intensjoner, interesser eller verdier som ikke

kommer direkte til syne i det bokstavelige meningsinnholdet til ordene som brukes (i den grad det er mulig å avgrense dette), men som likevel kommer til uttrykk?

Disse innfallsvinklene innebærer at forståelsen bidragene løfter frem, ikke ligger i teksten selv, men i relasjonen mellom tekst og leser, altså i fortolkningsarbeidet. Det er dette fortolkningsarbeidet bidragene viser frem, men det skjer ikke ut fra en systematisk fremgangsmåte som har som mål å vise frem den eneste riktige forståelsen. Alle bidragene anerkjenner at det ligger et betydelig mulighetsrom i fortolkninger av tekstene de fokuserer på. I virkeligheten ligger det derfor rimelighetsvurderinger til grunn for konklusjonene i bidragene. Ut fra ressursene som brukes, argumenterer forfatterne for at det er godt begrunnet å fortolke tekstene på den måten som anføres. Noen bidrag mener å gi svært sterke begrunnelser, mens andre nøyer seg med å løfte frem mulige forståelser som utgjør alternativer til tekstenes egen uttalte selvforståelse. Men alle forståelsene som utvikles, representerer makt.

Makten som løftes frem i kapitlene, knyttes i de fleste tilfeller mer spesifikt til varianter av politisk styringslogikk. Tekstene som analyseres, er i stor grad politiske dokumenter – offentlige utredninger, stortingsmeldinger, proposisjoner, vedtak, internasjonale konvensjoner med mer. Dette er tekster som er ment som tydelige faglige og til dels normative føringer for samfunnsutviklingen, samt for ulike samfunnsborgeres og profesjoners oppfatninger og handlinger.

Tekstforståelsene i kapitlene tar utgangspunkt i en antakelse om at tekstlige fremstillinger og praksiser i den virkelige verden på et vis er koblet sammen. Etablerte perspektiver får sosiale konsekvenser. Et medisinsk perspektiv på rus og psykiatri skaper forestillinger om bestemte behandlingsformer, for eksempel tvang og medisiner. Velferdspolitiske tekster som med tung og repeterende retorikk viser til betydningen av omprioritering av ytelser – mindre uføretrygd – får effekter i form av moraliserende omtale og mindre sjenerøs håndtering av utsatte brukere. Politiske tekster om betydningen av hensynet til barns medvirkning i barnevernet risikerer å tilsløre kompleksiteten i mulighetene for å realisere hensynet, og viktigheten av å balansere det mot andre hensyn som beskyttelse. Teknokratisk fokus i velferdspolitiske tekster begrunner tiltak prinsipielt og skaper illusjoner om styringsevne. Velvillig patos om klimamål er uttrykk for en politisk praksis i politikken symbolske rom, men kan raskt tilsløre mangelen på nødvendige og konkrete tiltak.

Makt kommer til uttrykk i kapitlene ved at de på ulike måter utfordrer de utvalgte tekstenes fremstillinger som feilaktige eller kritikkverdige. Analysene bidrar dermed til å åpne kunnskapsfeltene tekstene handler om. Noen er tungt systemkritiske og utfordrer teknokratiske løsninger. Noen utfordrer det biologiske og medisinske hegemoniet i psykiatrien. Andre antyder alternative samtaleformer i barnevernet.

Felles for bidragene er ambisjonen om å sette nye dagsordener for problemforståelser og løsninger som kan ha begrensninger og dysfunksjonelle effekter, heller enn å komme med nye tiltak innenfor tekstenes egne problemforståelser.

Fravær av begrunnelser

De fleste bidragene i boken bruker aktivt ressurser fra kjente forståelser av makt, men det finnes også noen bidrag som ikke gjør det – selv om poengene som utvikles kan være av lignende karakter. Disse bidragene knytter makt mer direkte til kritisk filosofi og retninger innen filosofisk hermeneutikk.

Mange av bidragene i boken – også de som eksplisitt bruker kjente forståelser av makt – er direkte eller indirekte opptatt av det man kan kalle «normativ makt». Slik vi forstår begrepet, kan det knyttes til Gadammers teorier om konsensus som primær forståelse (2003) og, kanskje i enda større grad, diskursetikk og Habermas sitt begrep om herredømmefri dialog (1981).

Et kjennetegn ved makten slik den fremstår i mange av kapitlene, er at den tas for gitt, at den er selvrefererende, teknokratisk og i liten grad inviterer til dialog. Habermas har i sentrale deler av sitt forfatterskap vært opptatt av at samfunnsstyring og samfunnsutvikling nettopp preges av at marked, byråkrati og regelstyring – det han kaller systemverden – eser ut på bekostning av den kommunikativt organiserte livsverden (Habermas, 1981). Dette fremstår som problematisk og kritikkverdig nettopp fordi tillit, tilslutning og konsensus er avhengig av åpen argumentasjon. Mange av kapitlenes kritiske tilnærminger forholder seg til dette problemet, selv om de fleste ikke bruker Habermas sin terminologi.

Grunntanken i disse kritiske tilnærmingene er at tekster som ikke bidrar til å skape oppslutning om normative synspunkter hos leseren, kan uttrykke en form for påstandsmakt om hvordan det er riktig å handle. Denne typen makt kan forstås som en motsetning til «idealktekster» som er egnet til å oppnå enighet om synspunkter fordi tekstene gir begrunnelser for synspunktene, og fordi det er begrunnelser lesere vil kjenne igjen som gode i en likeverdig og rimelig opplyst «dialog med teksten» for å bruke et tradisjonelt hermeneutisk begrep.

For Gadamer er oppnåelsen av denne typen enighet om begrunnelser det han kaller «primær forståelse» (2003). Innfallsvinkelen er imidlertid enda mer relevant i forhold til Habermas sitt begrep om herredømmefri dialog, der saken står i sentrum, og der argumenter for og mot en konklusjon – riktignok i en vid forstand – skal være styrende, i motsetning til interesser, verdier eller rene personlige maktforhold. Habermas (1981) mener at i en åpen herredømmefri dialog vil kommunikativ rasjonalitet (klarhet om mening) og kritisk rasjonalitet (vurdering av argumenter) utvikle deltakernes felles erkjennelse av hva det er begrunnet å mene om en sak. Dette vil skje fordi mennesker til syvende og sist har en felles «kjerne» av fornuft, som når vi alle godtar de samme grunnleggende logiske slutningene.

Innenfor den moralfilosofiske retningen diskursetikk er ideen om herredømmefri dialog «operasjonalisert» ved at kandidater til formuleringer av etiske normer (i en kontekst) skal undergå en form for test i et likeverdig kommunikativt fellesskap. Når det gjelder tekster, kan man i lys av diskursetikken tenke seg situasjoner der en leser i utgangspunktet er nøytral eller uenig i et normativt synspunkt som fremmes i en tekst. Spørsmålet blir da i hvor stor grad teksten vil være egnet til å få leseren til å godta synspunktet, gitt språket og begrunnelsene som finnes i teksten.

Når det gjelder forholdet mellom en tekst og en leser, er det jo ikke snakk om vanlig interpersonell kommunikasjon og toveis dialog. Det vil selvsagt også være et empirisk spørsmål om en leser virkelig vil slutte seg til teksten. Det man imidlertid kan gjøre, er å spørre om det er rimelig grunn til å tro at en leser vil bli overbevist av de begrunnelsene som fremsettes i teksten – hvis de i det hele tatt finnes. Merk at denne typen analyse ikke behøver å legge noen begrensninger på hva slags argumenter som kan være relevante: Det kan i prinsippet være alle former for hensyn som vektlegges som begrunnelse for et synspunkt.

Det kan selvsagt også være vanskelig å gjøre en vurdering av hvordan argumenter i en tekst kan være egnet til å skape oppslutning hos en leser – det vil åpenbart være avhengig av en rekke individuelle og kontekstuelle faktorer. Men det innebærer ikke at det er umulig å gjøre rimelighetsvurderinger av hvor gode argumentene er.

I noen tekster kan det, som flere av bidragene i boka er opptatt av, virke svært utfordrende å finne noen argumenter overhodet, eller det kan virke rimelig klart at argumenter er sirkulære eller bygget på premisser som ikke virker innlysende eller støttet av andre antagelser. I så fall er det begrunnet å mene at teksten er smal og lukkende, og i liten grad egnet til å skape saklig oppslutning om konklusjoner i resonnementer.

Verdier

En mulig grunn til å være skeptisk til om en tekst vil kunne skape enighet i en opplyst dialog, er hvis teksten er verdiladet i den forstand at noen bestemte verdier tas for gitt – verdier som det ikke virker rimelig å tro at en leser nødvendigvis har. Generelt er det utfordrende for to parter å oppnå enighet om en sak når uenigheten mellom dem er forankret i ulike verdipreferanser, og når dialogen bare dreier seg om å avklare «fakta» i en empirisk forstand.

Hvis den ene parten like fullt forsøker å presse sine verdier på den andre – som handlingsveiledende føringer – kan dette nettopp forstås som en form for makt, fordi det utøves et normativt press.

Det samme kan derfor gjelde i tekster. Hvis en tekst som utgir seg for å være argumentativ, i virkeligheten er sterkt verdiladet, kan det både være en forklaring på hvorfor teksten ikke skaper oppslutning og et utgangspunkt for kritikk av teksten.

Motstand mot et synspunkt i en tekst kan oppstå hvis selve synspunktet er sterkt verdiladet – hvis det så å si bare hevder at én verdi er riktig. Men motstand kan også oppstå hvis premissene for et synspunkt som ikke er sterkt verdiladet, selv er verdiladete på en måte som lesere er skeptiske eller bare undrende til. Bidragene i denne boka handler egentlig om begge deler. Vi er både opptatt av hvordan synspunkter fremstår som normative, og hva som ligger til grunn for dem. En grunntanke i begge analyseformene er at uenighet ofte kan forstås som en verdibasert motstand mot et synspunkt som er forankret i andre verdier.

Mange av bidragene i boka tematiserer dette, uten at forfatterne nødvendigvis snakker så mye om «verdier». Det bidragene har til felles, er at de er opptatt av normative synspunkter og normative spenninger som verdiladede spenninger.

En spesifikk variant av dette, som er særlig interessant i en akademisk kontekst og som flere av bidragene tar opp, er hvordan metodiske og vitenskapsteoretiske posisjoner fremsettes som normative idealer. Når et bestemt syn på hva som er kunnskap eller begrunnelse fremheves, tones andre syn ned.

I de senere år har særlig begreper som evidensbasert eller forskningsbasert praksis blitt lansert. Avhengig av hvordan disse begrepene forstås, kan de i stor grad være maktuttrykk dersom de fremheves som de riktige uten at det er klart hvorfor de passer til temaene, fagfeltene eller problemstillingene de skal bidra til å løse. Flere av bidragene i boka problematiserer hvordan ulike syn på kunnskap og begrunnelser kan forstås som normative maktuttrykk innenfor velferdsfeltet.

Kort om kapitlene

De ulike bidragene i boka står trygt på egne ben, men det kan likevel være en aktiviserende og relevant inngang å antyde mer generelle posisjoner i håndteringen av forholdet mellom tekst og makt som kommer frem i kapitlene.

Det er to hovedspor eller tematikker i bidragene. De kan brukes som et utgangspunkt for å systematisere bidragene, selv om det er noe overlapp. Omtrent halvparten av bidragene dreier seg om det vi kan betegne som interesse- og verdikonflikt mellom perspektiver og/eller aktører. Resten kan plasseres under en mer omfattende forståelse av forholdet mellom statlig/profesjonell styring, autonomi og dialog.

Til slutt i denne introduksjonen gir vi en kort presentasjon av de ulike kapitlene, organisert tematisk langs disse to sporene.

Interesse- og verdikonflikt

Interesse- og verdikonflikt er tydelig uttalt i kapitlene om psykiatriens utfordringer og løsningsforståelser. Dette kommer dels til uttrykk ved å vise til manglende ivaretagelse av pasienters medbestemmelse, dels ved å peke på grunnleggende konflikt mellom medisinske/biologiske perspektiver og sosiale og subjektive kroppslige forståelser.

I kapittel 1 diskuterer Ragnfrid Kogstad hvordan tenkning og praksis i norsk psykiatri avviker fra FN's konvensjoner om rett til medbestemmelse for mennesker med funksjonshemninger. Mens internasjonalt lovverk og retningslinjer legger vekt på å styrke rettsvernet til denne gruppen, opplever brukere i Norge at dette uthules og omgås. Ekspertstyring og medisineringsparadigmat dokumenteres som dominerende på bekostning av sosialfaglige og mer brukerdemokratiske tilnærminger.

I kapittel 2 diskuterer Henrik Ravneng Johansen hvordan det biologiske og medisinske synet på kroppen er styrende innenfor psykiatri og rusfeltet. Ravneng Johansens hovedanliggende er å presentere et alternativt syn på fenomenet med røtter i Merleau-Pontys fenomenologi. Her vektlegges kroppens kapasitet for å håndtere egne erfaringer og aktivt forholde seg til omverdenen. Kapitlet løfter frem behovet for erfaringskunnskap og brukerperspektiver i lys av den fenomenologiske tilnærmingen, og utfordrer dermed det konvensjonelle behandlingsparadigmat som ikke åpner opp for det fenomenologiske perspektivet.

Interesse- og verdikonflikter er definitivt også i spill i Dag Leonardsens kapittel 3 om sosialdemokratisk styringsrasjonalitet. Her diskuteres hvordan spekteret av sosiale problemer ekspanderer gjennom etterkrigstiden, mens ambisjonene om styrings- og problemløsningskapasiteten i sosialdemokratiet stadig slår større sprekker. Kapitlet poengterer først og fremst forebyggings-tiltakenes manglende effekt gjennom etterkrigstidens ulike faser. Det lanseres motstemmer som viser til behovet for alternativ samfunnsorganisering basert på verdivalg som står i uforsonlig konflikt med teknokratiposisjoner.

I kapittel 4 skriver Bjarne Øvrelid om ytelser som insentivsystem for realisering av arbeidslinja, i lys av et konfliktperspektiv basert på diskurs- og demokratiteorien til Ernesto Laclau og Chantal Mouffe (Laclau & Mouffe, 1985). I dette perspektivet blir NOU-en Øvrelid fokuserer på et uttrykk for en kamp om hegemoni mellom to perspektiver: en hegemonisk oppfatning av hvorfor kutt i helseytelser er nødvendig, og et ekskludert perspektiv som viser

at det nettopp er sjenerøse ytelser som fremmer høy sysselsetting. Analysen påpeker hvordan dagens insentivsystem rammer utsatte grupper og undergraver velferdsstatens funksjon som nødvendig sikkerhetsnett.

Anne Bregnballes kapittel 5 om FNs bærekraftsmål peker også på en åpenbar konflikt mellom manglende konsekvenser i tiltakstenkingen og vekst som urokkelig premiss for samfunnsutviklingen. De politiske tekstene hun analyserer har tydelige målsettinger om Norges globale ansvar for reduserte klimautslipp, men konkretiserer ikke forpliktende virkemidler. Den åpenbare konflikten mellom nødvendige klimatiltak og produksjonsvekst og global markedskapitalisme artikuleres ikke i tekstene. I analysen bruker Bregnballe organisasjonsteoretikeren Nils Brunssons perspektiver (2002): Konflikten mellom mål og konkrete handlinger er en funksjonell respons på ulike forventninger i omgivelsene. Derfor er det ikke nødvendigvis samsvar mellom mål, vedtak og handling.

I alle disse bidragene er maktforståelsen knyttet til påvisning av hvilke kunnskapssyn som kommer til uttrykk i tekstene som analyseres, samt hvilke rådende praksiser som har hegemoni. Dette innebærer også at bestemte perspektiver blir marginalisert eller ekskludert. Samtidig peker kapitlenes fremstilling på motstemmer. Maktforståelsen lar seg ikke redusere til noe endimensjonalt og fullstendig asymmetrisk. Makt er dynamisk og ofte preget av grader av motmakt med potensialer.

Forholdet mellom statlig/profesjonell styring, autonomi og dialog

Flere av kapitlene undersøker hvordan tekster kan tildekke og avspore fra komplekse og ubekvemme realiteter.

Kapittel 6, skrevet av Helene T. Godø og Astrid Halså, analyserer NOU 2023:24 *Med barnet hele veien – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Tilmærmingen er kritisk diskursanalyse i tradisjonen fra Norman Fairclough. Forfatterne fokuserer på stilistiske virkemidler og diskursene som er i omløp i teksten, samt systemiske betingelser i barnevernet. Kapitlet viser hvordan NOU-en i sin fremstillingsform bryter med tradisjonell retorikk ved å legge vekt på barn og foreldres subjektive opplevelser og emosjonelle uttrykksformer. Samtidig avdekkes spenninger og tvetydigheter mellom «sårbarhetsdiskursen» (om hvor utsatte barna er) og «ressursdiskursen», knyttet til barns autonomi og kapasitet for selvbestemmelse.

På systemisk nivå sirkles det inn en «system- og byråkratdiskurs» om ansvarsfordeling og instrumentelle tiltak, som på mange måter fremstår annerledes enn den subjektive og emosjonelle fremstillingsformen NOU-en benytter. Kapitlet illustrerer også hvordan nærheten i deler av fremstillingen bidrar til å tilsløre utfordringene knyttet til gjennomføringen av de konkrete forslagene.

I kapittel 7 analyserer Halvor Nordby barnevernsloven som ble gjeldende fra 01.01.2023, med særlig vekt på barns medvirkning. Den analytiske inngangen til temaet er språk- og bevissthetsfilosofisk. Med dette utgangspunktet diskuterer kapitlet barnelovens forhold til verdispørsmål. Som et analytisk utgangspunkt vises det til at verdipreferanser skiller seg fra tanker og oppfatninger ved at de ikke er sanne eller usanne. Når tekstene om barnevernet likevel fremstiller «det å styrke barns medvirkning» som et uproblematisk og opplagt verdiprinsipp, påvirker dette synet på rette og gale handlinger i familier som er i barnevernets søkelys. Intervensjonen kan dermed bli til maktmisbruk, en form for «verdiimperialisme» som kan medføre at prinsippet om barns medvirkning ikke godt nok balanseres opp mot andre barnevernsfaglige hensyn og helt avgjørende kontekstuelle faktorer.

Som alternativ lanseres diskursetikken fra tradisjonen til Jürgen Habermas. Her fremmes prosedyrer knyttet til argumenterende og informert samtale, i en kontekst, for å unngå ubalansert anvendelse av barnevernsfaglige verdiprinsipper.

I kapittel 8 diskuterer Cathrine Grimsgaard kompleksiteten som ligger i å oversette prinsippet om barns medvirkning til konkrete praksiser. Det empiriske utgangspunktet er 12 vedtak om samvær etter omsorgsovertakelse fattet i Barnverns- og helsenemnda i 2024. Tilnærmingen til analysene av disse tekstene er fundert i Michel Foucaults konsept *dispositiv* (Foucault, 1999), på norsk an-ordninger, prosedyrer, teknikker – altså hvordan et fenomen som medvirkning skal forstås og håndteres gjennom kunnskapen som former fenomenet og prosedyrene som knyttes til håndteringen av det.

Tyngdepunktet legges på konkrete praksiser i stedet for abstrakte prinsipper, særlig når maktforståelsen ligger i disse prinsippene og de formative rammebetingelsene selv, og ikke i beslutningsaktørers individuelle intensjoner eller praksiser.

I kapittel 9 drøfter Mona Frank og Anne Sigfrid Grønseth hvordan integrasjonspolitiske dokumenter styrer sosial kategorisering og flyktningers

deltagelse og tilhørighet til norsk samfunnsliv. De analyserer tre stortingsmeldinger og to forskrifter om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kapitlet diskuterer hvordan dokumentene setter i spill ulike maktformer som definerer og setter betingelser for integrasjonsprosesser og målsetting, samt hvem som får bestemme hva som er den «rette» måten å leve på og delta i samfunnet. Med utgangspunkt i Pierre Bourdieus forståelse av makt og Michel Foucaults begrep om biopolitisk makt, ser forfatterne ikke bare på hvordan bestemte verdier og levemåter får definisjonsmakt ved å bli ideologisk rangert som de «riktige». De analyserer også hvordan makt virker på mer subtile måter, ved å styre flyktningers individuelle selvrealisering og livsvalg ut fra bestemte premisser gjennom introduksjonsprogrammet.

Et hovedpoeng i kapitlet er at denne typen normaliseringsprosess skaper «avvikere», de som ikke passer inn i eller følger «det normale» som forventes, og som blir konstruert som «de farlige Andre». Dette kan danne grunnlag for en underklasse og risikere å forsterke sosiale ulikheter langs etniske linjer.

I kapittel 10 analyserer Stig Gezelius og Frode Veggeland maktforholdet i offentlig tilsyn, mellom de som utøver tilsyn og de som mottar tilsyn, med vekt på skriftlig kommunikasjon i Mattilsynet. Relasjonen er en maktrelasjon på flere måter. Den utgjør både en ytre regulering gjennom sanksjonstrusler og en form for indre regulering gjennom veiledning, aksept og konsensus. Forfatterne er først og fremst opptatt av mottakernes respons, og i hvilken grad veiledning genererer tilslutning eller protest.

Kapitlet modellerer relasjonsformer i en hierarkisk konsensus–konfliktpyramide, med hjelpsomhet og seriøsitet nederst og fiendtlig konflikt og sanksjonering av kriminelle handlinger øverst. Et hovedpoeng er at skriftlig kommunikasjon og rammebetingelser lett fører til at konflikter eskalerer, ved at profesjonelle går for raskt oppover denne pyramiden.

Marte Amundsen diskuterer Folkehelsemeldingen (Meld. St. 15. (2022–2023)) i kapittel 11. Kapitlet er opptatt av spenninger mellom fremstillinger av barn og unges helsetilstand og tiltak knyttet til påviste problemer rundt folkehelse. Dette diskuteres ved hjelp av Foucaults to maktformer *den panoptiske disiplineringen* og *den biopolitiske tilretteleggingen* for styring gjennom selvrealisering. Analysen viser en tydelig tendens til ekspertstyring gjennom individet. Den enkelte får i stor grad ansvar for egen helse, med utgangspunkt i ekspertenes problemforståelse og løsninger.

Makten fremstår i analysen som en individfokusert problem- og løsningsforståelse, der den enkelte skal anvende ekspertstyring i tilrettelegging mot seg selv og slik realisere mål og midler på egen hånd. Sosiale og strukturelle vilkår for problemer og måloppnåelse tones ned. Slik etableres et sterkt helsefokus, der individuell håndtering av egen kropp og helse blir veien til god livskvalitet. Kapitlet knytter diskusjonen til en pågående selvhjelpstrend i forståelsen psykisk helse, der samfunnsstrukturer og politiske løsninger fortrenses av individets ansvar for seg selv.

Grete Netland utfordrer i kapittel 12 premissene for det norske utdanningssystemet. Utgangspunktet er en påpekning av hvordan myndighetene opererer med et funksjonelt teknokratisk perspektiv på utdanning. Netland diskuterer hvordan utdanning som et imperativt krav fra kunnskapssamfunnet skaper for mye av en «one size fits all» utdanning, som legger utilbørlig press på deler av elevmassen. Presset kan på denne måten bidra til å forklare frafall i skolen.

Som alternativ skisserer Netland et skolesystem bygd på aristoteliske kunnskaps- og menneskesyn, slik disse kommer til uttrykk i Aristoteles tidløse klassiker om de intellektuelle dyder – *Den Nikomakiske Etikk* (1999). Konkrete implikasjoner av denne kilden til inspirasjon blir hos Netland en kortere og mer differensiert grunnutdanning, med større valgfrihet ut fra elevens interesser, evner og anlegg.

Referanser

- Aristoteles (1999). *Den nikomakiske etikk*. Gyldendal.
- Brunsson, N. (2002). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Abstrakt.
- Dean, M. (2004). *Governmentality. Power and rule in modern society*. Sage Publications.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. Routledge.
- Foucault, M. (1991). Governmentality, I G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Red.) *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, M. (1994). *Overvåkning og straff: Det moderne fengsels historie*. Gyldendal.
- Foucault, M. (1999). *Seksualitetens historie 1. Viljen til viten*. Exil.
- Gadamer, H. G. (2003). *Truth and method*. Continuum.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns I og II*. Suhrkamp Verlag.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy*. Verso.
- Lukes, S. (1974). *Power. A radical view*. Palgrave Macmillan.
- Mathiesen, T. (1992). *Det uferdige*. Pax.
- Mathisen, W. C. (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Institutt for statsvitenskap. Forskningsnotat 1.
- Neuman, I. B. (2021). *Innføring i diskursanalyse. Mening, makt, materialitet*. Fagbokforlaget.
- Nordby, H. (2012). *Etiske dilemmaer i helse og omsorgsarbeid*. Gyldendal akademisk.
- Ricoeur, P. (1998). *Hermeneutics and the human sciences*. Cambridge University Press.
- Schaaning, E. (2007). *Makt og viten. Tekster i utvalg*. Unipub forlag.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Cappelen Damm.

Kogstad, R. (2025). I den beste hensikt? Nasjonale og internasjonale perspektiver på forvaltning av menneskerettighetene i psykisk helsevern. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 27–62). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670901>

1

I den beste hensikt?

Nasjonale og internasjonale perspektiver på forvaltning av menneskerettighetene i psykisk helsevern

Ragnfrid Kogstad

Sammendrag: Kapitlet tar utgangspunkt i en rettssak der to pasienter, med bistand fra advokater fra ICJ-Norge¹, har gått til sak mot staten for krenkelsjer og menneskerettighetsbrudd under innleggelse i psykiatriske sykehus. Saken er prinsipielt viktig som en test på hvordan den norske stat vurderer egen praksis i forhold til norsk lov, men har også et større bakteppe: I hvilken grad samsvarer norsk lovgivning og praksis med internasjonale menneskerettighetsstandarder? I selve saken forsøker staten å avgrense seg til det første spørsmålet, mens motparten også ønsker å teste norsk lovgivning opp mot internasjonale menneskerettighetsstandarder. Spørsmålet reises i en situasjon der blant annet Psykisk helsevernloven (PHVL) er under revidering, og flere parallelle offentlige utredninger tar for seg ulike deler av grunnlaget for disse lovendringene. Kapitlet drøfter Lovutvalget (PHVL) fra 2019 og HOD²s vurderinger, tolkingserklæringene (til CRPD³), psykoseretningslinjene, opptrappingsplanen for psykisk helse, Innkorporeringsutvalget for CRPD, samt kort tematisk utvalg og samtykkeutvalget, opp mot føringer fra FN og WHO, behandlingsforskning og brukererfaringer.

Nøkkelord: psykisk helse, lovgivning, menneskerettigheter, internasjonale føringer

-
- 1 Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge) er en nasjonal avdeling av International Commission of Jurists (ICJ).
 - 2 Helse- og Omsorgsdepartementet.
 - 3 Convention on the rights of people with disabilities, på norsk gjerne kalt Diskrimineringskonvensjonen.

Abstract: The chapter takes as its point of departure a court case in which two patients, with the help of lawyers from ICJ-Norway, have sued the state for human rights violations when they were admitted to psychiatric hospitals. The case is fundamentally important as a test of how the Norwegian state assesses its own practice in relation to Norwegian law, but also has a larger background: To what extent does Norwegian legislation and practice correspond to international human rights standards? In the case itself, the state is trying to limit itself to the first question, while the other party also has an interest in testing Norwegian legislation against international human rights standards. The question is raised in a situation where, among other things, the Mental Health Care Act (PHVL) is being revised and where several parallel public investigations are dealing with different parts of the basis for these changes in the law. The Law Committee (PHVL) from 2019, and the HOD's assessments, the Interpretation Statements (for the CRPD), the Psychosis Guidelines, the Stepping up Plan for Mental Health, the Incorporation Committee for the CRPD and a couple of other public investigations, are discussed against guidance from the UN and WHO, treatment research and user experiences.

Keywords: mental health, legislation, human rights, international guidelines

Innledning

Oslo tingrett, juni 2022. To kvinner har stevnet staten, ved Helse- og omsorgsdepartementet, for behandlingen de har fått i psykiatrien over en periode på 28 år. I løpet av innleggelsene har de vært utsatt for både tvangsmedisinering, beltelegging, isolasjon og skjerming, noe som ifølge advokatene deres må komme inn under betegnelsen «nedverdiggende og umenneskelig behandling». Etter Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter er dette forbudt, men er det mulig å få slått fast i en norsk rett at slik behandling bryter med menneskerettighetene?

Til stede i rettssalen hører jeg saksøkernes advokater argumentere for at kunnskapsgrunnlaget for å gi antipsykotika er altfor tynt til å forsvare smerten, påkjenningen og bivirkningene ved å gi disse medisinene med tvang. De prosederer også på at vilkåret om at behandlingen med stor sannsynlighet skal føre til helbredelse, eller bedring som veier opp bivirkninger og andre ulemper – kravet om forholdsmessighet – heller ikke er oppfylt. Dette gjelder ikke bare for de to saksøkerne, men vi har heller ikke forskningsmessig belegg for at det kan forsvares generelt. Jeg kommer tilbake til dette.

Regjeringsadvokatene på sin side hevder at saksøkerne har overskredet foreldelsesfristen. Saken burde vært reist på et langt tidligere tidspunkt, sier de, fordi saksøkerne for lenge siden visste om skadene de «mente» de hadde fått.

Saksøkernes advokater svarer at foreldelsesargumentet ikke gjelder, siden det tar lang tid å komme seg etter store påkjenninger over så mange år. Integritetskrenkelsene ved å bli utsatt for tvangsmedisinering og andre former for tvang gjør pasientene svært sårbare. For de fleste vil det være nærmest en umulig oppgave å ta opp kampen mot systemet. Begge saksøkerne har også fått slått fast at de lider av posttraumatisk stress som følge av tvangen de har opplevd.

At det nå har vært mulig å reise en slik sak, skyldes at den norske avdelingen av ICJ (Den internasjonale juristkommisjon) har etablert en Pro-bonogruppe, altså en gruppe jurister som skal jobbe frivillig for å få saker fra psykiatrien ført i henhold til menneskerettighetene. Det er få jurister i Norge med spesiell kompetanse på dette området, og et av målene med Pro-bonoprojektet er også å skolere flere jurister i menneskerettighetene og hvordan de har relevans for psykisk helsefeltet.

Mens jeg sitter der i salen, blir jeg slått av den store avstanden mellom det bildet vi er opplært til å ha av velferdsstaten – den som beskytter oss, tilbyr

omsorg, trygghet og helsetjenester – og det jeg ser her: regjeringsadvokatene som viser total immunitet mot den smerten og de overgrepene disse kvinnene forteller om. De ser ut til å ha ett eneste ærend: å knuse deres argumenter og, på vegne av statsmakten, vinne over to traumatiserte kvinner som har vært utsatt for den samme statsmaktens «omsorg».

Jeg vet mye om hva disse kvinnene har opplevd. Jeg kjenner dem, og hundrevis av andre med lignende erfaringer. I en undersøkelse av pasienters erfaringer med psykisk helsevern tidlig på 2000-tallet fikk jeg svar fra nesten tusen personer som til sammen hadde vært innom alle delene av psykiatrien. Halvparten av dem skrev også historier om erfaringer med hjelpeapparatet. I etterkant av dette arbeidet har jeg blitt kjent med medlemmene i flere brukerorganisasjoner, og ikke minst gått gjennom en anselig mengde forskningslitteratur om ulike behandlinger og virkninger av ulike psykofarmaka.

Kunnskapstradisjoner med etiske konsekvenser

Epistemologi handler om hvordan vi skaper legitim kunnskap, som igjen former virkeligheten og definerer posisjoner og realiteter. Hegemoniske diskurser er innebygd i politikken og konstituerer «tingenes orden». På begynnelsen av 1700-tallet ble det kastet et medisinsk blikk på det vi kaller «galskap», og hundre år senere hadde medisinen sementert sin posisjon, realisert som psykiatriens institusjonelle praksis (Ekeland, 2021). Feltet har vært preget av kamp mellom ulike epistemologier, men mainstream psykiatri har frem til nå vært basert på det biomedisinske paradigmet, som innebar en jakt på biologiske og genetiske forklaringer på folks psykiske utfordringer. Psykiatrihistoriens mørke kapitler er dypt forankret i denne biomedisinske epistemologien. Samtidig letes det fortsatt etter det biologiske eller genetiske grunnlaget for psykiske «lidelser». Forskningen har knapt gitt resultater til nå, men den internasjonale legemiddelindustrien har interesser i å holde fokuset på slike mulige biologiske forklaringer oppe, noe industriens talspersoner gjør ved å proklamere at man stadig leter etter de biologiske og/eller genetiske årsakene til psykiske lidelser.

Når FN i dag fremmer et psykososialt og menneskerettsbasert paradigme for psykisk helsefeltet, står mye på spill. Erkjennelsen av krenkelser, kronifise-

ring og tapte liv ligger til grunn for FNs diskrimineringskonvensjon (CRPD), og medlemslandene får omfattende veiledning i hvordan de kan unngå at mennesker med funksjonshindringer ikke får nyte sine menneskerettigheter fullt ut. Samtidig preges nasjonale beslutningsorganer av sterke tradisjoner, ivaretatt av mektige profesjoner med talerør direkte inn til myndighetene. Hvordan kan man komme i posisjon til å problematisere kunnskapstradisjoner og åpne for en endret paradigmatisk forståelse i dette feltet?

Det er selvsagt et premiss at hva som regnes som «evidens» eller «sannhet» er åpent og må inngå i en vitenskapsteoretisk diskusjon om kunnskaps-tradisjonenes rolle. Samtidig kreves det en bevissthet om at epistemologi har etiske konsekvenser. I dette feltet, hvor sammenhengen mellom epistemologi og en i mange tilfeller destruktiv praksis er så tydelig, må diskusjonen også preges av et eget alvor.

Kapittelet er en kritisk analyse av avstanden mellom, på den ene siden, behandlingforskning, brukererfaringer og FNs føringer for utviklingen mot et menneskerettsbasert, psykososialt paradigme innen psykisk helsevern, og på den andre siden, nasjonale føringer slik de nedfeller seg i enkelte offentlige dokumenter. Materialet er omfattende, og jeg avgrenser meg til noen av de mest relevante dokumentene når det gjelder tvang og menneskerettigheter.

I et generelt velferdshistorisk perspektiv er offentlige myndigheters behandling av utsatte grupper et velkjent tema. Fattige, kriminelle, rusmisbrukere, løsgjengere, krigsseilere, sosialklienter og andre har blitt utsatt for maktovergrep – som regel i det godes navn. Individualisering og annerledesgjøring har forsterket avmakten. En lærdom er at de utsattes stemmer må lyttes til og gis definisjonsmakt, og kunnskapen om sosiale betingelser må økes.

Kapittelets maktkritiske tilnærming vises ved at det letes etter konkrete uttrykk for myndighetenes føringer i offentlige dokumenter. Disse dokumentene bærer også preg av å omgå relevante forskningsfunn, brukererfaringer og internasjonale føringer. Videre søkes det forklaringer på hvorfor Norge plasserer seg i en posisjon der vi kommer dårlig ut i forhold til CRPD-konvensjonens føringer og utsettes for kritikk for dette. Forklaringene knyttes til aktører, interesser og verdier. Sentrale aktører på feltet inkluderer profesjoner, myndigheter, legemiddelindustrien, brukere av tjenestene, deres pårørende og en opinion som kan vise motstridende interesser. Den diskursive kampen – eller kampen om tilnærminger når det gjelder paradigmer, fag- og menneskesyn – utdypes i det følgende.

Del 1: CRPD og FN

Bakgrunnen for CRPD og FNs arbeid med å stake ut en ny kurs

Internasjonalt har det vokst fram en sterk bevegelse for å løfte fram gruppen som har fått psykiatriske merkelapper, og som krever at menneskerettighetene – inkludert retten til et fritt og informert samtykke – skal gjelde fullt ut også for dem. CRPD er FN-konvensjonen som skal tette unntakene når det gjelder menneskerettighetenes gyldighet, uavhengig av funksjonshindringer.

I prosessen forut for FNs vedtak om CRPD ble det gjort klart at funksjonshindringer også inkluderer det «mentale», det vil si alle former for psykiske problemer og lidelser, eller med CRPDs terminologi: *psykososiale funksjonshindringer*. En voksende internasjonal «disability-rights»-bevegelse har stått samlet gjennom CRPD-forhandlingene, og arbeidet med konvensjonen har tatt utgangspunkt i erkjennelsen av at mennesker med nedsatt funksjons- evne på mange områder har svakere rettsvern enn andre. Et uttrykk for dette er tvangs- og særlovgivning der de som er «annerledes» kan sperres inne og utsettes for tvang etter særlige regler (Orefellen, 2011). I den norske psykisk helsevernloven fra 1999 (PHVL) slås det for eksempel fast at frivillighets- prinsippet kan fravikes i arbeidet med personer underlagt lovhemlet tvang, «i tråd med gjeldende lovgivning», det vil si når en profesjonell har definert at personen lider av en alvorlig sinnslidelse. Med denne unntaksbestemmelsen kan det frivillige, informerte samtykket, som er beskrevet i utallige dokumenter og lærebøker i etikk, undergraves.

Tvangshjemler i Lov om psykisk helsevern (PHVL)

Under § 3-3, punkt 3 i PHVL står det at personer «på grunn av sinnslidelsen» kan *legges inn* med tvang både ut fra «farekriteriet» (at personen er til fare for eget eller andres liv eller helse) og «behandlingskriteriet», når man antar at mangel på tvangsinngrep innebærer at personen går glipp av helbredelses- muligheter, eller antas å kunne få sin tilstand vesentlig forverret.

Hjemmelen for tvangs*behandling* finner vi i PHVL § 4-4. Der heter det at «pasient som er under tvungent psykisk helsevern, kan uten eget samtykke undergis slik undersøkelse og behandling som klart er i overensstemmelse med *faglig anerkjent psykiatrisk metode* og forsvarlig klinisk praksis». I 2017 ble det foretatt en lovendring ved at kriteriet om «alvorlig psykisk lidelse» ble

erstattet av *manglende samtykkekompetanse* i vilkåret for tvangsbehandling. Det vil si at man bare kunne tvangsbehandle om personen manglet samtykkekompetanse. Dette var tilsynelatende en måte å imøtekomme FN-krav på, men kan fortsatt sies å være i konflikt med CRPD-konvensjonen, som slår fast at ingen kan fratras sin rett til samtykke (se konvensjonstekst bak). Bestemmelsen modereres videre av at «Vilkår om manglende samtykkekompetanse gjelder ikke ved nærliggende og alvorlig fare for eget liv eller andres liv eller helse». Språklig sammenblandes her behandling og tiltak for å avverge fare for andres liv og helse, eller eget liv.

Når det gjelder *innleggelse* (§ 3-3), er det etter endringene i 2017 ikke tilstrekkelig med en alvorlig psykiatrisk diagnose. Etter lovendringen skal også samtykkekompetanse vurderes i tillegg til diagnose. Hvordan dette dobbeltkriteriet slår ut i praksis, er usikkert, men med Helsedirektoratets definisjon av samtykkekompetanse ser vi at dette like gjerne kan handle om uenighet mellom pasient og behandler om hvilken behandling pasienten trenger:

Dersom det vurderes at pasienten åpenbart ikke lenger er i stand til å forstå helsetilstanden sin og behovet for fortsatt innleggelse og behandling, vil pasienten ikke lenger være samtykkekompetent i forhold til innleggelsen. Det må da fattes vedtak om tvungent vern. (Helsedirektoratet, 23.8.2017)

Formuleringen over sier indirekte at pasienten, for å tilkjennes samtykkekompetanse, må akseptere et kunnskapsregime det er rettet mye kritikk mot. Som Georg Høyer (2000) skrev, har ingen forsøk på å måle selvinnsikt eller samtykkekompetanse passert følgende tautologiske nivå: De som er enige med sin behandler psykiater har selvinnsikt, de som er uenige har ikke det (Høyer, 2000, s. 67).

Brukererfaringer

Verdensorganisasjonen for brukere og overleverer av psykiatrien sier i et «position paper» (WNUSP, 2011) følgende:

Våre medlemmer er innesperret i medisinske sykehus og institusjoner ... fratatt sin mulighet til å utvikle et liv de selv har valgt

og underlagt segregering som forsterker negative stereotyper og leder til ytterligere diskriminering. Voldelig medisinsk praksis som tvangselektrosjokk, tvangsmedisinering, tilbakeholdelse og isolasjon praktiseres fortsatt ... i menneskers egne hjem så vel som i institusjoner, og forårsaker traumer som ikke anerkjennes som dette i våre samfunn, siden det gjøres i navnet til terapeutisk behandling. Mange erfarer galskap, eller stemples som gale etter å ha blitt traumatisert av alvorlige voldshandlinger, misbruk eller andre katastrofer; deres behov blir ikke dekket og situasjonen blir forverret av et psykisk helsesystem som er basert på diagnostiske merkelapper og hvor kropp og sinn utsettes for tvangsintervensjoner. (min oversettelse)

Disse erfaringene er internasjonale. Kunnskapscenteret for helsetjenesten i Norge gjennomførte på oppdrag fra Helsedirektoratet våren 2014 en undersøkelse blant 740 pasienter ved 77 avdelinger (offentlige sykehus samt private sykehus med avtale med helseforetak). Av disse besvarte 553 pasienter spørreskjemaet (Kjøllestad, 2014). Hele 31 prosent oppga at de én, flere eller mange ganger hadde blitt behandlet nedlatende eller krenkende av behandlerne eller personalet under oppholdet.

I artikkelen «It's unbelievably humiliating» – Patients' expressions of negative effects of coercion in mental health care (Nyttingnes et al., 2016) går forfatterne nærmere inn på krenkelsesopplevelsene. Her beskrives ikke bare krenkelser og mislykkede behandlingsforløp, men også hvordan dette førte til en langvarig mistillit til behandlingssystemet.

Terkelsen og Larsen (2012, 2014) publiserte data fra en lukket avdeling for rus og psykiatri på 2000-tallet, der både ansatte og pasienter ble intervjuet. De viser mange eksempler på krenkende tvang og plagsomme bivirkninger av medisiner. Pasientene beskrev hvordan medisinene økte følelsen av å ikke være normal, påvirket tanke, tale og bevegelse, ga utslett, søvnproblemer og en så kraftig vektøkning at den kunne sette livet i fare. De brukte ord som tortur, hjernefengsel og livstidsdom uten rettergang om tvangsmedisineringen.

En undersøkelse fra Sintef av Bjerkan og Bjørnstad (2011) viste at nesten en tredel av ufrivillig innlagte pasienter hadde følt seg sterkt personlig krenket.

I mitt eget doktorgradsarbeid (Kogstad, 2011) mottok jeg rundt 300 historier som handlet om negative møter og opplevelser, konkret om ydmy-

kelser, avvisning og miskommunikasjon. Et interessant paradoks var forholdet mellom den gode evnen til å verbalisere erfaringene på en nyansert måte og opplevelsene de hadde av å ikke bli lyttet til.

Lignende erfaringer er gjort i de fleste land og er beskrevet av FNs høykommissær for menneskerettigheter og Verdens helseorganisasjon i et felles dokument:

Medical practitioners sometimes treat persons with disabilities as objects of treatment rather than rights-holders and do not always seek their free and informed consent when it comes to treatments. Such a situation is not only degrading, but also a violation of human rights under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and unethical conduct on the part of the medical professional. (OHCHR & WHO, 2008)

FNs høykommissær for menneskerettigheter forsterket sin uttalelse i årsrapporten for 2016:

Forced treatment and other harmful practices, such as solitary confinement, forced sterilization, the use of restraints, forced medication and overmedication (including medication administered under false pretence and without disclosure of risks) not only violate the right to free and informed consent, but constitute ill-treatment and may amount to torture. (OHCHR, 2017)

En lignende forståelse av CRPD er formidlet av Europarådets menneskerettighetsrapportør (2009): «All medisinsk behandling skal bygge på den enkeltes samtykke. Både de i åpen omsorg og de som er i institusjoner har rett til informasjon om risiko, bivirkninger og alternativ behandling før man tar en beslutning. Konvensjonen aksepterer intet unntak fra kravet om samtykke». (min oversettelse).

Etter sitt besøk til Norge i januar 2015 skrev Europarådets menneskerettighetsrapportør en svært kritisk rapport der han pekte på at implementeringen av CRPD i Norge kommer til kort på flere av sine nøkkelmål (Muznieck, 2015). Dette gjelder særlig arbeidet for selvbestemmelse, samtykkekompetanse og ikke-diskriminering av mennesker med psykososiale og intellektuelle

funksjonshindringer. Videre ba han om at det ble utviklet systemer for «supported decision making», at myndighetene inntok en mer proaktiv holdning, gjennomførte lovendringer som sikret at medisinsk behandling ble basert på fritt og informert samtykke, og at *tolkingserklæringene* ble trukket tilbake.

Siden Norge har ratifisert CRPD, foregår det jevnlig høringer og rapportering til FN-komiteer. Norge har blant annet levert en State Report (2018) til FN-komiteen mot tortur. Det påfallende med denne rapporten er at man verken nevner smerten, lidelsen, traumene eller de ikke-reversible skadene på liv, helse og integritet som forårsakes av tvang og behandling uten samtykke i psykiatrien. Forskingen på brukererfaringer er usynliggjort i dokumentet. Disse erfaringene tillegges derimot stor vekt av CRPD-komiteen, så vel som FNs forrige helse rapportør, Dainius Pūras⁴, og FNs tidligere spesialrapportør for funksjonshindredes rettigheter, Catalina Devandas Aguilar⁵.

Behandlingsforskningen peker mot et sosialt paradigme.

Alternativene finnes!

I tillegg til forskningen på brukererfaringer er behandlingsforskningen en viktig bakgrunn for CRPD og det paradigmeskiftet konvensjonen innvarsler.

Psykiateren Trond Aarre (2018), som også har vært med på å utrede psykisk helsevernloven i to omganger (2013 og 2019), bekrefter at vi mangler forskningsmessig grunnlag for å si at ulempene ved psykofarmaka, og særlig de såkalte antipsykotika, oppveies av fordelene. Han viser til forskning som antyder bivirkninger i form av tardiv dyskinesi (manglende muskelkontroll), metabolsk syndrom og hjernesvinn, samt til problemene med å dokumentere positive helseeffekter (se blant annet Tyrer, 2012; Morrison, 2012; Wunderink et al., 2013; Moncrieff, 2013; Gøtzsche, 2015; Gøtzsche & Lund, 2019; Harrow et al., 2017; Harrow & Jobe, 2018; Fusar-Poli et al., 2013). På bakgrunn av dette kan vi neppe hevde at psykisk helsevernlovens krav om at legemidlene er *registrert i landet* og *gis i vanlig brukte doser* garanterer faglig forsvarlighet. Kravene kan heller ikke legitimere fravikelse av prinsippet om fritt og informert samtykke.

4 UN's Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 2014–2020.

5 UN's Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, 2014–2020.

Allerede Paulsрудutvalget (NOU 2011: 9) anerkjente at mange (mellom 5 og 10) måtte behandles med antipsykotika for om mulig å hjelpe én (altså en treffsikkerhet på mellom 10 og 20 prosent). Dette er også tall som flere regner som overdrevent optimistiske. Utvalget erkjente at dersom tvangsbehandlingen skulle være juridisk forsvarlig, måtte det være *stor* sannsynlighet for bedring som oversteg bivirkningene. De så at i praksis var *stor* sannsynlighet urealistisk å etterleve, men i stedet for å forby tvangsmedisinering, endret de kravet til «*overveiende sannsynlig*». Dette betyr fortsatt en over 50 prosent sannsynlighet – et krav som heller aldri er innfridd (Gøtzsche & Lund, 2019).

Folkehelseinstituttets gjennomgang av forskning på antipsykotika har heller ikke overbevisende funn. Evidensen for vedlikeholdsbehandling med såkalt «antipsykotika» er svak (FHI, 2018). Man fant ikke holdepunkter for å si at pasienter som behandles med antipsykotika utover en toårsperiode har bedre arbeidsmessig fungering og færre symptomer. I gjennomgangen av forskning på effekten av antipsykotika ved førstegangs psykose fant man heller ikke nevneverdige forskjeller på om folk fikk henholdsvis antipsykotika, kognitiv adferdsterapi eller andre psykososiale tiltak, eller en kombinasjon (FHI, 2021). Forskergruppen uttalte videre at de hadde svært lav tillit til funnene som kom fram.

Det er nærmest selvsagt at «hva forskningen viser» er gjenstand for diskusjoner. Likevel kan det være verdt å lytte til tidligere ansatte i USAs National Institute for Mental Health (NIMH), som ikke er kjent for å utfordre den medisinske modellen. Steven Hyman, som var Insels forgjenger som direktør for NIMH og nå leder Stanely Psykiatrisk forskningssenter ved Harvard, minnet om at oppdagelsen av klorpromazin og lignende virkestoffer i 1950-årene så ut til å love «både terapeutisk framskritt og hjelp til innsikt i hjernens funksjon». Når vi ser tilbake, sier han, er bildet smertefullt annerledes. Effekten av psykiatriske piller flatet ut i 1955. Og effekten allerede den gang var svært begrenset. Ingen av pillene hjalp noe særlig på de ødeleggende symptomene på «schizofreni», og disse pillenes bieffekter var og er like problematiske som alltid (Hyman, 2012).

Enda mer oppsiktsvekkende kan en kalle uttalelsene fra tidligere leder for nevrovitenskap både hos legemiddelgiganten Eli Lilly og Amgen, Christian Fibiger. Ifølge ham er psykofarmakologien i krise. Med alle dataene er det nå klart at et massivt eksperiment har mislyktes. Faktisk har man over flere tiår investert milliarder av dollar i forskning, sier han, men likevel har ikke en eneste

teknisk sett ny pille nådd det psykiatriske markedet på tretti år, og de store pilleselskapene har stort sett forlatt forskningen på dette feltet (Fibiger, 2012).

I sin årsrapport for 2016 støtter FNs helserapportør, den litauiske psykiateren Dainius Pûras, det paradigmeskiftet som er nedfelt i CRPD, på *alle* punkter (UN, 2017). Han understreker den vedvarende krenkelsen av menneskerettigheter i psykisk helsesettinger generelt, og knytter dette til et biologisk paradigme med svak evidens og et ekspanderende diagnosesystem, uten en solid vitenskapelig basis. Det er et gap mellom forskningen og hva som formidles til politikere. Ifølge Pûras har evidensbasen som bygger på eksperimentell og vitenskapelig forskning gitt akkumulerende støtte til psykososiale, recoveryorienterte og ikke tvangspregede tjenester og støttesystemer. Men denne kunnskapen forblir perifer på grunn av manglende promotering og manglende investeringer i psykososiale tjenester (UN, 2017, s. 6). Pûras hevder videre at begrepet «medisinsk nødvendighet», når det brukes som argument for ikke-samtykkebasert innleggelse og behandling, mangler rot i forskningen og strider mot det Hippokratiske prinsippet: «first, do no harm»!

Fra WHO's komparative studier på 1960-tallet til krav om et sosialt paradigme

I regi av WHO ble det fra 1960-tallet og utover gjennomført flere komparative studier som allerede den gang viste økende sykkelighet og kronifisering i vestlige, industrialiserte land (Hopper, 2008). Mye pekte mot at økende medikalisering var en av faktorene.

Siden har vi sett et kontinuerlig arbeid med å utvikle rettighetsbaserte og ikke-diskriminerende psykososiale tjenester i ulike deler av verden. En milepæl var president Kennedys plan for lokalsamfunnsbaserte sentre i USA på 1960-tallet (feid over ende av Reagan-administrasjonen), som ble modell for de italienske reformene, særlig lokalisert til Trieste der psykiateren Franco Basaglia etter hvert stengte institusjonene og fikk gjennomslag for en nasjonal lov som banet veien for nedstenging av alle asylene i Italia.

De lokalsamfunnsbaserte sentrene inneholdt elementer som ble sentrale for alle virksomheter som bygger på en psykososial forståelse: fleksibilitet og individtilpasset hjelp – uavhengig av diagnose, tilgjengelighet og åpne dører, også for familie og venner, estetiske omgivelser, likemannsstøtte og en tydelig recoveryorientering med vekt på tilknytning til lokalsamfunnet.

I årene etter Basaglias reformarbeid på 1970-tallet utviklet Trieste seg til å bli en mønsterregion for progressiv lokalsamfunnspsykiatri. Nå trues reformene av ytre høyre-politikere på regionnivå, som oppfatter den sosiale forståelsen som venstreorientert og noe de ønsker å bekjempe. Ifølge deres ideologi er det ønskelig å gå tilbake til store institusjoner der mennesker med psykososiale utfordringer skilles ut fra samfunnet og behandles med medisiner, som om lidelsene utelukkende har biologisk opphav. Tjenestene ønskes overlatt til private aktører med profittinteresser. Det har kommet sterke reaksjoner på denne utviklingen fra mange deler av verden, men fremtiden til Triestemodellen er nå usikker (Kogstad, 2023).

Triesteregionen ble av Verdens helseorganisasjon utpekt som et WHO-pilotprosjekt og etter hvert et ledende WHO-samarbeidsprosjekt – en katalysator for global utvikling og implementering av distriktspsykiatrisk arbeid, helhetstenkning, gjennomført recoverytenkning og ikke minst tvangsforebygging, krise- og akuttbehandling. Det er store variasjoner mellom de ulike regionene i Italia, men landet har likevel den laveste raten for tvangsbehandling i Europa. Kriminalasylene ble stengt i et lavere tempo enn de andre asylene, men antallet slike asylter gikk ned fra 20 til 5 mellom 1970- og 1990-årene.

Trieste har vært en tenketank for det nære og integrerte lokalpsykiatriske arbeidet i over 40 år, og en internasjonal erfarings- og kunnskapsbase som rommer både forskning og utdanning.

Den italienske modellen spredte seg til flere land. Over store deler av verden er det gradvis bygd opp lokalsamfunns- og rettighetsbaserte tjenester som dels er inspirert av Trieste og dels bygger på egne tradisjoner (WHO, 2021).

En viktig milepæl var FNs ratifisering av *CRPD* i 2006. FN og Verdens helseorganisasjon har fortsatt sitt arbeid for å fremme lokalsamfunnsbaserte, rettighetsorienterte og psykososiale tjenester, blant annet ved å samle eksempler på slike tjenester fra hele verden. Her skal tre sentrale rapporter nevnes:

I 2018 kom rapporten *Alternatives to coercion in mental health settings: A literature review* (Gooding et al., 2018). Rapporten var bestilt av FNs spesialrapportør for funksjonshemmede, Catalina Devandas-Aguilar. Utredningen er forankret i FNs menneskerettighetsråd (HRC), som står bak *Resolution on Mental Health and Human Rights, publisert i 2017*. I denne resolusjonen bes medlemslandene om å avskaffe alle praksiser som ikke respekterer rettighetene, viljen og preferansene til alle personer, på like vilkår, og å sørge for psykisk helsetjeneste til personer med psykiske utfordringer eller psykososiale funk-

sjonshindringer på samme vilkår som til dem som ikke har slike funksjonshindringer, og basert på et fritt og informert samtykke. Litteraturoversikten (Gooding et al., 2018) omfatter 169 studier fra ulike deler av verden. I rapporten beskrives recovery- og traumeinformerte praksiser, lovverk som motvirker tvangspraksis, likemannsarbeid, trygge væresteder, initiativer rettet mot familier og sosiale nettverk, beslutningshjelp, mulighet til å avgi forhåndserklæringer og medisinfrie alternativer. Det understrekes at både top-down og lokalt lederskap er viktig for å skape og opprettholde praksiser som reduserer, forebygger og får slutt på tvangsbaserte praksiser. Eksempelene var ment som en oppfordring til landene om å avskaffe tvangspraksiser og forlate det medisinske paradigmet til fordel for et sosialt paradigme.

Oppfordringene ble forsterket i rapporten *Guidance on community mental health services. Promoting person-centred and rights-based approaches* (WHO, 2021).

Guiden vil vise politikere at det haster med å investere i lokalsamfunnsbasert psykisk helsetjeneste i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder. Med en visjon om å manifestere den høyeste standard for menneskerettigheter, er den ment å gi håp om et bedre liv til millioner med psykososiale funksjonshindringer og deres familier. Eksempelene i guiden spenner fra lokalsamfunnstjeneste i India, til Aung-klinikken i Myanmar, Vennskapsbenken i Zimbabwe, institusjonsbaserte tilbud som BET-klinikken i Norge med hovedvekt på recovery, kriseservice som Tupu Ake på New Zealand, bolig med støttenettverk som KeyRing i Storbritannia, likemannsarbeid i Kenya, Personlig Ombud i Sverige og det globale stemmehørernettverket.

I konklusjonen fremheves det at psykisk helsetjeneste må forstås som en del av et omfattende og integrert nettverk av tjenester. Tjenestene bør gjenspeile mangfoldet og kompleksiteten i ulike personers behov. Paradigmeskiftet som uttrykkes gjennom CRPD, utfordrer til en helhetlig tilnærming.

Den store bredden av eksempler i rapporten viser at tjenestenettverk verden over er opptatt av bolig, sysselsetting, utdanning og sosial beskyttelse. Integreringen av helse- og sosialtjenester er avgjørende for å fremme recovery, inkludering i lokalsamfunnet og full realisering av menneskerettighetene for personer med psykososiale funksjonshindringer.

I rapporten *Mental health, human rights and legislation. Guidance and practice*, utgitt av WHO og FNs menneskerettighetsrapportør (WHO/OHCHR) i 2023, går man lenger enn å vise til eksempler på gode tjenester

i tråd med menneskerettighetene og en sosial forståelse. Her vises det konkret hvordan lover kan utformes for å realisere visjonen om en verden der alle kan leve godt og ha tilgang til tilgjengelige tjenester av høy kvalitet, basert på et rettighetsparadigme, og hvor personer med psykososiale utfordringer kan engasjere seg fullt ut i sin egen recoveryprosess og delta på alle livsområder.

CRPD anses som et avgjørende instrument for å oppnå dette, og denne WHO-rapporten gir konkrete anvisninger på hvordan lovene kan endres slik at de støtter tjenester som tilfredsstillende internasjonale menneskerettighetsstandarder. Det slås fast at lovgivningen om psykisk helse må ta en ny retning, bort fra det snevre, tradisjonelle *biomedisinske paradigmet* som har bidratt til tvang og innesperring i psykisk helsevern. Psykiske helsesystemer bør ha et tydelig mandat om å utfordre stigmatisering, utrydde diskriminering og tvang, fremme inkludering og deltakelse i lokalsamfunnet, samt utvikle tiltak for ansvarliggjøring.

Lovformuleringene omfatter alt fra forsvarlig bolig til helseforsikring, fri tilgang til helsetjenester, privatliv, inkludert retten til kulturelle og religiøse praksiser, samt fysisk aktivitet og retten til å kommunisere med hvem man ønsker. De omhandler også opplæring av ansatte, oppmerksomhet mot mulig diskriminering på ulike områder, full informasjon om ulike behandlinger, helseforhold og juridiske rettigheter, konfidensialitet og rettshjelp.

Videre understrekes det at tjenesten skal respektere alle menneskers samtykkekompetanse (legal capacity), uavhengig av funksjonshindring, også i krisesituasjoner. Samtykkekompetanse kan støttes av «supported decision-making» der personen har behov for dette, men slik at personens vilje uansett respekteres. Ingen intervensjoner kan foretas uten personens frie og informerte samtykke. Behandlingstvang skal ikke forekomme; institusjonene må ha en nullvisjon. Det skal heller ikke eksistere strenge regler, rutiner eller annen uformell tvang for å påvirke pasienten. Advokater med uavhengig stilling og kompetanse på menneskerettighetsfeltet må være tilgjengelige, og de skal yte tjenester uten kostnad for brukeren eller pårørende. Alle skal ha rett til å utforme forhåndserklæringer for situasjoner der det oppstår akutte kriser.

Rapportene peker samlet på hva et sosialt paradigme innebærer og hvordan det kan implementeres. Bevegelsen for et skifte fra et medisinsk til et sosialt paradigme som grunnlag for psykisk helsetjeneste bygger, som vi har sett, på omfattende forskning, systematiserte brukererfaringer og en kamp for

å gjøre menneskerettighetene universelle, uavhengig av funksjonshindringer eller andre kjennetegn på annerledeshet.

Likevel vil andre retninger innen psykiatriprofesjonen fortsatt argumentere *mot* at det er denne utviklingen forskningen peker på. Her står vi ved vitenskapens dilemma, som beskrevet i innledningen: Hva som regnes som «sannhet» må inngå i en diskusjon om de ulike tradisjonenes plass og hvilke kunnskapsformer som er relevante og etisk forsvarlige på dette feltet. Man kan ikke gå inn i dette kontroversielle feltet uten å ta stilling. Min posisjon i dette kapittelet er at forskningen på psykofarmakas effekter, krenkelseserfaringene, overdødeligheten blant psykiatriske pasienter, samt FNs tydelige insistering på et psykososialt, menneskerettighetsbasert paradigme, krever grunnleggende endringer som må nedfelles i PHVL.

Del 2: Norges posisjon

Norges posisjon drøftes her på bakgrunn av Norges tolkingserklæringer (Vedlegg til Prop. 106 S (2011–2012)), Retningslinjer for psykosebehandling, kapittel om legemiddelbehandling (Helsedirektoratet, 2022), Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14, Tvangsbegrensingsloven), Opptrappingsplanen for psykisk helse (St.meld. 23, 2022–2023), rapport fra tematisk utvalg (HOD, 2023, Forenkle og forbedre), og utvalget som vurderte inkorporering av CRPD i norsk lov (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023). Av plasshensyn må disse dokumentene behandles summarisk.

Norge holder fast på sine tolkingserklæringer

Norges konservative posisjon reflekteres i tolkingserklæringene som ble avgitt til CRPD-artiklene 12, 14 og 25. Artikkel 12 sier blant annet at «... persons with disability enjoy legal capacity on an equal basis with others in all respects of life.» (se vedlegg). I artikkel 14 heter det blant annet at «the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty», og i artikkel 25 at personer med funksjonshindringer skal ha «care of the same quality ... as

others, including on the basis of free and informed consent». I tolkingserklæringene⁶ som ble avgitt til artiklene 12, 14 og 25 står:

Artikkel 12

Norge anerkjenner at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, i alle sammenhenger. Norge anerkjenner også forpliktelsene til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne mottar den støtte og bistand de trenger for å utøve sin rettslige handleevne. Norge erklærer videre dets forståelse av at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvungent vergemål der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer.

Artikkel 14 og 25

Norge anerkjenner at ethvert menneske med nedsatt funksjonsevne har rett til frihet og personlig sikkerhet og en rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lik linje med andre. Norge erklærer videre som sin forståelse at konvensjonen tillater tvungen omsorg og behandling av mennesker, herunder tiltak iverksatt for å behandle psykiske lidelser, når omstendighetene gjør slik behandling nødvendig som en siste utvei, og behandlingen er undergitt rettssikkerhetsgarantier.

Som påpekt av blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO, 2013) nærmer norske myndigheter seg problemet med en mulig konflikt mellom norsk lovgivning og CRPD med et ønske om å bevare eksisterende lovverk, blant annet med en forståelse av at tvang kan være et legitimt virkemiddel for å fremme pasientens bedring. Dette kan også ses som et forsøk på å legitimere den utstrakte bruken av tvang i Norge i dag. Dette kan bety

6 Vedlegg til Prop. 106 S (2011–2012).

konflikt med en annen konvensjon⁷ som sier at det ikke kan gjøres reservasjoner som er uforenlige med den aktuelle konvensjonens formål og hensikt.

Norske myndigheter har gjentatte ganger blitt utfordret av internasjonale overvåkingsorganer til å revurdere sin posisjon, men holder like fullt fast på å utrede såkalt «riktig» bruk av tvang (HOD, 2010). Tolkingserklæringene forsvares blant annet med at «sinnslidelse er ... en egen sykdom»:

En alvorlig sinnslidelse er ikke bare en nedsatt funksjonsevne, men også en egen sykdom. Det kan selvsagt ikke være i strid med likhetsprinsippet å vurdere ulike sykdommer og lidelser ulikt mht. hvilken helsehjelp som er påkrevd, herunder mht. evt. behov for tvang ved manglende samtykke til behandling. (UD, 2010)

Det sosiale paradigmet, der man kun snakker om psykososiale funksjonshindringer og ikke medisinske sykdommer, avvises. Det argumenteres med farlighet som en av begrunnelsene for tvangshjemlene, noe som igjen kritiseres av FN, som sier:

Hvor ekstra grunner, slik som farlighet, ... trekkes fram for å rettferdiggjøre frihetsberøvelse av en person med mental eller intellektuell funksjonshindring, skal en slik person være gjenstand for innesperring av slike grunner (farlighet) kun i samme grad og av samme årsaker som enhver annen person, uten noen referanse til hans eller hennes mentale eller intellektuelle tilstand. (OHCHR 2008b, i: Orefellen, 2011)

I mars 2019 var Norge gjennom en høring hos CRPD-komiteen. Tilbakemeldingene til Norge etter høringen finner man i rapporten *Concluding observations on the initial report of Norway* (UN, 2019). CRPD-komiteen uttrykte i sine merknader blant annet bekymring over at konvensjonen ikke er inkorporert i norsk lov, og ba om at tolkingserklæringen til artiklene 12, 14 og 25 trekkes tilbake.

7 Wien-konvensjonen, artikkel 19, konvensjonen er ikke ratifisert i Norge, men på det aktuelle punktet anerkjent som folkerettslig sedvanerett.

Psykoseretningslinjenes kapittel om legemidler

Psykoseretningslinjene skal gi kunnskapsbaserte føringer for hvilken behandling som er den beste. Anbefalingen sier enkelt at 1. Pasienter med psykose-lidelse *bør* (sterkt)⁸ tilbys behandling med antipsykotika. 2. Pasienter med diagnostisert schizofreni eller schizofrenilignende psykose som har nytte av antipsykotika, *bør* etter individuell vurdering tilbys videre behandling med antipsykotika. 3. Pasienter med sterk angst og uro i forbindelse med akutt psykose *kan* (svakere) tilbys behandling med benzodiazepiner i en tidsbe-grenset periode. 4. Pasienter med psykoselidelse som har vist toleranse overfor antipsykotika, *kan* (svakere) tilbys antipsykotika i form av langtidsvirkende injeksjoner.

Siden FHIs forskningsoversikt fra 2018 viste manglende dokumentasjon på nytte av behandling med antipsykotika utover en toårsperiode, ønsker forfatterne å bruke nyere studier. Dette overholdes imidlertid ikke. Samtidig brukes indikatoren *tilbakefall* for å beskrive medisinenes nytte, noe som kamuflerer abstinenssymptomer som følge av legemidlene og ikke sier noe om bedring.

Retningslinjen selv tar ikke stilling til spørsmålet om tvangsbehandling, men anbefalingene går rett inn i en virkelighet som styres av Lov om psykisk helsevern (PHVL), hvor tvangsbehandling regnes som en nødvendig del av repertoaret som «tilbys» pasienter. Når studiene som ligger til grunn for anbefalingene tillegges lav tillit, samtidig som medisinenes skadepotensial er stort⁹, står vi overfor et alvorlig misforhold. Ved å bruke begreper som at forskningen er «inkonklusiv når det gjelder fare for irreversible skader som tap av hjernevolum, selvmord og tidlig død (se for eksempel Parks et al. 2007; Birkenæs, 2008; Nome, 2014; Walby et al., 2018)», har man for lengst forlatt føre-var-prinsippet og prinsippet om forsvarlighet. Det forsvarlige ville være å forby tvangsmedisinering. Det er også påfallende at det ikke noe sted i ret-ningslinjene vises til CRPD.

-
- 8 Når ordet «bør» brukes, er det en sterk anbefaling. Brukes «kan» er det en noe svakere anbefaling.
- 9 I NOU 2011: 9, kapittel 9.3 beskrives blant annet følgende bivirkninger ved antipsyko-tika: sløvhets og apati, ukontrollerte muskelbevegelser og grimasering – forbigående og varige (tardive dyskinesier), sterk rastløshet og hvileløs uro (akatisi), intenst ubehag og nedstemthet, aggressivitet og suicidalitet, økt fare for diabetes og hjertesykdom, bortfall av menstruasjon og seksuell interesse.

I januar 2025 kom det melding fra HOD om at hele retningslinjen for psykosebehandling er avpublisert som følge av utviklingen i forskningen på feltet. Paradoksalt nok beholdes likevel legemiddelkapittelet, med enkelte endringer. Den viktigste er at man ikke lenger angir konkret hvor lenge en pasient bør bruke antipsykotika. Den medisinske grunnforståelsen ligger imidlertid fast.

Tvangslovutvalget 2019

Det nevnte misforholdet mellom anbefalingenes svake vitenskapelige grunnlag og behandlingens skadepotensial speiles også i følgende uttalelse i NOU 2019: 14: «Utvalgets flertall har stor forståelse for et ønske om forbud (mot tvangsbehandling) ut fra det kunnskapsgrunnlaget som i dag foreligger om virkninger og bivirkninger. Et så radikalt grep vil imidlertid forutsette en gjennomgripende omlegging av tjenestene. Dette er ikke mulig å få til på kort sikt» (NOU 2019: 14, s. 572–573). Utsagnet signaliserer at å bygge opp tjenester som kan avskaffe behandlingstvang nærmest er utenfor rekkevidde, og videre en fast tro på at medisinsk behandling er det som må til dersom man har med psykiske utfordringer å gjøre. At måten tjenestene organiseres på hindrer praksis som er i tråd med menneskerettighetene, er et illegitimt argument. Man kan ikke bryte menneskerettighetene eller se bort fra kunnskapsgrunnlaget, verken med henvisning til manglende ressurser eller eksisterende organisasjonsmodell. Her signaliseres ikke en gang intensjoner om å gjøre endringen som kan bringe tjenestene i tråd med menneskerettighetene og foreliggende kunnskapsgrunnlag.

Samtidig sier utvalget at det må gis meningsfulle aktivitetstilbud, mulighet for fysisk trening og naturopplevelser, samtaleterapi, traumeinformerte tilnærminger, musikkterapi og anledning for personen til å skjerme seg fra for mange sanseinntrykk og sosiale forpliktelser. Videre sies det også at virksomheten må ha en materiell og faglig standard som reduserer behovet for tvang, det vil si trivelige enerom med eget bad, tilstrekkelig areal å utfolde seg på, lett tilgang til natur og frisk luft, og tilstrekkelig skjerming fra støy og urolige medpasienter.

I sin oppsummering av rådene avviser departementet nødvendigheten av dette (HOD, 2021). I tillegg finner vi formuleringer om at realisering av retten til helse noen ganger bare kan skje ved «begrensninger i enkeltperso-

ners rettslige handleevne», og at man ikke nødvendigvis må kalle det tvang om «tjenesten gjennomføres» til tross for at «en person har inntatt et negativt standpunkt til forslaget om helse- og omsorgstjenester» (HOD, 2021, s. 57). HOD går også imot lovutvalgets forslag om å lovfeste et krav om at virksomheten skal ha en faglig og materiell standard som kan redusere behovet for tvang. Videre avvises et forslag om totalforbud mot elektrokonvulsiv behandling (ECT, eller elektrosjokk). Departementet går også lengre enn lovutvalget i å foreslå begrensninger i pasienters reservasjonsrett. Reservasjoner mot tvangsmedisinering blir langt på vei umulig.

Sivilombudet har en sentral rolle i å forvalte det nasjonale forebyggingsmandatet, det vil si ansvaret for Norges forpliktelse til å forebygge tortur og umenneskelig behandling. I høringen til Tvangslovutvalget uttalte Sivilombudet at man med utgangspunkt i lovutvalgets fremlagte kunnskapsgrunnlag ikke kunne se at det var truffet en rettferdig balanse mellom de interesser inngrepet (tvangsmedisinering) ivaretar og den skade inngrepet påfører, og konkluderte dermed med at «tvangsmedisinering utgjør en risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling» (HOD, 2021, s. 81). Det samme sies om å utsette pasienter for ECT (s. 98).

Sivilombudet dokumenterer at det er stor variasjon i bruken av ECT, og at kun en mindre del av sykehusene bruker ECT på nødrettsindikasjon. Man må da anta at de andre sykehusene har andre livreddende metoder, noe som svekker ECT som «nødvendige livreddende tiltak».

Opptappingsplan og tematisk utvalg

I 2023 kom det en ny Opptappingsplan for psykisk helse (Stortingsmelding 23, 2022–2023). Meldingen er påfallende ved at den ikke viser til noen av de foran nevnte WHO- og FN-dokumentene. CRPD er ikke drøftet, og menneskerettigheter nevnes bare én gang. Samtidig kommer man stadig tilbake til å «utrede løsninger» på ulike problemer, for eksempel økningen i psykiske plager. WHO-rapporten fra 2021 kunne inspirert til mange gode plantiltak her.

Når det er sagt, nevnes styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, tilrettelegging for gode rammer for veiledning, støtte og rådgivning, utbygging av tilbudet om individuell jobbstøtte (IPS), og bevilgninger som skal føre til at helsepersonell får mer tid til pasienten.

Medisinfrie behandlingstilbud vies tre fjerdedels spalte (s. 94). Det sies at tilbudet kom på plass i alle helseregioner i 2017, men meldingen er nærmere sannheten når den viser til at det har vært stor variasjon i implementeringen, og at tilbudene oppleves vanskelig tilgjengelig for brukerne. Vi kan vel nå i beste fall snakke om to til tre fungerende medisinfrie tilbud, det vil si tjenester der pasienter selv kan velge dette, der de får hjelp til nedtrapping av medisiner, og hvor det gis psykososiale behandlings- og aktivitetstilbud (se særlig «medisinfrie senger» ved UNN, Tromsø).

WHO's eksempelsamling fra 2021 tar utgangspunkt i tilbud som bygger på et fritt og informert samtykke, og hvor det gis hjelp til nedtrapping. Tjenestene er recoveryorienterte, og tilknytning til lokalsamfunnet og lokale nettverk står sentralt. Den medisinske modellen er forlatt til fordel for en menneskerettighetsbasert, psykososial modell.

I den norske Opptrappingsplanen heter det at legemidler kan ha en viktig plass i behandlingen av psykiske lidelser (s. 93), at noen barn har «nødvendig indikasjon» for psykofarmaka, men at det er begrenset kunnskap om hvilke konsekvenser bruk av psykofarmaka kan ha hos barn og unge på kort og lengre sikt. Det påpekes at bruken av legemidler for psykiske lidelser stadig øker, men det uttrykkes ikke annen bekymring for dette enn at det må bli mer «presisjonsdosering» av psykofarmaka, og det vises til Senter for psykofarmakologi sitt arbeid med dette.

Det fortelles ikke om begrensningene i psykofarmakologien på dette området, det vil si at man kan finne ut hvordan samme dose og virkestoff virker ulikt for ulike personer, men at man ikke kan si hvilke biologiske eller kjemiske prosesser medisinene virker på (se foran).

Når man skal forklare den reduserte levealderen blant psykiatriske pasienter, nevnes bivirkninger av legemidler så vidt, men det som først trekkes frem er «genetisk sårbarhet knyttet til psykisk lidelse» (s. 80), levevaner, psykososialt stress, ensomhet og kognitive vansker. Videre rettes oppmerksomheten mot at psykiatriske pasienter i for liten grad benytter somatiske tjenester. Dette brukes som et argument for å samlokalisere tjenestene innen psykisk helsevern, rus og somatikk, noe som peker i en helt annen retning enn de lokalsamfunnsbaserte tjenestene som WHO-rapporten fremhever.

Når det gjelder bruk av tvang, skal man «implementere nasjonale, faglige råd for forebygging av tvang» (s. 79). Fremhevingen av begreper og tiltak som psykoedukasjon, ACT-team og TIPS (tidlig intervensjon ved psykose) viser

også hvor sterkt Opptrappingsplanen er forankret i en medisinsk modell og tenkemåte.

Når det er snakk om kunnskap og kunnskapsformidling, er det tankevekkende at man ikke berører de ulike kunnskapsparadigmene i dette feltet, og hvor langt unna vi er å kunne snakke om én «sann» kunnskapstradisjon (jf. Ekeland, 2011 og 2021).

Tematisk utvalg

For å utrede nærmere hvordan man skal sikre «god kvalitet i tjenesten og sørge for at pasienter får rask tilgang på riktig behandling» (Opptrappingsplanen s. 77), satte Regjeringen ned et eget ekspertutvalg for å utrede «tematisk organisering». Rapporten fra utvalget, som skulle utrede tematisk organisering, fikk navnet *Forenkle og forbedre* (HOD, 2023). Forenklingen ønskes oppnådd ved at antall vurderingsledd reduseres. Man skal i større grad vektlegge pasientens behov, bygge inntaket mer på samtaler og kunne henvise kjente pasienter direkte videre.

Den medisinske grunnforståelsen er tydelig. Man bør se «hele mennesket» og utvikle mer individuelt tilpassede behandlingstilbud, men utspillet er på de ansattes side. Spesialistkompetanse på rettighetsvurderinger og diagnostiske vurderinger er nødvendig, og et (nytt) Henvisnings- og avklaringsteam skal ha kompetanse i raske avklaringssamtaler og avgrensede intervensjoner, som å justere legemiddelbehandling. Helseforetakene må dessuten «sikre tilgang på fagkompetanse som kan igangsette medikamentell behandling for pasienter etter utredning».

Det minst femti år gamle problemet med mangelfull samhandling mellom første- og andrelinjetjenesten skal løses ved «samhandlingsbudsjett» og «samhandlingsteam» etter modell av ACT- og FACT-teamene. Diagnosene og medisinene står i sentrum. Diagnosebegrepet suppleres med «tematiske områder», som viser seg å handle om spiseforstyrrelser, ADHD, psykoselidelser og stemningslidelser.

Sett i sammenheng med andre utredninger kan dette utvalgsarbeidet synes å få liten betydning for det videre arbeidet med lovgivning og organisering av tjenestene.

Inkorporeringsutvalget for CRPD

I mandatet for utredning om inkorporering av CRPD i norsk lov (Regjeringen, 2.12.22) sies det: «Utredningen skal omfatte en vurdering av hvordan inkorporasjon av CRPD vil kunne påvirke rettskildebildet i situasjoner hvor det kan bli reist spørsmål om Norges tolkningserklæringer er i overensstemmelse med konvensjonen, herunder hvordan spørsmål om potensiell motstrid vil kunne bli løst» (s. 1).

Norges *tolkningserklærings* betydning for tolkningen av CRPD-konvensjonen fremstår tidlig som et sentralt tema. Gjennom den todelte rapportens 500 sider brukes mye plass på å forsvare de norske tolkningserklæringenes legitimitet, samtidig som det stilles spørsmål ved CRPD-komiteens *uttalelser*, altså det som er skrevet av retningslinjer utover selve konvensjonsteksten.

Vi støter også tidlig på «presumpsjonsprinsippet», det vil si et prinsipp om at norsk rett *presumeres* å være i samsvar med folkerettslige prinsipper fordi norsk rett så langt som mulig skal anvendes i tråd med Norges folkerettslige prinsipper. For utenforstående kan dette fremstå som en underlig sirkelslutning.

Som nevnt tidligere har CRPD-komiteen bedt Norge om å trekke sine tolkningserklæringer fordi de grenser til reservasjon. Til det svarer Norge at det ikke er noen reservasjon. En reservasjon er, i henhold til Wienkonvensjonens artikkel 2 (se note 5, foran), en erklæring som tar sikte på å unnta eller modifisere den rettslige virkningen av konvensjonsbestemmelser. Norge svarer at *man ser tolkningserklæringene som en klargjøring av traktatforpliktelsene og forstår konvensjonen slik at norsk lov er i samsvar med konvensjonen*. Men dersom man skal ta CRPD-komiteens uttalelse nedenfor på alvor, er det vanskelig å benekte at konvensjonsbestemmelsene modifiseres av tolkningserklæringene:

The Committee has called on States parties to protect the security and personal integrity of persons with disabilities who are deprived of their liberty, including by eliminating the use of forced treatment, seclusion and various methods of restraint in medical facilities, including physical, chemical and mechanical restrains. The Committee has found that these practices are not consistent with the prohibition of torture and other cruel, inhumane or degra-

ding treatment or punishment against persons with disabilities.
(Guidelines for CRPD, art 14)

Tvang i Norge berører svært mange. Vedtak om tvangsbehandling (innleggelse) og tvungen observasjon har økt jevnt. I 2016 gjaldt det 8095 innleggelser, og i 2022 var tallet 8811. Tvangsbehandling uten døgnopphold (TUD) er da holdt utenfor (Helsedirektoratet, 2020; 2023).

Gjennom utvalgsrapporten beskrives tvang gjennomgående som noe som kun benyttes når omstendighetene gjør det nødvendig, som en siste utvei, og «behandlingen» er «undergitt rettssikkerhetsgarantier». Hva disse rettssikkerhetsgarantiene faktisk innebærer, utdypes imidlertid ikke. Pasienter opplever at én og samme lege kan vurdere behovet for tvang, kreve den iverksatt og selv utøve den, uten overprøving fra andre instanser. Beslutningene tas også på grunnlag av skjønnsvurderinger og varierer betydelig mellom regioner og sykehus (Helsedirektoratet, 2020).

Inkorporeringsutvalgets (2023) argumenter for å beholde Tolklingserklæringene handler i hovedsak om at CRPD-komiteens egen tolkning av CRPD-konvensjonen anses som omstridt, samtidig som den ikke er rettslig bindende på samme måte som konvensjonsteksten. Videre konstrueres en motsetning mellom helsehensyn og artikkel 14s krav om at funksjonsnedsettelse ikke skal inngå, verken direkte eller indirekte, som en del av begrunnelsen for tvang og frihetsberøvelse. Det uttrykkes også bekymring for økt rettsliggjøring, som kan gå på bekostning av demokratiske prosesser, og for at en eventuell fjerning av særhjemlene for tvang knyttet til funksjonsnedsettelse vil kunne føre til økt bruk av nødrett.

Dersom domstolene i fremtiden kommer til at det foreligger en uoverensstemmelse som ikke kan løses i tolkningsprosessen, vil det foreligge en motstrid som må løses. Men med de argumentene som er listet opp foran, er det ifølge utvalgets flertallssyn ikke gitt at en slik motstrid vil oppstå.

I denne oppstillingen ble det først valgt å se bort fra Samtykkeutvalget (HOD, 2023), som leverte sin innstilling 15. juni 2023. Dette utvalget fulgte opp intensjonen i Hurdalsplattformen om å vurdere samtykkekompetanse i psykisk helsevernlov. Det ser ut til å ha hatt større innvirkning på HODs forslag til endringer (Prop. 31 L, 2024–2025) enn ventet. Overraskende nok foreslås det at terskelen for tvang generelt senkes, blant annet ved at beviskravet for tvang reduseres fra «åpenbart» til «overveiende» sannsyn-

lig (forstått som mer enn femti prosent sannsynlighet for at personen «ikke er i stand til å forstå hva beslutningen gjelder og konsekvensene av denne», Samtykkeutvalget kap. 13.4.4). I tillegg foreslår departementet at adgangen til å bruke elektrokonvulsiv behandling (ECT) reguleres i lov, og dermed blir lovlig, ikke bare en nødrett. ECT uten samtykke skal «kunne brukes dersom unnlattelse av å gi ECT i løpet av få uker vil føre til alvorlig fare for personens liv, pasienten mangler beslutningskompetanse og ikke motsetter seg behandlingen». Dette fremstår som et tilbakeskritt både i forhold til Paulsrudutvalget (NOU 2011: 9) og Østenstadutvalget (NOU 2019: 14), og i konflikt med Sivilombudets bemerkninger til Østenstadutvalget (5.11.21), der det påpekes at både tvangsmedisinering og ECT utgjør en risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling. Det var åpen høring i Stortinget om Prop. 31 L den 31. januar 2025. Lovforslaget har møtt sterk kritikk. Dersom det vedtas i sin nåværende form, kan det sies å sette feltet enda noen steg tilbake.

Konklusjon

Gjennomgangen av de norske dokumentene ovenfor viser stor samstemthet i støtten til en medisinsk grunnforståelse, der psykiske lidelser – og særlig psykose – behandles medikamentelt. Når medisinerne anses som nødvendige, blir tvangen også nødvendig. Her ser vi hvordan det medisinske paradigmet danner basis i alle dokumentene. Det reflekteres ikke over skadepotensialet som er påpekt både av FN-rapportører og Sivilombudet med flere, og det sosiale paradigmet som er nedfelt i CRPD-konvensjonen, vies minimal oppmerksomhet. Myndighetsdiskursen støtter seg på anbefalinger og behandlingsretningslinjer med svak evidens. Dette er et paradoks som kanskje kan forklares med ulike grunnleggende forståelser, både av fenomenet psykiske lidelser (ontologien) og av hva som hjelper. Ifølge Ekeland (2011, 2021) er det på dette planet splittelsen i det psykiske helsevernet oppstår.

På den ene siden har vi en sykdomsforståelse der ontologien ses som delvis objektivt fastlagt, og hvor det er selve senteret for vår tenkning og frie vilje som påvirkes og svekkes av «sykdommen». Den psykotiske personen blir mer «Det Andre» enn «Den Andre». Vi nærmer oss personen med for-

klaring, blikk for kausalitet og medisiner som behandling. Psykosen er noe man rammes av, og som ikke gir mening. Målet om å dempe symptomer kan da fortrenge målet om å helbrede. Dette er et utbredt syn, men har gjennom psykiatriens historie vist seg å få alvorlige konsekvenser for etikk og respekten for menneskeverdet.

Motsatt har vi en ontologi som handler om subjektivitet, det ikke fastlagte, der mennesket påvirkes av eksistensielle vilkår i verden, som kriser, angst og meningstap. Fenomener som bevissthet, intensjoner, sorg, sinne, opplevelse av mening og lignende kan ikke eksistere uavhengig av oss. De er enten skapt av oss eller kommer til verden gjennom vår bevissthet og vår tolkning av verden. Med et slikt grunnsyn blir tilnærmingen basert på forståelse, bevissthet om intensjonalitet, samhandling og dialog (Ekeland, 2011; 2021).

Gjennomgangen av de norske dokumentene ovenfor viser en felles oppslutning om den medisinske grunnforståelsen, der psykiske lidelser og særlig psykose behandles medikamentelt. Her ser vi en hegemonisk myndighetsdiskurs, en diskurs som støtter seg på anbefalinger og retningslinjer med svak evidens. Man løfter ikke frem det sosiale paradigmet som er nedfelt i CRPD-konvensjonen, og forholder seg heller ikke til skadepotensialet som er påpekt av blant andre FN-rapportører og Sivilombudet. Dette er et paradoks som kanskje kan forklares med ulike grunnforståelser både av fenomenet psykiske lidelser (ontologien) og hva som hjelper.

Den kjente professoren i nevrovitenskap, Peter Sterling, begrunner den psykososiale tilnærmingen i klartekst når han påpeker at vi faktisk ikke har oppdaget (den biologiske) forskjellen på «normale» tanker og forstyrrede tanker:

Hva ville vel være mer grunnleggende enn å oppdage forskjellene mellom tilregnelige tanker og forstyrrede tanker, mellom et stabilt humør og dets ekstreme opp- og nedturer. Men *akkurat nå* forstår vi det *ikke*, og derfor er det ikke grunnlag for noen fysisk/kjemisk fiksjon. Ingenting av dette virker over tid, og det forsinker generelt tilfriskningen. I mellomtiden beriker det Big Pharma og Big Devices, Big Publishing og enkelte avkroker av academia samtidig som det skader hjernen. (Sterling, MiN, 20.9.2023)

Som vi har sett, har den utstrakte bruken av psykofarmaka støtte ikke bare i noen kroker i akademia, men også i de fleste nasjonale, styrende dokumenter på psykisk helse-feltet. Like fullt er endringstegnene der. I inkorporeringsutvalgets rapport nevnes faktisk at man ikke ønsker å dempe «anstrengelsene for å innføre slike tiltak som (tolkings-)erklæringene gjelder» (det vil si særlig retten til et fritt og informert samtykke) (Del I, s. 77).

Videre har den internasjonale psykiaterforeningen publisert et «position paper»¹⁰ om å implementere alternativer til tvang, som langt på vei er i tråd med FNs anbefalinger. Kanskje handler dette om å ha forstått hvilken retning feltet må gå i, og en uro for ikke å kunne ha en ledende rolle i prosessen (McPherson & Oute, 2023), men det er uansett et viktig signal.

Med CRPD vil den faglige tilnærmingen i både Tvangslovutvalget, Opptrappingsplanen, Tematiske utvalg og Psykoseretningslinjene måtte utfordres. I denne prosessen kan man hente inspirasjon fra mange eksempler som har fungert godt over tid: Personlig Ombud i Sverige (Lundquist, 2019), Åpne nettverksdialoger, der kjernen er å skape så stor trygghet at den utsatte våger å gå inn i en gjensidig dialog med de andre i nettverksmøtet. Når dette skjer, er det viktigste målet nådd. I ordene for det som før har vært ordløs smerte, ligger kimen til det viktigste behandlingsresultatet (Seikkula, 2019).

I Soteriahusene fikk (og får) ungdom med psykoseproblematikk hjelp til å komme seg videre i jobb og utdanning ved hjelp av personale som vil «være hos» dem (Bola & Mosher, 2003; Gøtzsche, 2023). I Power Threat Meaning-rammeverket (PTMF), som er godkjent av den britiske psykologforeningen, ligger en grunnforståelse som gjør at en bytter ut diagnoser med spørsmålene om hva personen har opplevd og hvordan man klarte å finne mening på bakgrunn av opplevelsene.

De norske offentlige dokumentene viser foreløpig ikke noe eierskap til den psykososiale og menneskerettighetsbaserte tilnærmingen til psykiske funksjonshindringer. Hvorfor det er slik, burde være gjenstand for en nærmere analyse der en ser på involverte parter, kulturelle tradisjoner og endringsbetingelser, særlig knyttet til et statsapparat med en innebygd forståelse av at menneskerettigheter er noe vi er gode på.

10 https://www.wpanet.org/_files/ugd/e172f3_635a89af889c471683c29fcd981db0aa.pdf

Proessen tar tid. Politikerne eller det norske rettsapparatet er ikke klare for å ta innover seg hva enkeltmennesker har blitt utsatt for under dekke av nødvendig helsehjelp. Man velger å stole på fagfolk, eller er mer eller mindre avhengig av å gjøre det, siden den enkelte politikers mulighet til å sette seg inn i de ulike fagområdene er begrenset.

I denne prosessen er det stemmer som løftes fram og stemmer som anonymiseres. Det ligger i det politiske systemets makt at man også har mulighet til å se bort fra kunnskap. Motmakten handler da om de andre innflytelseskanalene: organisasjonskanalen, media og å gå via rettssystemet.

Kapitlet åpnet med et eksempel på hvor vanskelig det er å nå fram via rettssystemet. Samtidig er dette en strategi som tas i bruk i stadig flere land; en går til sak for å teste hvordan praksis så vel som nasjonale bestemmelser stemmer med internasjonale forpliktelser og egne lover. FNs påtrykk for overgangen til et sosialt paradigme vil også ha stor betydning, særlig i den grad media er seg sitt ansvar bevisst og løfter fram hva som skjer internasjonalt på denne fronten, sammen med stemmene til dem som har erfaringer fra psykisk helsefeltet.

Referanser

- Barton, S. A., Johnson, R. & Price, L. V. (2009). Achieving restraint-free on an inpatient behavioral health unit. *Journal of Psychosocial Nursing & Mental Health Services*, 47(1), 34–40.
- Birkenæs, A. B. (2008). Cardiovascular risk factors in patients with severe mental illness [Avhandling, PhD, UiO].
- Bjerkan, A. M. & Bjørngaard, J. H. (2011). Vedlegg 7. Pasienters egenrapporterte formelle innleggelsesstatus. NOU 2011: 9: Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet.
- Bola, J. & Mosher, L. (2003). Treatment of acute psychosis without neuroleptics: Two-year outcome from the Soteria project. *Journal of Nervous and Mental Disease*, 191, 219–229.
- CRPD – Convention on the Rights of Persons With Disabilities (2006). Adopted by the UN General Assembly on Dec. 13.
- Ekeland, T.-J. (2011). Ny kunnskap – ny praksis. Et nytt psykisk helsevern. (Erfaringskompetanse, Rapport 2011:1) Erfaringskompetanse.
- Ekeland, T.-J. (2021). Psykisk helsevern – en kunnskapsplattform. Erfaringskompetanse, rapport 2021:1 <https://erfaringskompetanse.no/nettbutikken/psykisk-helsevern-en-kunnskapsplattform/>
- Europarådets høykommissær for menneskerettigheter (2009). Thomas Hammarberg og Anna Nilsson, Raoul Wallenberginstituttet, 6. desember 2009. Sverige bryter torturforbudet. http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/artikel_3897237.svd#articlecomments
- Europarådets høykommissær for menneskerettigheter (2015). Rapport. Nils Muizniek, Besøk 19.–23. januar 2016.
- FHI. (2018). Langtidsbehandling med antipsykotika hos personer med schizofrenispektrumlidelser: En systematisk oversikt. <https://www.fhi.no/publ/2018/langtidsbehandling-med-antipsykotika-hos-personer-med-schizofrenispektrumli/>
- FHI. (2021). Effekten av antipsykotika ved førstegangpsykose: En systematisk oversikt. <https://www.fhi.no/publ/2021/effekten-av-antipsykotika-ved-forstegangpsykose/>
- Fibiniger, H. C. (2012). «Psychiatry, the pharmaceutical industry, and the road to better therapeutics.» *Schizophrenia Bulletin*, 38, 649.
- Fusar-Poli, P., Smieskova, R., Kempton, M. J., Andreasen, M. C. & Borgwardt, S. (2013). Progressive brain changes in schizophrenia related to antipsychotic treatment? A meta-analysis of longitudinal MRI studies. *Neurosci Biobehav Rev*, 37(8), 1680–1691.
- Gooding, P., McSherry, B., Roper, C. & Grey, F. (2018). Alternatives to coercion in mental health settings: A literature review. The University of Melbourne.
- Gøtzsche, P. & Lund, K. (2019). Intet kunnskapsgrunnlag for tvangsmedisinerer. I Kolstad, A. og Kogstad, R. *Medikalisering av psykososiale problemer*. Abstrakt forlag.
- Gøtzsche, P. (2023). Critical psychiatry textbook, kap. 7, Psychosis (part 6). *Mad in America*. www.Madinamerica.com Publisert 24. april, 2023.
- Gøtzsche, P. C. (2015). *Dødelig psykiatri og organisert fornægtelse*. Peoples Press.
- Harrow, M. & Jobe, T. H. (2018). Long-term antipsychotic treatment of schizophrenia. Does it help or hurt over a 20-year period? *World Psychiatry* (Official journal of the world psychiatric association WPA), 17(2), 162–163.

- Harrow, M., Jobe, T. H., Faull, R. N. & Yang, J. (2017). A 20-year multi-follow up longitudinal study assessing whether antipsychotic medications contribute to work functioning in schizophrenia. *Psychiatry Research*, 256, 267–274.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2010). Nasjonal strategi for redusert og riktig bruk av tvang i psykisk helsevern. Oppdragsbrev til de regionale helseforetak, 19. mars 2010.
- Helsedirektoratet. (2020). Tvang i psykisk helsevern. Status etter lovendringene 2017. Rapport IS-2888.
- Helsedirektoratet. (2022). Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med psykoselidelser. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/psykoselidelser>
- Helsedirektoratet. (2023). Kontroll av tvangsbruk i psykisk helsevern 2022, publisert 21.12.2023. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kontroll-av-tvangsbruk-2022/sammendrag>
- HOD. (2021). *Høringsnotat om oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget*.
- HOD. (2023). *Forenkle og forbedre* (Rapport fra «Tematisk utvalg»). Regjeringen.no
- HOD. (2023). *Samtykkeutvalget: Bedre beslutninger, bedre behandling*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/samtykkeutvalget-leverte-rapport-om-bruk-av-tvang/id2984485/>
- Hopper, K., Harrison, G., Janca, A. & Satorius, N. (Red.) (2007). *Recovery from schizophrenia. An international perspective*. Oxford University Press.
- Hyman, S. (2012). Cognition in neuropsychiatric disorders. *Trends in Cognitive Sciences*, 16(4).
- Høyer, G. (2000). On the justification of civil commitment. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 101, 65–71.
- Kjøllesdal, J. G. & Iversen, H. H. (2014). *Pasienters erfaringer med døgnopphold innen psykisk helsevern. Resultater etter en landsdekkende undersøkelse i 2014*. Rapport fra Kunnskaps-senteret nr. 9-2014.
- Kogstad, R. (2011). *Fortellinger fra andre posisjoner* [Avhandling Dr. Philos, UiO].
- Kogstad, R. (2019). Bruk av psykofarmaka i Norge – bakgrunn og drivkrefter. I A. Kolstad & R. Kogstad (Red.), *Medikalisering av psykososiale problemer*. Abstrakt forlag.
- Kogstad, R. (2021). *Etikk, menneskerettigheter og psykisk helsevern*. Abstrakt forlag.
- Kogstad, R. (2023). Triestemodellen for psykisk helsetjeneste. *Ytring, MiN*, (2. september 2023). <https://www.madinnorway.org/2023/09/triestemodellen-for-psykisk-helsetjeneste/>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023). *Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Inkorporering i menneskerettsloven. Del 1: Inkorporering og behovet for lovendringer, Del II Artiklene 1 til 30 og gjennomføringen i Norsk lov*.
- Larsen, I. B. & Terkelsen, T. B. (2014). Coercion in a locked psychiatric ward: Perspectives of patients and staff. *Nursing Ethics*, 21(4), 426–436.
- LDO. (2013). *CRPD: Rett til frihet, personlig sikkerhet og likeverdige helsetjenester for personer med psykososiale funksjonsnedsettelse. Innspill til norske myndigheter*. Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Lundquist, R. (2019). Personliga ombud – välferdsentreprenörer i den svenska modellen. I A. Kolstad & R. Kogstad (Red.), *Medikalisering av psykososiale problemer*. Abstrakt forlag.

- Makt-Trussel-mening-rammeverket. (2023). Erfaringskompetanse.no <https://erfaringskompetanse.no/nettbutikken/makt-trussel-mening-rammeverket/>
- McPherson, S. & Oute, J. (2023). Global psychiatry's attempt to excommunicate the former UN special rapporteur on the right to health. *Mad in America*. www.madinamerica.com
- Moncrieff, J. (2013). *The bitterest pill. The troubling story of antipsychotic drugs*. Palgrave Macmillan.
- Morrison, A. (2012). Antipsychosis – is it time to introduce patients' choice? *BJP*, 2012(2), 201.
- Muznieck, N. (2015). *Country visit report: Norway: people with disabilities and Roma need more attention*. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/norway-people-with-disabilities-and-roma-need-more-attention>
- Nome, S. (2014). *The burden of mental health in a period with profound organizational and ideological changes during two decades. A prospective longitudinal study of the utility of beds, mortality, and causes of death in a psychiatric hospital with sector responsibility* [Avhandling, PhD-graden, UiB].
- NOU 2011: 9. (2011). *Økt selvbestemmelse og rettsikkerhet. Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-9/id647625/>
- NOU 2019: 14. (2019). *Tvangsbegrensingsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-14/id2654803/>
- Nyttingnes, O., Ruud, T. & Rugkaasa, J. (2016). It's unbelievably humiliating. *International Journal of Law and Psychiatry*, 49, 147–153.
- OHCHR. (2008). *A review of the Ugandan legal framework relevant to persons with disabilities. Comparative analysis to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.
- Orefellen, H. J. (2011). *Selvbestemmelse og frihet på lik linje med andre. Lovutvalg for vurdering av regler om tvang mv. i psykisk helsevern*. *Dissens*.
- Parks, J., Radke, A. Q. & Mazade, N. A. (2007). *Measurement of health status for people with serious mental illness. 16th in the series of technical reports*. National Association of State Mental Health Program. Medical Directors Council. www.nasmhpd.org
- Psykisk helsevernloven – phvl. Jf. tidligere lov 28 apr 1961 nr. 2. Kort om loven. Sist endret 16.06.2023 (PHVL) <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-62>
- Regjeringen. (2022, 2. desember). Mandat for Innkorporeringsutvalget, CRPD.
- Seikkula, J. (2019). Å være dialogisk: Psykoterapi eller en måte å leve på? I Kolstad & Kogstad (Red.), *Medikalisering av psykososiale problemer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- State Report, Para 84. Rapport fra norske myndigheter til FN. Behandlet i FNs torturkomité's 63. sesjon, 23 april til 18. mai 2018.
- Sterling, P. (2024). Innefra det nevro-vitenskapelige fagmiljø: Peter Sterling svarer Awis Aftab. *Mad in Norway*. Oversatt av forskningsredaksjonen, *MiN*. <https://www.madinnorway.org/2024/11/innenfra-det-nevro-vitenskapelige-fagmiljo-peter-sterling-svarer-awais-aftab/>
- Stortingsmelding 23 (2022–2023). *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*.
- Terkelsen, T. B. & Larsen, I. B. (2012). Tvangsmedisinering som permanent unntakstilstand – Erfaringer fra feltarbeid. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 9(2), 123–132.

- Tyrer, P. (2012). «The end of the psychopharmacological revolution?» *British Journal of Psychiatry*, 201(2), 168.
- UD. (2010). Utenriksdepartementet. Tolkningstuttalelse. Tvangsbehandling. Brev 19. november 2010.
- UN, General Assembly, Human Rights Council. (2017). *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. Human Rights Council, Thirty-fifth session, 6–23 June, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.
- UN. (2019). *Concluding observations on the initial report of Norway*. <https://digitallibrary.un.org/record/3848336>
- Walby, F. A., Myhre, M. Ø. & Kildahl, A. T. (2018). Contact with mental health services prior to suicide: A systematic review and meta-analysis. *Psychiatric Services*. <https://doi.org/10.1176/appi.ps.20170047>
- WHO. (2021). *Guidance on community mental health services. Promoting person-centred and rights-based approaches*. <https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789240025707>
- WHO. (2023). *Mental health, human rights and legislation guidance and practice*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/373126/9789240080737-eng.pdf?sequence=1>
- WNUSP. (2011). *Position paper on the implications of the CRPD on forced treatment*. <http://www.wnusp.net/>
- Wunderink, L., Nieboer, R. M., Wiersma, D., Sytema, S. & Nienhuis, F. J. (2013). Recovery in remitted first-episode psychosis at 7 years of follow-up of an early dose reduction/discontinuation or maintenance treatment strategy: Long-term follow-up of a 2-year randomized clinical trial. *JAMA Psychiatry*, 70(9), 913–920. <https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2013.19>
- Aarre, T. (2018). *En mindre medisinsk psykiatri*. Universitetsforlaget.

Vedlegg, CRPD artikkel 12, 14 og 25

Article 12

Equal Recognition before the Law

1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.
2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.
3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.
4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.
5. Subject to the provisions of this article, States Parties shall take all appropriate and effective measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property.

Article 14

Liberty and Security of the Person

1. States Parties shall ensure that persons with disabilities, on an equal basis with others:
 - (a) Enjoy the right to liberty and security of person;
 - (b) Are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty.

2. States Parties shall ensure that if persons with disabilities are deprived of their liberty through any process, they are, on an equal basis with others, entitled to guarantees in accordance with international human rights law and shall be treated in compliance with the objectives and principles of this Convention, including by provision of reasonable accommodation.

Article 25

Health

States Parties recognize that persons with disabilities have the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health without discrimination on the basis of disability. States Parties shall take all appropriate measures to ensure access for persons with disabilities to health services that are gender-sensitive, including health-related rehabilitation. In particular, States Parties shall:

- (a) Provide persons with disabilities with the same range, quality and standard of free or affordable health care and programmes as provided to other persons, including in the area of sexual and reproductive health and population-based public health programmes;
- (b) Provide those health services needed by persons with disabilities specifically because of their disabilities, including early identification and intervention as appropriate, and services designed to minimize and prevent further disabilities, including among children and older persons;
- (c) Provide these health services as close as possible to people's own communities, including in rural areas;
- (d) Require health professionals to provide care of the same quality to persons with disabilities as to others, including on the basis of free and informed consent by, inter alia, raising awareness of the human rights, dignity, autonomy and needs of persons with disabilities through training and the promulgation of ethical standards for public and private health care;
- (e) Prohibit discrimination against persons with disabilities in the provision of health insurance, and life insurance where such insurance is permitted by national law, which shall be provided in a fair and reasonable manner;
- (f) Prevent discriminatory denial of health care or health services or food and fluids on the basis of disability.

Johansen, H. R. (2025). Makten i kroppsbegrepet: Om objektivisering, dualisme og mulighetene i et utvidet kroppsbegrep på psykisk helsefeltet. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 63–86). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670902>

2

Makten i kroppsbegrepet

Om objektivisering, dualisme og mulighetene i et utvidet kroppsbegrep på psykisk helsefeltet

Henrik Ravneng Johansen

Sammendrag: Dette kapitlet er en analyse av kroppsforståelse slik den kommer til uttrykk i et utvalg norske styringsdokumenter på psykisk helsefeltet. Utvalget består av to dokumenter: «Sammen om mestring», en retningslinje for psykisk helse og rusarbeid fra 2014, og den nye opptrappingsplanen for psykisk helsefeltet fra 2023. Disse tekstene er undersøkt med ønske om å identifisere og diskutere hvilke kroppsdiskurser som er og har vært dominerende på feltet. En viktig inngang til analysen er den fenomenologiske tradisjonen, der særlig den franske filosofen Maurice Merleau-Pontys begrep om den levde kroppen har blitt lagt til grunn. Resultatene av analysen viser at dokumentene gjennomgående anvender et ganske ensidig kroppsbegrep, der *kropp* refererer til et fysisk objekt i et sammensatt biopsykososialt puslespill. Bare unntaksvis tematiseres kroppen som et utgangspunkt for erfaring, og det er da visse spesialiserte profesjoner som settes til å håndtere denne subjektive kroppsligheten. Kapitlets diskusjonsdel fremhever hvordan dette kan forstås i et maktperspektiv, med fokus på kroppsforståelsens betydning for det psykiske helsearbeidets mulighetsrom. Den levde kroppens mer eller mindre uforløste potensial på feltet utforskes avslutningsvis.

Nøkkelord: den levde kroppen, kroppslighet, fenomenologi, diskursanalyse, psykisk helsearbeid

Abstract: This chapter explores how the body is conceptualized in a selection of Norwegian policy documents within the field of mental health. The selection includes two texts: *Sammen om mestring* (Together for mastery), a 2014 guideline for municipal mental health work, and the 2023 strategic plan for strengthening mental health services. The analysis seeks to identify and discuss the dominant discourses on the body within the field. It is grounded in a phenomenological perspective, with the French philosopher Maurice Merleau-Ponty's concept of the lived body playing a central role – the body understood not merely as a biological object, but as the very foundation of our experience and engagement with the world. The results of the analysis reveal that the documents consistently employ a fairly one-dimensional concept of the body, depicting it primarily as a physical object within a complex biopsychosocial framework. Rarely is the body approached as a source of lived experience; and when it is, this understanding is typically reserved for certain specialized professions responsible for addressing subjective embodiment. The discussion section of the chapter considers these findings through the lens of power, focusing on how prevailing conceptions of the body shape the scope of possibilities within mental health work. Finally, the chapter explores the largely unrealized potential of the lived body in this field.

Keywords: lived body, embodiment, discourse analysis, mental health work

Introduksjon

Psykisk helsearbeid er gjennomsyret av maktforhold. Bruken av ulike former for tvang på feltet er overtydelige eksempler på dette, der pasienters kropp bokstavelig talt kan bli holdt nede ved andres hånd, mot sin vilje og evne til selvbestemmelse. Slike situasjoner er åpenbare eksempler på maktutøvelse. Mindre tydelig blir det når makten utøves indirekte gjennom tekster, for eksempel via Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for psykisk helsearbeid. Denne typen dokumenter kan fremstå som verdinøytrale tekster som ikke tar stilling til så mye annet enn det kunnskapsgrunnlaget de bygger på. Utgangspunktet for dette kapittelet er imidlertid at slike dokumenter aldri kan være nøytrale; snarere speiler de bestemte fagdiskurser og et visst kunnskapsgrunnlag, som ikke er skrevet i stein.

En ofte fremhevet dimensjon på psykisk helsefeltet er den som dreier seg om kroppen. Kunnskap om den psykisk syke hjernen har blitt en grunnstein i kunnskapsbasen vi forholder oss til, og er for eksempel en sentral del av den populære biopsykososiale modellen. Dette perspektivet på kroppen som biologi er utvilsomt viktig, men er ikke den eneste veien å gå. En rekke stemmer har derfor tatt til orde for at andre kunnskapstradisjoner kan være av betydning for å forstå den psykisk lidende kroppen.

Særlig har den franske fenomenologen Maurice Merleau-Ponty blitt viktig for flere, med sin synliggjøring av kroppen som noe mer enn et objekt betraktet utenfra med et vitenskapelig blikk (for eksempel Kirkengen & Næss, 2015; Skårderud & Isdahl, 1998). For Merleau-Ponty (2012a) er kroppen et eksistensielt premiss, vårt førstepersonsperspektiv og vår eneste tilgang til verden. Kroppen er først og fremst et meningssøkende og meningsbærende subjekt, og derfor også en sentral kilde til innsikt og erfaring – en kilde vi ikke kommer utenom når kunnskap, terapier og tilbud til brukere og pasienter skal utvikles.

Det er dette kroppsfenomenologiske perspektivet som i kapittelet ligger til grunn for analysen av et utvalg styringsdokumenter for psykisk helsearbeid. Utvalget inkluderer to sentrale dokumenter på feltet: «Sammen om mestring – en retningslinje for psykisk helsearbeid i kommunene» (Helsedirektoratet, 2014) og den nye opptrappingsplanen for psykisk helse (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023). Hvilke kroppsdiskurser viser seg i denne typen dokumenter? Og hvordan kommer ideen om kroppen som subjektiv og autonom til syne i deres redegjørelser for den gode psykiske helsehjelpen?

Med diskurs menes her en akseptert måte å forstå et tema på innenfor en bestemt kontekst, gjerne uttrykt gjennom tekster (Aadland, 2011). Diskurser er systemer av begreper og utsagn som bør settes søkelys på fordi de virker definerende på et felt på tatt-for-gitte måter. På psykisk helsefeltet finnes det en rekke slike stilltende forståelser, og de siste tiårene har det skjedd betydelige endringer og en vending der bruker- og pasientperspektivet fremheves mer enn noen gang fra politisk hold (Opptappingsplanen, 1996–2008).

Enkelte fagpersoner har likevel pekt på at denne vendingen er mer overfladisk enn den først kan fremstå, og at feltet fortsatt preges av et objektiviserende kunnskapssyn som ikke står til de politiske ambisjonene (Ekeland, 2021). Kapittelet kan leses i forlengelsen av slike diskusjoner, og hensikten er her å løfte frem de omtalte kroppspraksisenes underliggende kunnskapsstrukturer. Vi starter med en redegjørelse for den fenomenologiske kroppsforståelsen som ligger til grunn for analysen.

Kroppens fenomenologi og psykisk helsefeltet

Maurice Merleau-Ponty omtales ofte som kroppens redningsmann i filosofien (Rasmussen, 1996). Denne betegnelsen viser til en tydelig stillingtagen mot en av nyere tids mest innflytelsesrike tenkere, nemlig 1600-tallsfilosofen René Descartes.

For Descartes var kroppen noe som måtte forstås i kraft av sin funksjon og sine indre årsakssammenhenger, mens det subjektive var noe annet, tilhørende det sjelelige og overordnet det kroppslige. Descartes splittet kroppen fra sjelen på gjennomgripende vis, og reduserte den til et rent fysisk og mekanisk objekt: Kroppen er i bunn og grunn bare «en ting blant andre ting» (Duesund, 1995). Denne kroppstingen er samtidig svært sammensatt, og splittelsen mellom subjekt og objekt danner etter hvert grunnlaget for fag som fysiologi og anatomi. Dette er fag som avgrensner kroppen, deler den opp og undersøker dens store og små bestanddeler. Ut fra Descartes' dualisme springer det slik frem en meget anvendelig detaljkunnskap, som helt konkret kommer til nytte innenfor medisin og helsefag, der den blant annet kan ligge til grunn for bytte av organer og andre målrettede intervensjoner i kroppens indre (Duesund, 1995; Engelsrud, 2006).

Den kartesianske kroppsideen blir svært fruktbar for helsefagene, men for Merleau-Ponty (2012b) er den av en rekke grunner problematisk og mangelfull, blant annet fordi den mangler bevissthet, kontekst og individualitet. Descartes tar aldri høyde for at kroppen også er vår alles eksistensielle premiss, menneskets måte å være-i-verden på. Merleau-Ponty forkaster derfor dualismen og starter i stedet med det han argumenterer for må være det primære: kroppen som subjektiv meningsbærer (Merleau-Ponty, 2012b).

Et grunnbegrep i den fenomenologiske tradisjonen er *den levde kroppen*, som refererer til denne subjektrollen. Som kropper er vi bevisste og meningssøkende, rettet mot omgivelsene våre, og kroppen er en eksistensiell betingelse som ligger til grunn for det vi erfarer – helt konkret gjennom å være vårt perspektiv i verden, for eksempel i kraft av sin status som oppreist og sansende, men også gjennom sin evne til å huske og bære med seg tidligere erfaringer i en kroppshukommelse (Merleau-Ponty, 2012b; Lakoff & Johnson, 1999; Fuchs, 2013).

Merleau-Ponty snur med dette så å si Descartes på hodet: Det finnes ikke noe egentlig sjeelig «jeg» uavhengig av kroppen; i utgangspunktet er den det vi er, ikke noe vi har. Det er altså ikke det at *jeg tenker* som er eksistensbeviset, slik Descartes forfektet; heller er enhver tanke kroppsliggjort, og vi eksisterer fordi vi er kropper i verden. Samtidig understreker Merleau-Ponty at vi alltid både er subjekt og objekt; kroppen er både vårt individuelle førstepersonsperspektiv og et objekt som kan sanses utenfra av andre og av oss selv.

Denne fundamentale tvetydigheten mellom subjekt og objekt illustrerer han med referanse til hendenes berøring av hverandre: Vi kan som subjekter gripe vår høyre hånd med den venstre som da er objektet, men når berøringen først skjer, oppheves skillene: Hvem som griper og hvem som er grepet smelter sammen (Merleau-Ponty, 2012a, s. 35).

Innenfor helsefagene har den fenomenologiske tradisjonen for mange vært et sårt tiltrengt perspektiv, blant annet fordi den bidrar til å synliggjøre sykdommers lidelsesdimensjon (jf. Svenaeus, 2005; Carel, 2019). Tradisjonelt har man her vektlagt kunnskap om et kroppsobjekt sett fra et tredjepersonsperspektiv, mens det menneskelige subjektet har vært et uvitenskapelig ikke-tema. Fenomenologien utfordrer denne endimensjonale tenkningen og gjenoppliver førstepersonsperspektivets betydning for helsefagene.

Den svenske filosofen Fredrik Svenaeus påpeker for eksempel at ingen strengt tatt ville interessert seg for sykdom uten menneskers faktiske erfaringer

med dem: Først og fremst er det i den individuelle opplevelsen av sykdom den «finnes» i den «påtakelige betydningen at en eller annen person lider av den» (Svenaesus, 2005, s. 40).

På samme måte som i helsefagene for øvrig har også psykiatrien vært preget av en splittelse av det syke mennesket, med ulike fagtradisjoner som har søkt kunnskap på hver sin kant. Psyken og sinnet har gjennom 1900-tallet blant annet vært psykoanalytiske og psykodynamiske tradisjoners domene, mens kroppen og hjernen har vært nevrobiologiens og hjerneforskernes. Tradisjonelt har psykiatrien i tillegg vært dominert av en biomedisinsk diskurs, og særlig har legene med sin kompetanse innenfor anatomi og fysiologi hatt stor innflytelse (Schaanning, 2007). Tanken har da vært at ulike intervensjoner i den objektive kroppen skal kunne avhjelpe pasientenes psykiske plager. Biologiske tilnærminger har til nå likevel ikke gitt samme uttelling som i somatikken, og selv om vi de siste tretti årene har oppnådd mye ny viten om hva som skjer i hjernen når psykisk sykdom inntreffer, har dette ledet til få nye terapier (Ekeland, 2021).

Tor Johan Ekeland viser til at psykiatriens «epistemologiske pine» fortsetter, og at problemet blant annet er at det er vanskelig å enes om hva psykiske lidelser i det hele tatt er, fordi spørsmålet skyves mellom somatiske og psykologiske definisjoner (Porter, 2002 i Ekeland, 2021).

Enkelte mer helhetlige forståelsesmodeller har forsøkt å bøte på disse grunnlagsproblemene, med den biopsykososiale modellen som det mest innflytelsesrike forslaget. Modellen stammer fra psykiateren George Engel (2012), og har lenge fungert som en form for teoretisk paraply på psykisk helse- og rusfeltet. Engels utgangspunkt var en systemteoretisk tilnærming, der mennesket forstås som sammensatt av biologiske, psykologiske og sosiale delsystemer som påvirker hverandre gjensidig og sirkulært. På denne måten imøtekommes på sett og vis utfordringene knyttet til reduksjonisme og mangel på helhetstenkning (Engel, 2012; Wifstad, 2018, s. 76). Senere skal vi likevel se hvorfor også denne modellen ikke nødvendigvis løser de grunnleggende problemene den ble utviklet for å svare på – til tross for den brede utbredelsen.

Fenomenologiske og eksistensialistiske perspektiver har også vært motstemmer til ren biomedisinsk reduksjonisme, selv om innflytelsen herfra i det store og hele må sies å ha vært relativt marginal på psykisk helsefeltet (Ekeland, 2021). Selv om innflytelsen kanskje ikke har vært så betydelig, åpner det fenomenologiske begrepssettet likevel opp for interessante fortolknings-

strategier, og blant annet ledes fokuset vårt til å se psykiske vansker i lys av deres mening for den enkelte.

Psykose kan fra et fenomenologisk perspektiv for eksempel forstås som tilfeller hvor subjektiviteten bryter sammen, og hvor objektiveringen av ens selv fungerer som en måte å stenge seg ute fra samfunnet og slippe den angsten som kommer med å være en handlende og ansvarlig aktør i verden (Ekeland, 2021). På samme måte kan utviklingen av en rusavhengighet tolkes som en eksistensiell tilbaketrekning, der verden gjøres mindre og det dynamiske samspillet med omgivelsene i økende grad reduseres til et repetitivt samspill med rusmiddelet (Johansen, 2021). Tilsvarende kan vi forstå en lidelse som anoreksi som en lukkethet mot verden og en avvising av maten og de sosiale relasjonene måltidet er forankret i (Fürst, 1998).

Denne typen fortolkningsstrategier leder naturligvis også til andre hjelpestrategier. Ved kroppslige sammenbrudd må objektiveringen og lukketheten mot verden motarbeides, og den som har vansker må få hjelp til å gjenoppdage kroppen som eksistens. I møte med den andre er det derfor et avgjørende startpunkt å anstrenge seg for å tre inn i deres perspektiv, for sammen å forsøke å dvele ved og språkliggjøre den levde erfaringen av å være en kropp i verden. Bare i forlengelsen av dette kan nye formative erfaringer skapes, noe som igjen kan gjøre det mulig for personene det dreier seg om å føle seg hjemme i omgivelsene (jf. Fuchs, 2013).

Å se etter kroppsdiskurser

Den tradisjonelle kritikken mot fenomenologien har blant annet handlet om dens manglende integrering av makt- og språkperspektiver (Thornquist, 2018). Disse dimensjonene fremheves særlig av filosofen Michel Foucault (1994; 1999), en av Merleau-Pontys viktigste etterfølgere i Frankrike. Min tilnærming til styringsdokumentene kan, i tråd med Foucault, tenkes på som et forsøk på å identifisere kroppsdiskurser.

Foucault (1994) både utvider og klargjør diskursbegrepet ved å se dem som redskaper for opprettholdelse og utvidelse av makt. Eksempelvis ligger medisinske diskurser til grunn for produksjon av sosialt konstruerte diagnoser

som virker styrende på mottakerne sine. Foucault opererer samtidig ikke med en forståelse av makt som noe rent undertrykkende, og psykiatriens kategorier kan derfor potensielt både bidra til å løfte opp og trykke ned personene som plasseres i dem.

Utgangspunktet er at det finnes flere sannheter om virkeligheten, og mens visse diskurser om kroppen kan gi rom for visse muligheter, kan andre virke begrensende. Mens Merleau-Ponty (2012) påpeker menneskekroppens tvetydighet som subjekt og objekt, viser Foucault oss hvordan vi i vårt selvformingsarbeid både er skapt og skapende (Martinsen, 2018). Psykisk helsefeltet opprettholdes av en viss språkbruk, og hensikten her blir å undersøke denne: Hva er det som skrives om kroppen, og hvilke kroppspraksiser er det dette peker mot? Hvilke betingelser er det som legges for kroppssubjektene vi ønsker å styrke?

I utvalget som undersøkes, har jeg som nevnt inkludert to styringsdokumenter på feltet: «Sammen om mestring – en retningslinje for psykisk helsearbeid for kommunene» (Helsedirektoratet, 2014) og «Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)». Disse to dokumentene har ulike funksjoner i systemet. Opptrappingsplanen beskriver den overordnede retningen og satsingen for de neste ti årene, mens «Sammen om mestring» har fungert som en veileder i lokalt psykisk helse- og rusarbeid for voksne, og dermed vært et mer konkret verktøy for arbeidet som gjøres i kommunene.

Det må nevnes at siden jeg begynte med denne analysen, har det kommet en revisjon og faglig oppdatering av «Sammen om mestring» (Helsedirektoratet, 2025). Analysen er basert på den tidligere versjonen, da dette var det gjeldende dokumentet i perioden arbeidet ble påbegynt. Det er naturlig nok sånn at det har skjedd endringer med den nye utgaven, men hovedtrekkene i analysen anses fortsatt som relevante for å forstå utviklingen og tenkningen på feltet. Helsedirektoratet skriver selv at det her er snakk om en faglig oppdatering, ikke noe helt nytt. «Sammen om mestring» er for øvrig et langt fyldigere dokument enn den nye retningslinjen, og ga et betydelig bedre grunnlag for å undersøke kroppsforståelser enn den nye revisjonen ville ha gitt.

For å få en klarere forståelse av kunnskapssynet dokumentene bygger på, har jeg også gått inn i en av veilederne det ofte ble referert til, «Aktivitetshåndboka» (Helsedirektoratet, 2008). Samlet sett kan dette materialet kanskje fremstå som noe omfattende, men hensikten med variasjonen i utvalget er å få et visst helhetsinntrykk, der for eksempel omtaler av kropp

både i retningslinjene for kommunen og i spesialisthelsetjenesten kan undersøkes. Ønsket om å se etter en eksplisitt bruk av kropp og andre kroppsnære begreper fokuserte og effektiviserte uansett lesningen, og mitt fokus var hele tiden på overordnede tendenser og tydelige uttrykk for kunnskapssyn i dokumentene.

I arbeidet med analysen forsøkte jeg å lese dokumentene grundig og yte dem rettferdighet, men uten å se meg blind og miste perspektivet. En hovedutfordring var å se etter det som både sies og *ikke* sies samtidig; å være etterrettelig, men likevel utforskende overfor mangetydighet i tekstene. Å lese og lese på nytt. Språket i dokumentene vanskeliggjorde dette siktemålet, og det var utfordrende å holde på det kritiske blikket på grunn av den tørre og tilsynelatende nøytrale stilen de er skrevet i.

Denne utfordringen utgjør også et sentralt utgangspunkt for denne boka: Styringsdokumenter kan fremstå mer verdinøytrale enn de faktisk er, og innbyr derfor til å tas for gitt som eneste mulige forståelsesmåte. Motkraften mot sløvheten som oppsto, lå for meg særlig i kunnskapen om alternative diskurser og kroppsførståelser.

Dokumentene: Kroppen i et biopsykososialt puslespill

I tråd med en mer sosial og helhetlig vending på psykisk helsefeltet de siste tiårene, løfter dokumentene frem et bilde av et sammensatt menneske, med ulike elementer som alle må tas hensyn til. Bruker- og mestringsperspektivet fremheves særlig, og fenomener som kropp og sinn, rus og psykisk helse må sees i sammenheng (Helsedirektoratet, 2014, s. 3; Helse- og omsorgsdepartementet, 2023).

I henhold til dette organiseres systemet for å sikre *helhetlige og koordinerte tjenester* (Helsedirektoratet, 2014, s. 3), og det skal tilrettelegges for et *tverrsektorielt eierskap* til arbeidet som skal utføres, med ulike tjenester som til sammen skal skape et mest mulig dekkende tilbud (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023). Det psykiske helsearbeidet retter seg mot menneskets ulike enkeltdeler, bestående av det biologiske, psykologiske og sosiale. Kroppen er her et av flere delaspesker.

Typiske omtaler av kroppens rolle i helheten kan hentes fra «Sammen om mestring»:

Psykisk helse kan ikke skilles fra generell helse, og reflekterer samspillet mellom individet og omgivelsene. Årsakene til at en person utvikler psykiske lidelser kan være av både biologisk, psykologisk og sosial art. (Helsedirektoratet, 2014, s. 27)

Psykiske vansker og rusmiddelproblemer påvirkes av ulike forhold, og må ses i et samspill mellom biologiske, genetiske, sosiale og kulturelle fenomener. (Helsedirektoratet, 2014, s. 28)

Lignende utdrag forekommer flere steder i dokumentene, og det gjentas at «psykisk helse ikke kan skilles fra generell helse, men reflekterer samspillet mellom individet og omgivelsene» (Helsedirektoratet, 2014, s. 29). Utdrag av denne typen understreker nettopp sammensatthet og samspillet mellom ulike delfaktorer, samtidig som de uttrykker en gjennomgående dobbelthet: Det påpekes at vi må nærme oss personene det er snakk om som helhetlige mennesker som må sees i sammenheng med sine omgivelser, men språket det gjøres i er uttrykk for en dualisme – med det biologisk-kroppslige på den ene siden og det psykiske og sosiale på den andre. At denne dobbeltheten er vanskelig å unngå, blir særlig tydelig i utsagn av denne typen:

Psykiske plager og rusmiddelproblemer relateres oftest til atferds-, følelsesmessige og kognitive forhold, men de innvirker også sterkt på kroppslig funksjon. Psykisk og somatisk helse henger sammen og bør behandles under ett. (Helsedirektoratet, 2014, s. 32–33)

Kroppen som subjektiv og erfarende er ellers påfallende fraværende når det skrives om helhetsforståelsen som legges til grunn, og reduseres som oftest til det biologiske nivået og fysisk og somatisk helse. Kunnskap om hjernen og dens nevrobiologi fremheves enkelte ganger også som ekstra viktig, for eksempel i forståelsen av rusmiddelavhengighet:

Selv om årsakene til at en person utvikler avhengighet vil være av både biologisk, psykologisk og sosial art, har en nevrobiolo-

gisk forståelse av avhengighet vært et viktig tilskudd for å forstå dette området de siste årene. Det tenkes at jevnlig tilførsel og lang tids bruk av rusmidler fører til mer langvarig endring i motivasjonsbanene og stressregulering i hjernen som gir kognitive utfall. (Helsedirektoratet, 2014, s. 29)

I dette perspektivet handler arbeidet med kroppen om å bedre kroppssystemets funksjoner gjennom riktig næringsinntak, tilpasset treningsmengde eller medikamenter. Fysisk aktivitet blir for eksempel typisk fagliggjort slik i Aktivitetshåndboka:

Gjenoppretting eller forbedring av fysisk form er den viktigste langtidsvirkning, og regelmessig fysisk aktivitet fører til bedret hjertefunksjon og perifer sirkulasjon, normalisering av blodsukernivå og nevrologiske symptomer. Samtidig medfører regelmessig fysisk aktivitet til reduksjon av depresjon og angst. (Prochazka et al., 2008, s. 208)

Her er det effektene på fysisk form og kroppens biologi som står i sentrum, mens reduksjonen i negative subjektive erfaringer som depresjon og angst fremstår som et tillegg. I denne typen resonnementer blir kroppen primært et mekanisk objekt som kan brukes som et middel for å avhjelpe psykiske problemer. Det understrekes at det psykiske og det fysiske må sees i sammenheng, men når det kroppslige nevnes, er det sjelden ideen om kroppen som et sansende, følende subjekt som kommer til uttrykk. En reell sirkularitet gjenspeiles derfor ikke, og når det skrives om kroppsnære tiltak som aktiviteter eller spising, fremstår kroppen først og fremst som et middel for å forbedre den psykiske helsen eller dempe uønskede symptomer.

Med utgangspunkt i synet på kroppen som noe rent fysisk og funksjonelt, er det naturlig at tiltakene som løftes frem i dokumentene ikke nødvendigvis tar hensyn til at kroppen også er en personlig meningsbærer med særegne interesser og preferanser. Likevel pekes det mot tiltak som på sett og vis også ivaretar denne kroppslige individualiteten, for eksempel gjennom opprettelsen av frisklivssentraler i kommunene:

Frisklivssentralen gir tilbud til personer og grupper i befolkningen som har behov for hjelp til å endre levevaner. Frisklivssentralenes viktigste oppgave er å styrke positive helsefaktorer. De skal bidra til å bygge opp individets mestringsfølelse, kapasitet og funksjon, slik at flere kan oppnå bedre helseatferd og takle hverdagens krav. (Helsedirektoratet, 2014, s. 83)

Tiltak av denne typen kan sies å ta hensyn til kroppens levde dimensjon, ettersom kroppen nødvendigvis er enhvers eneste måte å være aktiv på. Likevel er det verdt å merke seg at disse tiltakene ikke omtales direkte som kroppslige, selv om dette er en klar anledning til å anvende et utvidet kroppsbegrep. Nærmest det fenomenologiske kroppsbegrepet kommer dokumentene i avsnittene som omhandler psykomotorisk terapi og ergoterapi, hvor det for eksempel skrives at «kroppen preges av livs- opplevelser og følelsmessige erfaringer» og at «en psykomotorisk undersøkelse kartlegger hvilke ressurser brukeren har og gir innsikt i forholdet mellom tanker, følelser og kroppslige manifestasjoner» (Helsedirektoratet, 2014, s. 83). Utgangspunktet for en slik tilnærming er at erfaringer kan *sette spor som kroppslige belastninger* og at fysioterapeuter kan adressere dette ved å arbeide direkte med kroppen:

Fysioterapeuter møter mange med smerter, søvnvansker, tilbakeholdt pust, endret kroppsholdning osv. som kan være reaksjoner på utfordrende faser i livet. De kan bidra til at belastningene gjennomleves uten å sette varige spor som kroppslige belastninger. (Helsedirektoratet, 2014, s. 83)

Fysioterapeuter har også mye kunnskap om hvordan en ond sirkel av inaktivitet, dårlig fysisk og psykisk helse kan brytes. De kan bidra til bevisstgjøring av kroppen som bærer av psykisk belastning, og bistå med å komme i gang med tilpasset aktivitet. (Helsedirektoratet, 2014, s. 44)

Dette er tiltak som forutsetter en forståelse av egenkroppers levde dimensjon. De retter seg mot kropper som bærere av mening og erfaring, og ser symptomer som uttrykk for personers kroppshukommelse. Analysen viser dermed at

selv om et begrep om den levde kroppen sjelden eller aldri brukes eksplisitt, er kroppens erfaringsdimensjon delvis ivaretatt i dokumentene.

Det bevisste arbeidet med kroppslighet fremstår imidlertid som noe som i hovedsak er forbeholdt fysioterapeuter, psykomotorikere og andre spesialister, og beskrivelsene av det øvrige helsearbeidet domineres av et snevrere, rent funksjonelt kroppsbegrep. Kroppsnære aktiviteter og tiltak finnes også her, men kobles sjelden til en bredere forståelse av kroppslighet.

Diskusjon

Underkjent kroppslighet

At ulike kroppsførståelser så sjelden trer frem i styringsdokumentene, kan ved første øyekast fremstå som en utfordring for denne analysen, da det nettopp er dette jeg ønsker å sette søkelyset på. Samtidig understreker det analysens nødvendighet: Makten i kroppsbegrepet virker først undertrykkende når begrepet brukes for ensidig, eller når visse betydninger tas for gitt som de eneste gyldige. «Ordet skaper det det nevner», skriver den danske forfatteren Inger Christensen (2017, s. 55). Når noe nevnes, åpnes et mulighetsrom som gjør oss i stand til å se og jobbe med et fenomen. Uteblir benevnningen, vil på den andre siden visse aspekter av fenomenet kunne forbli utilgjengelige for oss – og dermed også for terapi og hjelp.

Den dominerende ideen i dokumentene er at mennesker med psykiske problemer er sammensatte, og at kroppen er et fysisk objekt i et biopsykososialt puslespill. Kroppen omtales som oftest som et funksjonelt instrument som kan brukes til å avhjelpe psykiske plager, og selv når kroppslig subjektivitet omtales, er det som regel i form av symptomer som må dempes eller reduseres på ulike måter. Den levde kroppen faller utenfor kjerneforståelsen, og fremstilles som et marginalt fenomen forbeholdt utvalgte spesialister. Denne prioriteringen av én bestemt forståelse av kroppen – den fysiske og funksjonelle – kan sees som en form for diskursiv makt, der ett bilde av virkeligheten tvinges gjennom på bekostning av hva som kunne blitt synlig gjennom et annet språk (Meyer, 2000, s. 12). Makten virker her altså gjennom språklige føringer og en viss begrepsbruk som former hvilke fenomener som oppfattes som særskilt relevante.

Få andre analyser av kroppsforståelse i politiske styringsdokumenter finnes på psykisk helsefeltet. En mulig årsak til dette kan være at den levde kroppen tas for gitt, ettersom den for de fleste først og fremst er en stilltiende bakgrunn vi bare unntaksvis retter oss mot (Leder, 1990). Det biologiske perspektivet kan også være så innarbeidet at det ofte tenkes på som det eneste – eller som det eneste av relevans.

En av analysene som faktisk foreligger, er Ottesen og Thornquist (2015) sin undersøkelse av forløperne til dette utvalget: *Psykisk helsearbeid i kommunene* (Helsedirektoratet, 2005) og *opptrappingsplanen for psykisk helse* (1998–2006). Et sentralt funn i deres analyser var at den levde kroppen tas for gitt, og at *kropp* i dokumentene hovedsakelig knyttes til somatisk helse og fysisk aktivitet. Ottesen og Thornquist (2015) problematiserer dette med henvisning til at mennesker med psykiske lidelser ofte har begrenset kontakt med egen kropp (Karlsson, 2008; Kirkengen, 2009; Thornquist, 2005), og en tendens til å «bagatellisere og underkjenne kroppens fornemmelser og uttrykk» (Department of Health UK, 2006). Flere studier støtter opp under dette, blant annet ved å vise hvordan psykiske lidelser kan innebære en objektivisering og mistillit til kroppen, som på ulike måter gjør oss til dualister: Jeg har ikke kontroll på kroppen min, kroppen gjør ikke som jeg vil – derfor må den være noe annet enn meg (Leder, 1990; Fuchs, 2022; Johansen, 2021).

Filosofen Drew Leder (2024) påpeker at man som terapeut eller hjelper må forsøke å mobilisere motkrefter når slike splittelseserfaringer oppstår. Kroppen er vårt eneste utgangspunkt for erfaring, og dette må fremheves snarere enn å undertrykkes. Et viktig poeng er derfor å dvele ved det kroppslige – ved sansninger, følelser og andre før-språklige uttrykk – i stedet for umiddelbart å ta spranget til faglige fortolkninger (Engelsrud, 2023). I praksis viser dette seg imidlertid å være krevende, da bagatelliseringen av kroppslige erfaringer også underbygges av terapeuter som raskt forlater det kroppslige ved å forklare og kategorisere det som noe egentlig «psykisk» (Ottesen & Thornquist, 2015; Kirkengen, 2009). Dette spranget til psykiske eller biologiske forklaringer kan ses i sammenheng med den biopsykososiale tenkemåten, som er overgripende i styringsdokumentene.

Biopsykososial skyggelegging

Tilsynelatende kan den biopsykososiale tilnærmingen fremstå som en løsning på problemene med objektivisering og dualisme. Denne modellens ankepunkt

er imidlertid at den verken er så uttømmende eller helhetlig som den gir inntrykk av å være. For eksempel peker Ekeland (2021, s. 15) på at teoretiseringen rundt hvordan ulike deler av mennesket og dets omgivelser faktisk samspiller, ofte uteblir i praksis. Det psykiske og det sosiale ender heller opp som tilleggsvariabler – lagt til for å gi et inntrykk av helhet, snarere enn å representere en reell helhetsforståelse.

Et enda dypere problem er at modellen lider av noe av det samme som den opprinnelig opponerte mot. Grunnleggeren George Engels startpunkt var nemlig at mennesket består av ulike dimensjoner eller delsystemer, med psykologiske og sosiale faktorer på den ene siden og biologiske på den andre (Wifstad, 2018). Disse delsystemene samhandler, men teorien springer fortsatt ut fra en forståelse der kropp og psyke er atskilte størrelser som må forenes – heller enn at dette allerede er en helhet (Borell-Carrio et al., 2004; Wifstad, 2018; Johansen, 2021). Det gamle skillet mellom fysiske og psykiske helseproblemer opprettholdes dermed, noe som også kommer til uttrykk i dokumentene.

Den biopsykososiale tankegangen kan derfor sies å inspirere en viss lyssetting og en viss mørklegging av kroppen som fenomen. Det dominerende søkelyset på objekt kroppen kommer sammen med en skyggelegging av kroppens øvrige erfaringsdimensjon, og løsninger på psykiske helseproblemer vil primært søkes på den målbare og funksjonelle kroppen – i tråd med det fagets mest innflytelsesrike profesjoner har kunnskap om. De potensielle konsekvensene kan slik forstås i analogi til historien om mannen som begynte å lete etter nøklene sine midt på natten: ikke der han mistet dem, men under en gatelykt der lyset var bedre (jf. Yalom, 2001; Schaanning, 2007).

Kroppen er i et fenomenologisk perspektiv mer enn bare sammensatt, og erfarer i helheter fra begynnelsen av. Dette underbygges av tenkning og forskning på psykisk helsefeltet, som viser at psykiske lidelser like gjerne kan knyttes til forstyrrelser av kroppens subjektivitet som til avvik i dens nevrobiologi (Fuchs, 2021; Ratcliffe, 2008; Johansen, 2021). Psykiske vansker er ikke bare noe man har, men noe man lever ut som kroppssubjekter, og mange erfaringer – som følelser av fremmedgjøring, tomhet eller meningsløshet – er uttrykk for forstyrrelser i kroppslig eksistens, ikke bare biologiske feil alene.

Til slutt påpeker Gunn Engelsrud (2006, s. 27) at når helsepersonell forankrer sin fagforståelse i dualistisk teori uten å undersøke den nærmere, risikerer de bevisst eller ubevisst å få et mekanistisk og distansert forhold

til menneskers kropp. Styringsdokumentene legger nettopp opp til en slik forankring hos sine lesere, og faren med dette er at den fragmenteringen som allerede preger mange med psykiske vansker, forsterkes av systemet og menneskene som jobber der, snarere enn at de representerer en motkraft.

Mulighetene i et utvidet kroppsbegrep – instrumentmetaforen

Integreringen av en utvidet kroppsforståelse i dokumentene kan gjøre det mulig å unngå noen av de dikotomiske tenkemåtene som i dag preger både dokumentene og feltet for øvrig. Enhver språkliggjøring og modell vil riktignok være forenklede representasjoner av menneskers virkelighet, men dersom *kroppslighet* legges til grunn som et samlende fundament for en slik tenkning, kan mulighetene for å ivareta den reelle kompleksiteten i menneskers liv være betydelig større.

På psykisk helsefeltet har den tyske psykiateren Thomas Fuchs vært en viktig bidragsyter i videreføringen av Merleau-Pontys tankegods. Fuchs (2018) peker på mulige alternativer til den biopsykososiale modellen, og søker hele tiden måter å unngå å redusere mennesker til isolerte enheter. I stedet fremhever han kroppens utovervendte og relasjonelle samspill med verden, og understreker for eksempel at hjernen er et langt mer relasjonelt organ enn den ofte fremstilles som, alltid i aktiv utveksling med resten av kroppen og dens omgivelser.

Dette kapittelet kan leses som en kritikk av en ensidig instrumentalisering av kroppen. Bevegelser bør for eksempel ikke bare forstås som verktøy for å forbedre den objektive helsen, men som uttrykk for subjektiv meningsdannelse og vår kroppslige væren-i-verden (Merleau-Ponty, 2012b). Også Fuchs står i en fenomenologisk tradisjon, men uten å avvise instrumentmetaforen fullstendig. Tvert imot peker han på at den kan være fruktbar – ikke som et bilde på kroppen som en maskin, men som et resonnerende subjekt og et levende *instrument* som står i kontinuerlig samspill med omgivelsene. Kroppen *stemmes* alltid mot verden, og psykiske vansker kan derfor forstås som former for *utakt* der kroppens tone må justeres for å finne tilbake til *samklang* (Fuchs i Babelsbiblioteket, 2023).

Terapeutiske intervensjoner vil dermed innebære å lytte til kroppen – bli oppmerksom på kroppslige stemninger, fornemmelser og følelser – for deretter å kunne endre hvordan man som levd kropp reagerer i ulike situasjoner

(Fuchs, 2018; Fuchs i Babelsbiblioteket, 2023). Instrumentmetaforen åpner altså for å se bevegelser både som verdifulle i seg selv og som virkemidler for å styrke kroppens objektive funksjoner. Fordi kroppen både er subjekt og objekt, utelukker ikke disse forståelsene hverandre. Tvert imot gir den ene mening bare i kraft av den andres eksistens.

Å tilrettelegge for kroppslig mestring

Påpekningen av kroppens meningsøkende og aktive samspill med omgivelsene er også en påpekning av de mange mulighetene vi har til å drive med mer utoverrettet terapeutisk arbeid. Å arbeide terapeutisk med kroppen dreier seg ikke bare om å vende seg mot den, tenke og føle *om* den, men også om å bli kjent med dens muligheter i bruk, som muliggjørende bakgrunnsstruktur.

Selv om beskrivelsen av psykomotorikeren og fysioterapeutenes arbeid innlemmer en forståelse av kroppen som levd og erfarende i dokumentene, beskrives dette som en form for spesialisert arbeid, rettet mot å kjenne etter og tematisere kroppen direkte. Dette er imidlertid bare én mulig side av å arbeide med kroppsligheten, en måte som er relativt marginal i forhold til alle de andre mulighetene vi har som kroppssubjekter i verden.

Fuchs (2013) påpeker at kroppshukommelsen vår ikke er skrevet i stein, at den kan forandres gjennom nye erfaringer, og at mennesker med en tyngende eller hemmende fortid derfor kan begynne å føle seg mer hjemme i verden med nye erfaringer. Erfaringer kan her selvfølgelig innebære mye, men særlig illustrerende eksempler er eksplisitt kroppslige aktiviteter, aktiviteter hvor oppmerksomheten vendes utover, hvor vi kan glemme oss selv.

Handlingene våre er primært motivert av ytre hensyn, skriver Drew Leder (1990, s. 19); for å slå inn en spiker riktig må jeg rette meg mot spikeren, ikke mot hånden som slår den inn. «Use the body to forget the body», bemerker Skårderud og Fonagy (2012), og viser blant annet til klatring som en fruktbar terapeutisk aktivitet i arbeid med personer med spiseforstyrrelser. Klatring er nettopp et eksempel på en aktivitet der kroppen kan glemmes, og vi kan la oss bli trukket ut av omgivelsene. Å klatre krever oppmerksomhet mot noe annet enn oss selv, og fokuset er da primært på tilpasningen til utfordringen vi har foran oss.

Kroppen er ikke i seg selv målet, men måten vi er i aktiviteten på, og hele tiden må vi forholde oss til variasjoner i fjellet eller klatrevæggen, til ulike grep

eller grader av høyder, alt uten at det finnes noen klar og entydig vei opp. Det sentrale er at det ikke er gitt hvordan man skal gå frem, og rom for å bruke seg selv på individuelle måter for å finne løsninger på å nå toppen. Det ligger altså et potensiale der til å utvikle en kroppslig kreativitet i møte med utfordringer, ikke ut fra ingenting, men ut fra et oppmerksomt samspill med omgivelsene.

Aktiviteter i naturen er særlig nærliggende eksempler på erfaringer som kan gjøre det mulig å dvele i vår egen kroppslige eksistens, uten nødvendigvis å bli fanget i nyttetenkningen som ofte følger med ideen om fysisk aktivitet. I naturen er mulighetsrommet for erfaring påfallende åpent, og den naturlige variasjonen i marka vi går på eller fjellet som bestiges, vekker den kroppslige kompetansen som situasjonen krever av oss. Et kroppsbegrep som rommer relasjonen kropp-verden åpner nettopp for å se verdien av et slikt mangfold av sanselige og før-språklige erfaringer – en form for situerte mestringserfaringer som står i kontrast til dokumentenes styringslogikk og fokus på målbarhet.

Styringsdokumentene sin mulighet

Kritikk av tidligere opptrappingsplaner på psykisk helsefeltet har kommet via dokumentanalyser som løfter lignende problemstillinger som jeg har gjort her. Særlig markant er kanskje Tor-Johan Ekelands analyse av den gamle opptrappingsplanen for psykisk helse (1996–2008), som munner ut i følgende konklusjon:

Det er i dag et misforhold mellom helse- og sosialpolitiske visjoner om utviklingen av et nytt psykisk helsevern, og det som er hegemonisk kunnskapsyn innen ledende profesjoner i feltet. Ny praksis krever ny kunnskap, og utvikling av en kunnskapsplattform for psykisk helsearbeid som i større grad legitimerer erfaringskunnskap, bør ha som ambisjon å utfordre denne dominansen. (Ekeland, 2011, s. 30)

Ekeland viser her til de mange grunnlagsproblemene på psykisk helsefeltet som vi ikke må glemme; problemer og dilemmaer som er knyttet til kunnskaps-syn, som igjen får konsekvenser for hva som tenkes på som god og forsvarlig

praksis. Blant annet stiller han seg kritisk til den dominerende antakelsen om at psykiske helsefenomener bør studeres og behandles fra et utenfra-perspektiv som rene objekter, et syn han mener kan lede til praksiser som er inhumane (Ekeland, 2021).

Dette kapittelet kan leses i forlengelsen av slike resonnementer, og har pekt på noen av konsekvensene av at kroppens subjektive dimensjon forblir underkommunisert i sentrale styringsdokumenter. Utgangspunktet har vært at språkbruken i dokumentene kan virke forsiktig, nærmest nøytral, men at språket som brukes i dem må tas på alvor, fordi det er definerende for hva kroppen *er* og *kan bli* for menneskene som søker hjelp. Via Merleau-Ponty og Michel Foucaults ansatser har vi særlig rettet oss mot det man kan kalle språkets andre side; mot fraværet av språk, mot stillhetens betydning. Dette er innflytelsesrike tekster som definerer hva det gode psykiske helsearbeidet skal være, og den manglende inkluderingen av et språk om den levde kroppen kan begrense det psykiske helsearbeidets praktiske mulighetsrom.

Samtidig åpner dokumentene også for former for praksis som er i tråd med en mer helhetlig forståelse av menneskers kroppslige eksistens. Innvendingen var likevel at et slikt perspektiv svært sjelden løftes eksplisitt frem, og at man derfor går glipp av visse måter å fagliggjøre og anerkjenne brukeres erfaringer på. Motargumentet mot dette igjen er at denne typen styringsdokumenter ikke er ment å være fylldige redegjørelser for grunnlagstenkning eller faglige forståelser, men heller er praktiske retningsgivere som på forståelige måter skal peke arbeidet i en forsvarlig retning.

Men på samme måte som nevrobiologiske forståelser kan formidles på ulike nivåer, kan jo også fenomenologiske tenkemåter innlemmes i styringsdokumenter på tilgjengelige og praksisnære måter. Et startpunkt er en mer gjennomgående bruk av et begrep om den levde kroppen. Integrasjonen av et utvidet syn på subjektiviteten vil kunne legitimere erfaringskunnskap og danne grunnlag for mer tilpassede tilnærminger og samtaler med og om kroppen. Enda mer radikalt kan kroppslighet fremheves som fundamentet for all hjelp som tilbys. Det er levde kroppar som møtes i alle ledd av systemet, og bevisstheten om dette bør ikke begrenses til enkelte spesialiserte profesjonsgrupper.

Et avsluttende poeng er en påminnelse om at tekstene i dette utvalget nettopp er tekster og rettesnorer, og ikke den faktiske praksisen som foregår mellom menneskene der ute. I praksis vil vi ikke kunne unngå å møte andre som meningssøkende, subjektive egenkropper. På samme tid er det slik at

ethvert styringsdokument på feltet utvilsomt vil få størst gjennomslag dersom de gjenspeiler nettopp dette.

Hvis vi erkjenner at verden konstrueres gjennom språket, må det også bety at den kan konstrueres på andre måter, og at det finnes måter å bruke språket på som er mer hensiktsmessige enn andre. Et utvidet kroppsbegrep kan by opp til en maktforskyvning, der eierskapet til kroppen i større grad kan føres tilbake til den som lever som den.

Referanser

- Borrel-Carrio, F., Suchman, A. L. & Epstein, R. M. (2004). The biopsychosocial model 25 years later: Principles, practice, and scientific inquiry. *The Annals of Family Medicine*, 2(6), 576–582. <https://doi.org/10.1370/afm.245>
- Carel, H. (2019). *Illness: The cry of the flesh* (Third edition). Routledge.
- Christensen, I. (2017). *Hemmelighetstilstanden* (C. Groth, Overs.). Pax forlag.
- Department of Health, UK. (2006). *Choosing health: Supporting the physical health needs of people with severe mental illness*.
- Duesund, L. (1995). *Kropp, kunnskap og selvoppfatning*. Universitetsforlaget.
- Ekeland, T. J. (2021). *Psykisk helsevern – en kunnskapsplattform*. Nasjonalt senter for erfaringskompetanse.
- Ekeland, T.-J. (2011). *Ny kunnskap – ny praksis? Et nytt psykisk helsevern*. Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse. www.erfaringskompetanse.no
- Engel, G. L. (2012). The need for a new medical model: A challenge for biomedicine. *Psychodynamic Psychiatry*, 40(3), 377–396. <https://doi.org/10.1521/pdps.2012.40.3>.
- Engelsrud, G. (2006). *Hva er kropp*. Universitetsforlaget.
- Foucault, M. (1994). *The birth of the clinic: An archaeology of medical perception*. Vintage Books.
- Foucault, M. (1999). *Galskapens historie i opplysningens tidsalder* (3. utg.). Gyldendal.
- Foucault, M. (2018). *Diskursens orden tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970*. Spartacus.
- Fuchs, T. (2013). The phenomenology of body memory. I S. C. Koch, T. Fuchs, M. Summa & C. Müller (Red.), *Body memory, metaphor and movement*. John Benjamins Publishing Company.
- Fuchs, T. (2018). *Ecology of the brain: The phenomenology and biology of the embodied mind* (First edition). Oxford University Press.
- Fuchs, T. (2021). *In defense of the human being: Foundational questions of an embodied anthropology*. Oxford University Press.
- Fuchs, T. (2022). The disappearing body: Anorexia as a conflict of embodiment. *Eating and Weight Disorders – Studies on Anorexia, Bulimia and Obesity*, 27(1), 109–117. <https://doi.org/10.1007/s40519-021-01122-7>
- Fürst, E. L. (1998). Mat, kropp og kvinnelighet. I F. Skårderud & P. Isdahl (Red.), *Kroppstanker* (s. 122–139). Universitetsforlaget.
- Føllesdal, D. (2018). Forord. I I. Yalom, *Eksistensiell psykoterapi* (M. Solli, Overs.). Arnaberg.
- Helsedirektoratet. (2008). *Aktivitetshåndboka: fysisk aktivitet i forebygging og behandling*. Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet. (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten*. Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet. (2025, 26. februar). Nasjonal veileder i lokalt psykisk helse- og rusarbeid for voksne [nettdokument]. Helsedirektoratet. Siste faglige endring 26. februar 2025, tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/psykisk-helse-og-rusarbeid-for-voksne>

- Johansen, H. R. (2021). *Rus og avhengighet som kroppslig eksistens* [Doktorgradsavhandling]. <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2831711>
- Karlsson, B. (Red.). (2008). *Se mennesket: Om forskning og klinisk arbeid i psykiatrisk sykepleie*. Gyldendal Akademisk.
- Kirkengen, A. L. & Næss, A. B. (2015). *Hvordan krenkede barn blir syke voksne* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1999). *Philosophy in the flesh*. Pax Forlag.
- Leder, D. (1990). *The absent body*. The University of Chicago Press.
- Leder, D. (2024). *The healing body: Creative responses to illness, aging, and affliction*. Northwestern University Press.
- Merleau-Ponty, M. (2012a). *Kroppens fenomenologi* (B. Nake, Overs.). Bokklubben.
- Merleau-Ponty, M. (2012b). *Phenomenology of perception* (D. Landes, Overs.).
- Meyer, S. (2000). *Avmakt: Skjebne, frigjøring eller maktbase?* Gyldendal Akademisk.
- Ottesen, A. & Thornquist, E. (2015). Kroppen i styringsdokumenter for psykisk helsearbeid. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 12(2). <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3010-2015-02-04>
- Prochazka, H., Martinsen, W. E. & Hellandsjø Bu, E. T. (2008). Avhengighet og misbruk. I *Aktivitetshåndboken – Fysisk aktivitet i forebygging og behandling*. Helsedirektoratet. https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/fysisk-aktivitet-i-forebygging-og-%09behandling/revisjon-aktivitetshandboken/Aktivitetshandboken-Fysisk-aktivitet-i-%09forebygging-og-behandling.pdf/_/attachment/inline/e7710401-9ac5-4619-916d-%09ff15a9edb3d4:441018d86046acca9848e8399246b11d9b9e8aa2/Aktivitetshåndboken%25%0920-%20Fysisk%20aktivitet%20i%20forebygging%20og%20behandling.pdf
- Rasmussen, T. H. (1996). *Kroppens filosof*. Semi-forlaget.
- Ratcliffe, M. (2008). *Feelings of being: Phenomenology, psychiatry and the sense of reality*. Oxford University Press.
- Schaanning, E. (2007). *Makt og viten tekster i utvalg*. Unipub.
- Seidenfaden-Lassen, E. & Kristensen, G. (2023). Fænomenologi og psykiatri (med gjest Thomas Fuchs). Babelsbiblioteket.
- Skårderud, F. & Fonagy, P. (2012). Eating disorders. I A. W. Bateman & P. Fonagy (Red.), *Handbook of mentalizing in mental health practice* (s. 347–383). American Psychiatric Publishing.
- Skårderud, F. & Isdahl, P. (Red.). *Kroppstanker*. Universitetsforlaget.
- Skårderud, F. (1998). Idehistorier om kroppen. I F. Skårderud & P. Isdahl (Red.), *Kroppstanker* (s. 122–139). Universitetsforlaget.
- Sosial- og helsedirektoratet. (2005). *Psykisk helsearbeid i kommunene*. (Veileder IS-1332). Sosial- og helsedirektoratet.
- St.meld. 23 (2022–2023). (2023). *Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0fb8e2f8f1ff4d40a522e3775a8b22bc/no/pdf%09s/stm202220230023000dddpdfs.pdf>
- St.meld. nr. 63 (1996–2006). *Opptappingsplanen for psykisk helse*. Helse- og omsorgsdepartementet.

- Stortingsprp nr 63 (1997–98): *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006*. Sosial- og helsedepartementet.
- Svenaas, F. (2005). *Sykdommens mening – og møtet med det syke mennesket*. Gyldendal Akademisk.
- Thornquist, E. (2005). Kroppen som kilde til innsikt og utgangspunkt for utvikling: En kasuistikk fra psykomotorisk fysioterapi. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 01, 31–45. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3010-2005-01-04>
- Wifstad, Å. (2018). *Vitenskapsteori for helsefagene*. Universitetsforlaget.
- Yalom, I. (2018). *Eksistensiell psykoterapi*. (M. Solli, Overs.) Arnaberg.
- Øye, C., Øvre Sørensen, N. & Martinsen, K. (Red.). (2018). *Å tenke med Foucault: En bok for masterstudiene i helse- og sosialfagene*. Fagbokforlaget.
- Aadland, E. (2011). *Og eg ser på deg: Vitenskapsteori i helse- og sosialfag* (3. utg.). Universitetsforlaget.

Leonardsen, D. (2025). «Vi klarer ikke å få ånden tilbake i flaska»: Om forebygging som Sisyfos-arbeid. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 87–112). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670903>

3

«Vi klarer ikke å få ånden tilbake i flaska»

*Om forebygging som Sisyfos-arbeid*¹

Dag Leonardsen

1 Kapitlet bygger i sin helhet på boka *Forebyggingens historie. En fortelling om et bevegelig mål* (Leonardsen, 2015). Utviklingen fra 2015 til i dag har ikke medført endringer av betydning for min framstilling. For en mer utførlig litteratur- og referanseliste, se nevnte bok.

Sammendrag: Dette kapitlet gir en historisk oversikt (1945–2015) over a) hvilke sosiale problemer vi har stått overfor i ulike tidsepoker, b) hvordan disse problemene har blitt forstått, c) hvilke tiltak som ble iverksatt, og d) hva resultatet ble. Det stilles spørsmål ved om politikerne i for liten grad har forstått moderne sosiale problemer som et uttrykk for en *verdikonflikt*, og i stedet har iverksatt en mengde «quick fix»-handlingsplaner rettet mot avgrensede sosiale problemer (rus, kriminalitet osv.). På samme måte som dagens (økologiske) miljøproblemer må finne sin løsning gjennom nye veivalg, vil det samme gjøre seg gjeldende for sosiale problemer. Virkemiddelpolitikken (kalt en «sosial ingeniør»-strategi) strekker ikke til. Dagens økonomiske rammebetingelser legger premisser som gjør det vanskelig å nå målet om å forebygge. Kapitlet viser også til alternativer til dagens frihandelskapitalisme, med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, har vært diskutert i lang tid, både i Norge og i utlandet, men uten at dette har endret politikernes tro på at stadig nye virkemidler skal føre oss til målet om reell primærforebygging (hindre at problemer oppstår i første omgang).

Nøkkelord: sosiale problemer, sosial ingeniør-strategi, forebygging

Abstract: This chapter provides a historical overview (1945–2015) of a) the social problems Norway has faced in different periods, b) how these problems have been understood, c) what countermeasures were implemented, and d) what the results were. It asks whether politicians have failed to understand modern social problems as an expression of a *conflict of values* and instead have implemented several ‘quick fix’ action plans aimed at specific social problems (drug abuse, crime, etc.). Just as today’s (ecological) environmental problems must be solved through a change in value priorities, the same will apply to social problems. Policy measures (called a ‘social engineering’ strategy) are not enough. Today’s economic framework conditions make it difficult to achieve the goal of prevention. The chapter also points out that alternatives to today’s free trade capitalism, with the free flow of goods, services, capital, and labour, have been discussed for a long time, both in Norway and abroad, but without changing politicians’ belief that constantly new policy instruments will lead us to the goal of *primary* prevention (preventing problems from arising in the first place).

Keywords: social problems, social engineering, prevention

Innledning

I dette kapitlet tar jeg opp norske myndigheters forsøk på å forhindre ulike typer sosiale problemer i perioden 1945–2015. Mot slutten av kapitlet drøfter jeg også de senere års internasjonale debatt på dette området. Selv om den norske velferdsstaten utvilsomt har klart å realisere mange av de målene man har satt seg (se for eksempel Ellingsæter et al., 2020), viser forebyggingens historie at en omfattende virkemiddelbruk ikke har kunnet forhindre at stadig nye problemer har oppstått. Til tross for mangeårige løfter om å *gi sosiale verdier forrang*, har omfanget av sosiale problemer av typen rus, kriminalitet, depresjon, angst, ensomhet med videre snarere økt enn avtatt. Vi står åpenbart overfor det som gjerne betegnes som «wicked problems»² – komplekse problem som både myndigheter og fagfolk sliter med å finne ut av. Verken forsøk på politisk styring eller faglige utredninger har kunnet forhindre denne utviklingen. Hva har sviktet?

Etter en kort presentasjon av sosialdemokratiets forståelse av forholdet mellom økonomisk (markedsbasert) og politisk makt, gir jeg i dette kapitlet en oversikt over myndighetenes omfattende innsats for å forebygge sosiale problemer, og hva resultatet av dette arbeidet ble. Gjennom en kritisk diskusjon av den problemforståelsen som i hele etterkrigsperioden har ligget til grunn for det forebyggende arbeidet, etterlyser jeg en analyse av moderne velferdsproblemer som *verdikonflikter* heller enn som *styrings-* eller *kunnskapsproblemer* rettet mot det sosio-kulturelle system (gjernede kalt en sosial ingeniør-strategi). Snarere: «It's the economy, stupid»³. Kapitlet avsluttes med en kort drøfting av alternative tilnæringer til dagens styringsproblemer, basert på både norsk og internasjonal litteratur.

2 For en oversikt over litteratur vedrørende dette begrepet, se Lönngrén & van Poeck (2020).

3 Se: https://en.wikipedia.org/wiki/It%27s_the_economy,_stupid

Sosialdemokratiets styringsideologi

En bærende idé innenfor den sosialdemokratiske tenkemåte er at markeds-krefter lar seg styre gjennom en demokratisk og kompetent sentralmakt. Uten evne til å oppfylle løfter om at *statsmakten* vil være garantist for borgernes ve og vel, vil kontrakten med elektoratet være brutt. Gjennom 150 år har et velgerløfte om at markedets «barbariske sider» (som Marx uttrykte det) kunne motvirkes via en regulerende statsmakt (den «sivilisatoriske siden»), stått sentralt for sosialdemokrater. I dette ligger en forståelse av politisk makt, som Larsen beskriver slik:

I den sosialdemokratiske tenkemåten finner sosial endring sted gjennom viljesbeslutninger. Dvs.: Handling, atferd eller praksis er i prinsippet «fri». Det finnes ingen uoverskridelige skranker for handlingen, ingen skranker som springer ut av selve produksjonsmåten i samfunnet, av det økonomiske systems type. (1975, s. 57)

I stedet for en sentralstyrt (kommunistisk) planøkonomi mente man at det var mulig å utnytte markedets vekstskapende fortrinn – en såkalt «voluntaristisk» (av *voluntas* = vilje) maktforståelse. Politikere kunne i prinsippet vedta hva de ville, og dermed oppheve enhver markedstvang. Konkurransen betød effektivitet, noe som igjen betød rask økonomisk vekst. Men det var folkevalgte politikere som i *alle* henseender skulle (og *kunne*) ha kontroll med samfunnsutviklingen og med hvordan den økonomiske veksten ble fordelt mellom borgerne. Det var Gjest Bårdsen- (eller Robin Hood-) prinsippet som skulle råde grunnen: «Ta fra de rike og gi til de fattige». Når raske omstillinger i økonomien kunne føre til sosiale problemer, ville dette kunne repareres og deretter forebygges via innsiktsfull offentlig planlegging og kontroll med viktige kommandoposter (som for eksempel bankvesenet). «Politikk var det primære, markedet det sekundære» (Pedersen, 2011, s. 18).

Dette optimistiske synet på hva man kunne oppnå gjennom bevisst bruk av *politisk* makt, ble på Arbeiderpartihold tydelig formulert i pamfletten «Framtidens Norge» fra 1944. En avgjørende forutsetning for å lykkes med *både* «vekst og vern»-tankegangen, var at «den frie konkurranse og planløse produksjon ikke mer forsvarer» (referert i Nordby, 1993, s. 7).

De første erfaringene med sosialdemokratisk styring fra midten av 1930-tallet bidro til å styrke troen på en voluntaristisk tilnærming til politikk. Keynesianske prinsipper for styring av økonomien fremsto som et heldig svar på tidens massearbeidsløshet og nød. Erfaringene med statlig styring gjennom fem påfølgende år med krig forsterket også denne tankegangen. Et godt samvirke mellom fag (den gang: sosialøkonomene) og politikk (sosialdemokratene) ble sett på som løsningen for hvordan velferdsstaten kunne bygges. Så lenge markedet var underlagt politikernes regulerende hånd, kunne samfunnskaken både vokse og bli bedre fordelt. Følgelig ble et sentralt slagord for Det Norske Arbeiderparti i en lang periode etter krigen «Trygghet i forandringen».

Selv om veksten kunne kreve store omstillinger, mente man at landet kunne bygges på en balansert måte gjennom tollreguleringer, finanspolitiske virkemidler, samt distrikts-, arbeidsmarkeds- og strukturpolitikk, og ikke minst sosial-, bolig-, skole- og trygdepolitikk (eller velferdspolitikken i vid forstand), «with no one left behind». Særlig en raskt framvoksende samfunnsvitenskap på 1960-tallet skulle bidra til å skape balansert vekst: «Forskernes viten og de store folkegruppens utålmodige strev for et bedre samfunn er dynamiske krefter i framgang og vekst. Et forbund av disse krefter kan forme det nye samfunnet som gir trygghet i forandringenes verden» (Arbeiderpartiets arbeidsprogram, 1966–69:3).

Men som jeg skal vise, ble forsikringer om fast styring etter hvert endret. Fokus gikk fra styring av det økonomiske systemet (produksjonssfæren) til et ønske om å styre og tilrettelegge for det sosio-kulturelle systemet (reproduksjonssfæren, det vil si sosiale og kulturelle forhold). Parallelt med at myndighetene ga markedskreftene stadig friere spillerom, satset man i økende grad på en «sosial ingeniør»-inspirert tankegang. Gjennom handlingsplaner rettet mot ulike sosiale problemer skulle man demme opp for en urovekkende utvikling.

Det skulle imidlertid vise seg, som blant andre Wilkinson og Pickett (2010, s. 238) har påpekt: «Forsøk på å behandle helse- og sosialproblemer ved å tilveiebringe spesialiserte tjenester har vist seg å være dyrt og, i beste fall, bare delvis effektive». Strategien viste seg å være feilslått fordi «ethvert problem blir ansett for å trenge sin egen løsning, som ikke har noen sammenheng med andre problemer» (s. 266). Jakten på å finne «the right technical fix» fortsetter uavbrutt.

Som jeg skal komme tilbake til, handler dette kritiske blikket ikke om etterpåklokskap. Både politikere og fagfolk advarte mot de sosiale omkostningene ved å slippe løs de globale markedskreftene. I stedet for å utfordre problemskapende rammebetingelser og tydeliggjøre de verdikonfliktene som stod på spill, kjøpte politikerne seg tid ved å iverksette en rekke handlingsplaner, som igjen ble avløst av nye handlingsplaner, og så videre; et sentralt tema i (sosialdemokraten) Streecks (2014) bok, som nettopp bærer tittelen «Buying time»:

Ostensible solutions never took more than a decade to become problems – or rather, the old problem in a new form. Each victory over the crisis sooner or later became the prelude to a new crisis. Through complex and unpredictable shifts that, each for a time, concealed the fact that all stabilization mechanisms can only be provisional, as long as the expansion of capitalism – the «land-grabbing» by the market – clashes with the logic of the social lifeworld. (s. xiv–xv)

De utfordringene velferdsstaten etter hvert ble konfrontert med, vokste i takt med utgiftene til forebyggende tiltak. Dette fikk den svenske statsviteren Rothstein (2009, s. 126) til å beskrive resultatet av mange tiårs styringsoptimisme som grunnlag for en «særdeles ødeleggende sivilisasjonskritikk».

I det følgende ser jeg nærmere på de sosiale utfordringene politikerne har stått overfor etter krigen, og hvilke løsningsstrategier de har tatt i bruk. Framstillingen har i første rekke et deskriptivt siktemål, og er i stor grad basert på offentlige dokumenters gjengivelse av «virkeligheten», samt sentrale dokumenter fra Arbeiderpartiet.

Konklusjonen ut fra dette materialet er klar: Sosialøkonomen Fritz Holthe fikk rett da han i 1992 spådde at «kløften mellom styringsoppgavens vanskelighetsgrad og myndighetenes styringsevne kommer derfor til å bli stadig større» (s. 17). Han fikk også rett da han 16 år senere konkluderte med at et system preget av «konkurransen om konkurransevnen» ville gjøre det umulig å få til en varig reduksjon av den offentlige fattigdommen, eller en varig reduksjon av brutaliteten i arbeidslivet.

Perioden 1945–80: Forebygging = utbygging. Vekst, velstand – og velferd?

De velferdspolitiske utfordringene kunne i 1945 oppsummeres enkelt: Begrepet *velferd* var nærmest synonymt med *velstand*. Fattigdom bidro utvilsomt til å skape en rekke sosiale problemer, men disse problemene kunne først og fremst løses gjennom økt produksjon. *Full sysselsetting* i kombinasjon med *et godt utbygd trygdesystem* var veien til målet om en velferdsstat «fra vugge til grav» som inkluderte hele befolkningen. Velferdsstaten var noe man ikke hadde råd til å la være å ha. De sosialpolitiske utfordringene man sto overfor, handlet stort sett om å skaffe *penger* for å dekke *kjente* behov, og ikke – som senere – om *kunnskaper* for å håndtere *kompliserte* og *sammensatte* behov (psykososiale og relasjonelle utfordringer).

Selv om det lenge var naturlig å snakke om «de lykkelige 1950- og 1960-årene», fantes det også i denne perioden utviklingstrekk som ga grunn til bekymring. I stortingsmeldingen «Om barn og unge med atferdsvansker» fra 1960 het det at «de problemer samfunnet har med barn og ungdom som har vansker med å tilpasse seg samfunnet, har økt», og kriminalitetsutviklingen ble betegnet som «eksplosjonsartet», noe som hadde skapt «et presserende behov for flere og bedre behandlingsmuligheter for barn og unge med slike vansker» (St.t.meld. nr. 51, 1960–61: 3/7). Langtidsprogrammet for perioden 1958–61 hadde i tråd med dette pekt på behovet for en omlegging av sosialpolitikken, i og med at utfordringene hadde endret seg fra regulære fattigdomsproblemer til psykiske vansker, alkoholmisbruk, familieproblemer og kriminalitet. «Økonomisk støtte alene gir i disse tilfellene ofte ingen virkelig løsning» (St.t.meld. nr. 67, 1957, vedlegg: 72). For framtiden måtte man legge større vekt på det forebyggende arbeidet, noe som ble gjentatt i påfølgende langtidsprogrammer. *Innsikt* i hva de moderne velferdsproblemer handlet om, var vel så viktig som økte pengeoverføringer.

Allerede fra slutten av 1950-tallet ser vi at det moderne vekstsamfunnets kostnadsside ble definert som en *utfordring for samfunnsvitenskapene*. Med raskere omstillinger (jf. norsk EFTA-medlemskap fra 1960) var det, slik Trygve Bratteli påpekte, klart at «de hurtige omveltninger i menneskenes tilværelse vil føre til uro og usikkerhet og til betydelig næringspolitiske og sosiale problemer» (LMP 1965, s. 147). På samme måte som sosialøkonomene hadde funnet fram til *faglige* funderte løsninger på arbeidsløsheten på 1930-tallet,

var håpet at de framvoksende samfunnsfagene som psykologi, sosiologi og pedagogikk kunne bidra til å forhindre de såkalte «sam-problemene» (relasjonsproblemer av ulike slag)⁴: «Under den store omforming og nydanning av samfunnet må vi også satse på vitenskapen om mennesket og dets miljø, om kroppen og sinnets helse, om kontakt og samliv, om menneskenes samfunn og dets historie. På alle felter skal vi ta imot den hjelp vitenskapen etter hvert kan gi oss» (Bratteli, LMP 1965, s. 148). I beste opplysningsfilosofiske tradisjon satset man på at kunnskap ga makt – makt til å styre og kontrollere de kreftene man selv ønsket å utnytte. I allianse med «vitenskapen om mennesket og dets miljø» skulle det være mulig å oppnå *både* en frihandelsbasert vekst og sosial trygghet.

Likevel, til tross for et velutstyrt virkemiddelapparat innen distrikts-, arbeidsmarkeds- og strukturpolitikken, og til tross for at det grunnleggende økonomiske sikkerhetsnettet med Folketrygden (vedtatt i 1967) og kommunale sosialtjenester var på plass utover på 1960-tallet, svarte resultatene i det forebyggende arbeidet ikke til forventningene. I Arbeiderpartiets prinsippprogram fra 1969 ble den velferdspolitiske situasjonen beskrevet slik:

Selv i samfunn som er nådd fram til den høyeste materielle og tekniske standard, opplever vi utilfredshet, menneskelig kulde, konflikter og vantrivsel. Industrisamfunnet har ikke klart å utvikle menneskelige samlivsformer som tilfredsstillende grunnleggende sosiale og psykiske behov. Vi opplever at menneskene føler seg fremmede for hverandre, og at klatresamfunnet og den ensidige binding til tingene gjør livet goldt og innholdsløst for mange. (Prinsipper og perspektiver, 1969, s. 5)

I lys av løftene om å tøyke markedskreftene på flere områder («fast styring») og om å prioritere det forebyggende arbeidet, melder spørsmålet seg: Hva var det som hadde sviktet? Dette ble et tilbakevendende tema på Arbeiderpartiets

4 I stortingsmeldingen om «Helsepolitikken mot år 2000» (s. 128) ble det skilt mellom to typer av «tilpasningsvansker»: «sivilisasjonssykdommer» (dårlig tilpasning til den nye velstanden), og «samsykdommer» (dårlig tilpasning mellom menneskene). Den sistnevnte kategorien rommet problemområder som ensomhet, isolasjon, mobbing, omsorgssvikt, mishandling, rus, spiseforstyrrelser, selvmord, gjeldskriser og arbeidsløshet.

landsmøter på 1960-tallet. Den tidligere sosialministeren Olav Gjærevoll understreket i 1967 at sosialdemokrater betraktet utviklingen ikke som en mytisk naturlov, men som et menneskeverk, og at samfunnsendringer var et resultat av menneskelige handlinger som kom til uttrykk i *politisk* vilje (jf. voluntarismen). Han avsluttet sitt foredrag med advarselen: «hvis vi ikke finner fram til mer effektive styringsmidler, har vi ikke bruk for planleggere, men for reparatører» (LMP, 1967, s. 91).

To år senere fulgte en av Arbeiderpartiets sentrale analytikere, Per Kleppe, opp med lignende synspunkter. Det hjalp ikke med alle mulige programposter dersom man ikke hadde midlene til å gjennomføre dem. Ifølge Kleppe var det nettopp dette man manglet. Man var, slik han uttrykte det, i høy grad hemmet av utilstrekkelige styringsmidler, man visste ikke nok om det samfunnet man ønsket å omforme og den verden man var en del av. Derfor måtte man skaffe seg mer innsikt og kunnskap, flere virkemidler og flere forskningsresultater, for på denne måten å oppnå bedre planlegging (LMP, 1969, s. 158).

Som den allsidige politikeren Kleppe var, var han også opptatt av «det sosiale spørsmålet», og han spilte en sentral rolle i utformingen av det som ble omtalt som en «nytenkning i sosialpolitikken». Denne nytenkningen innebar at «et sosialt syn[må] gjennomsyre all vår politiske virksomhet» (LMP, 1969, s. 162). Sosialdemokratiets ambisjon var å «garantere at de omfattende strukturendringer som næringslivet er oppe i ikke kommer til å ramme den enkelte» (s. 164), og det ble understreket at det ikke lenger var tilstrekkelig bare å lappe på virkningene av manglene ved det eksisterende samfunnet.

Allerede på slutten av 1960-tallet var Norge (ifølge Bratteli, 1967, s. 10) blitt et samfunn med «et vell av sosiale problemer», noe som hang sammen med at samfunnet hadde endret seg «så dypt og fort – og med slike følger for enkeltmennesker – at mange ikke klarer tilpasningen til vår tid» (s. 11). Sonja Ludvigsen (senere sosialminister) påpekte i samme sammenheng (konferansen «Framtidas sosialpolitikk», arrangert av Kvinnesekretariatet i Arbeiderpartiet) at familien i nyere tid var blitt sørgelig neglisjert og overlatt til tilfeldighetenes spill i kjølvannet av en voldsom industriell og strukturell utvikling.

To år senere oppnevnte Arbeiderpartiet en egen sosialreformkomité, som i 1971 avga tre innstillinger hvor blant annet sammenhengen mellom den generelle samfunnsutviklingen og sosiale problemer ble drøftet. Meldingen var tydelig: Fra nå av måtte søkelyset rettes mot de krefter i samfunnsutviklingen som skapte de sosiale problemene, og hensynet til enkeltmenneskets helse og

velferd måtte tillegges avgjørende vekt – et perspektiv som var særlig viktig nå som Norge var blitt en oljenasjon.

På partiets landsmøte våren 1971 tok sosialminister Odd Høydahl utgangspunkt i det utredningsarbeidet som var utført, og sluttet seg til analyser som konkluderte med at vekstsamfunnet hadde hatt sin pris i form av «store sosiale omkostninger».

«Sosialreformkomiteen», nedsatt av Bortenregjeringa i 1969, avga sin innstilling tre år seinere (NOU 1972, s. 30). I likhet med de utredningene som var gjort internt i Arbeiderpartiet, ble det også her påpekt at det etter hvert var blitt stilt spørsmål ved om «vi lever i et samfunn som systematisk rekrutterer mennesker til sosialvesenets klientell» (s. 27). Følgelig måtte en analyse av disse utfordringene ta utgangspunkt i de strukturendringene som var forårsaket av den teknisk-økonomiske ekspansjon.

Svaret som ble gitt, bekreftet at jo raskere endringer samfunnet gjennomgikk, desto flere sosiale problemer ville oppstå. Dette var, som komiteen påpekte, «brennbare politiske spørsmål», men som følgelig forutsatte en debatt om hvilke verdier man ønsket å realisere. Komiteens nøkterne konklusjon var at det «var vanskelig å fastslå i hvor stor utstrekning de problemskapende krefter i samfunnet kan kontrolleres» (s. 28).

For det partiet som hele tiden hadde forsikret at landet trengte fast styring, og at sosiale verdier skulle ha første prioritet, var det kun én vei videre: styringsambisjonene måtte økes. Under overskriften «Hvordan skal vi oppnå en samfunnsform som forebygger i stedet for å skape sosiale problemer?», redegjorde Per Kleppe i 1971 for det radikale grepet som trengtes:

Jeg vil gå så langt som å si at jeg tror ikke vi er i stand til å gjennomføre de sosialpolitiske målsettinger vi har gått inn for i et samfunn som er så sterkt dominert av kapitalistiske krefter som dagens Norge er. Gjennomføringen av vårt sosialpolitiske opplegg forutsetter en ganske dyptgående samfunnsomforming. Det er ikke «tilpassingspolitikk» vi legger opp til. (LMP, 1971, s. 81–82, min utheving)⁵

5 Kleppes henvisning til «kapitalismen» som en hovedutfordring for å nå politiske mål er identisk med forståelsen til den sosialdemokratisk orienterte økonomen Wolfgang Streeck (2014): «The economic and social order of the wealthy democracies is still a capitalist order and can be understood, if at all, only with the help of a theory of capitalism» (s. ix)

I klartekst: Det som stod på spill for sosialdemokratiet, var faktisk selve forståelsen av hvilket politisk handlingsrom som var nødvendig for å tøyne en stadig mer global markedsøkonomi.

To år etter Kleppes etterlysning om en dyptgående samfunnsendring, snakket Reiulf Steen på tilsvarende måte om «det pesende konkurransesamfunnet» som nå skulle styres henimot et virkelig likhetssamfunn, hvor mennesket skulle ha ro til, og muligheter for, å utvikle alle sine egenskaper. Ved å gripe inn i samfunnssystemet skulle man fjerne årsakene til de sosiale problemene (omtalt som «umenneskelige konkurransetilstander», LMP, 1973, s. 66). Disse appellene fant gjenklang i forskningsverdenen, hvor blant annet «Hovedkomiteen for norsk forskning» var opptatt av at man nå måtte rette blikket mot «*de grunnleggende verdispørsmål for livskvalitet og samfunn*, og til den verdikrise og verdisøking som preger vår tids kulturelle situasjon (HFNF, 1976, s. 44, utheving i teksten).

Ved inngangen til 1980-tallet sto dette klart: Arbeiderpartiets uttrykte garanti om å styre samfunnsutviklingen sto ved lag. Det samme gjorde forsikringen om å gi sosiale verdier forrang. Og i likhet med tidligere skulle samfunnsforskningen bidra med et svar på hvordan dette skulle la seg gjøre: «Vi må satse enda mer på å øke vår forståelse av samfunnsmaskineriet. Vi vil møte krav om styring: Et av de viktigste styringsmidler vi nå kan sette inn er nettopp et forskningspolitisk handlingsprogram» (Einar Førde, LMP, 1980: upag.).

Om realismen i et slikt program var det derimot ulike oppfatninger. Sosiologen Tom Løland (Dagbladet, 1980) repliserte at Arbeiderpartiet i løpet av rekordtid hadde mobilisert en kunnskapsoptimisme og tro på vitenskapen som problemløser, som var helt urealistisk. I forskningsverdenen var situasjonen snarere preget av *pessimisme*, ifølge Løland.

En begynnende endring kunne imidlertid skimtes blant sosialdemokrater: det var en gryende erkjennelse av at staten ikke kunne gjøre folk lykkelige – eller som Habermas (1969) uttrykte det: «mening kan ikke skapes administrativt». I Danmark kom den sosialdemokratiske sosialministeren Ritt Bjerregård i 1980 med følgende erkjennelse: «Vi regnede med, at det offentlige skulle klare en lang rekke menneskelige funksjoner som det offentlige ikke kan klare, og heller ikke skal klare. Vi hadde vennet os til at tro, at det offentlige skulle gjøre os lykkelige. Det kan det offentlige selvfølgelig ikke. Folk må ta ansvaret for deres eget liv» (Information, 16.09.80).

Året før hadde Gro Harlem Brundtland uttrykt seg på tilsvarende vis: «*Det er en sentral oppgave å føre en politikk som setter folk i stand til selv å mestre problemer*» (LMP, 1979, s. 134, uthevelse i teksten). Mye kunne nok styres «ovenfra», men mening måtte skapes «nedenfra» – blant annet gjennom en mer aktiv familie- og nærmiljøpolitikk.

Problemforståelsen hadde dreid fra en analyse av *statsmakten som tilnærmet omnipotent*, via en uttalt og nesten *blind tillit til at samfunnsvitenskapen* skulle kunne tilby faglig baserte løsninger, til økt fokus på en *individualisering av løsningsstrategiene*. Staten hadde på ingen måte abdisert, men den hadde beveget seg henimot det Pedersen (2011) har kalt en «konkurransestat».⁶

Perioden 1980–2015: Aksjons- og handlingsplaner i nyliberalismens kjølevann

I denne perioden ble norsk økonomi ytterligere integrert i internasjonal frihandel, blant annet gjennom EØS-avtalen fra 1992. Utover på 1980-tallet svingte det politiske tyngdepunktet mot «høyre». Tilliten til statlig styring ble svekket, mens troen på markedsbaserte løsninger ble tilsvarende styrket. Arbeiderpartiet gjennomgikk en «moderniseringsprosess» og ble en aktiv bidragsyter til en rekke reformer som også involverte offentlig sektor. Arbeiderpartimannen Tormod Hermansen (2004) beskrev utviklingen i den management-tenkningen som etter hvert overtok, med at borgere ble til kunder eller klienter (jf. begrepet «det reduserte mennesket», Fløistad, 2021,

6 Den danske statsviteren Pedersen (2011, s. 12) har gitt denne staten følgende kjennetegn: 1. Den søker aktivt å mobilisere befolkningen og næringslivet til å delta i den globale konkurranse, i stedet for (som velferdsstaten) å beskytte befolkningen mot ustabile konjunkturer. 2. Den prøver å gjøre den enkelte ansvarlig for sitt eget liv, i stedet for å legge vekt på moralsk dannelse, og demokrati som fellesskap. 3. Den fremmer dynamikk i stedet for stabilitet, og den har vedvarende reform som et gitt premiss, i stedet for å reformere etter omhyggelige forberedelser. Om ikke alle disse kjennetegnene treffer like godt for den norske (olje)staten, så sier de noe om retningen også Norge beveger seg i fra 1980-tallet.

s. 41).⁷ Den nyliberalistiske konkurransestaten forskjøv det verdimeslige grunnlaget i retning av «den enkelte kundes rett til å realisere egne behov og preferanser basert på *valgfrihet*, i motsetning til statens ansvar for å ivareta og fremme kollektive verdier og interesser for samfunnet som helhet» (Hermansen, 2004, s. 315). Med dereguleringen av finansmarkedene utover på 1980-tallet ble politisk styring ytterligere vanskeliggjort – det som har blitt kalt «finansialiseringen av politikken» (Pedersen, 2011; Skarstein, 2009).

Om det hadde blitt brukt kritiske ord om den sosiale utviklingen før 1980, ble dette ikke mindre aksentuert i de kommende årene. I prinsippprogrammet til Arbeiderpartiet fra 1981 kunne man lese om «uro, rotløshet og utrygghet for framtida». Det ble stadig snakket om at man hadde fått et hardere og kaldere samfunn, at et meningsfylt samvær og samhold var et savn for mange, at folk var usikre på veien framover, at pessimismen rådde (Leonardsen, 2015, s. 81–82). Einar Førde påpekte det paradoksale i at det i et av verdens rikeste land fantes 20 000 barn som gikk for lut og kaldt vann; ja, at man kunne «fylle ein middels stor norsk by med barn som lid under såkalla 'alvorleg omsorgsvikt'... Noen av dei har lånt seg eit namn frå ein framand kultur og kallar seg 'No-Future Generation'» (LMP, 1983, s. 2).

Samtidig som de eksistensielle sidene ved de sosiale problemene nå kom tydeligere til syne, meldte et overraskende tema seg på dagsordenen på 1980- og 1990-tallet: en tiltakende «*ny-fattigdom*». I stortingsmeldingen «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid» (St.meld. nr. 37, 1992–93) diskuterte man hvordan psykiske problemer ofte hang sammen med økonomisk nød. Særlig overraskende for politikerne var statistikk som viste at antall mottakere av sosialhjelp, som hadde vært stabilt gjennom 1970-årene, hadde økt jevnt fra rundt 60 000 i 1980 til over 172 000 i 1991 – mest

7 Hermansens uttalte videre om det ideologiske skiftet som hadde skjedd: «Siden slutten av 1970-årene har de politiske holdningene bl.a. til hva staten skal være og hva staten og det offentlige skal gjøre, vært preget av en gradvis, men stadig tydeligere kritisk holdning. Langt inn i de fortsatt statspositive sosialdemokratiske partier økte bekymringen for en utvikling som gjorde staten ikke bare til et instrument for å skape «det gode samfunn», men også til en «allmektig», dominerende, teknokratisk og langt på vei ustyrbar aktør i seg selv. Bekymringene knyttet seg ofte til hvordan et stadig høyere utgiftsnivå skulle finansieres, og til hvordan en skulle få utgiftsveksten under kontroll. Velferdsstatens overføringer og omfattende offentlig tjenesteproduksjon framstod i økende grad som et politisk problem og samfunns-økonomiske byrde enn som et trekk ved det gode samfunn ...» (s. 312).

i aldersgruppen 20 til 24 år. Tallene for sosialhjelpsmottakere avspeilet seg i svært høye tall for folk med store betalingsproblemer. I stortingsmeldingen om «Helsepolitikken mot år 2000» (St.meld. nr. 41, 1987–88) ble det dokumentert hvordan ny-fattigdommen skapte både klassemessige og regionale skjevheter. Snakk om en privat gjeldskrise i et av verdens rikeste land var en alvorlig utfordring for de som ønsket å sette sosiale verdier først.

Fram mot 2000-tallet ble det produsert en rekke stortingsmeldinger, NOU-er og forskningsrapporter som viste til en foruroligende utvikling på flere områder:

- rusproblemer blant ungdom
- vanskjøting og mishandling av barn
- frafall fra skolen og ungdom i drift
- incest og gatebarn
- skilsmisser, ensomhet, angst, psykiatriske og psykosomatiske lidelser
- spiseforstyrrelser, mobbing og mistrivsel
- selvmord, privat vold, voldtekt og kriminalitet.⁸

I diskusjonene innad i Arbeiderpartiet ble det i partiets arbeidsprogram for 1990-årene pekt på at det ikke først og fremst var den offentlige omsorgen som sviktet, men at «tid og krefter ikke strekker til den omsorg vi skal ha for hverandre» (s. 15–16). Som tidligere var man opptatt av å arbeide for å skape et «mykere samfunn», et samfunn «der menneskene tar vare på hverandre fordi de føler og vet at de trenger hverandre. Et samfunn der menneskene og ikke pengene er målet for det som skal gjøres. Et samfunn der barna er viktigere enn bilen, og viktigere enn egennyttens» (Brundtland, LMP 1990, s. 18). Foredraget ble avsluttet med en appell om at alle måtte ta et større ansvar for seg selv, men *også* ta et større ansvar for hverandre. Og aller viktigst var barna; de var «verdt sin vekt i gull».

8 Stortingsmeldingen «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid (St.t.meld. nr. 37, 1992-93) fortalte at 10 000 kvinner oppsøkte helsetjenesten årlig på grunn av mishandling, det ble begått 3 000 voldtekter hvert år, 12 000 barn ble utsatt for mishandling eller alvorlig sviktende omsorg, mens det var grunn til alvorlig bekymring for ytterligere 14 000 barn. 14 prosent av guttene og 19 prosent av jentene hadde vært utsatt for seksuelle overgrep.

Samtidig som Arbeiderpartiet påpekte at det både i privatlivet og i sivilsamfunnet måtte rettes større oppmerksomhet mot å ta vare på hverandre, viste en rekke offentlige dokumenter til at det forebyggende arbeidet hadde sviktet. I utredningen «Flere gode levekår» (NOU 1991, s. 10), hvor det ble konstatert at «de sterke får det bedre, og de svake får det verre», ble det understreket at det forebyggende arbeidet, særlig innenfor det psykososiale feltet, måtte prioriteres fordi problemene her var størst, økte mest og kostet mest. Denne oppfordringen ble fulgt opp i stortingsmeldingen om «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid» (St.t.meld. nr. 37, 1992–93), hvor det i klartekst ble uttalt at det var «uetisk å fortsette med å la folk bli syke hvis vi kan bidra til å holde dem friske gjennom forebyggende tiltak» (s. 39).

Slutten av årtusenet var preget av en debatt om alvorlige mangler innen det *psykiske helsevern*. I den såkalte «Psykiatrimeldingen» (St.meld. nr. 25, 1996–97) ble det konstatert at få felt – i hvert fall i ord – hadde vært mer vektlagt enn helsetjenester til mennesker med psykiske lidelser. Likevel måtte man spørre hvorfor behovet for forbedringer fortsatt var så stort. Lønning II-utvalget (NOU 1997, s. 18) konkluderte i sin innstilling om prioriteringer innen norsk helsetjeneste med at psykiatrien fortsatt var et område som ikke bare hadde behov for opprioritering, men for *straktiltak*.

I Bondevik-regjeringens opptrappingsplan for psykisk helse for perioden 1999 til 2006 het det at:

- psykiatrien hadde blitt hengende etter
- det var (som ti år tidligere) tverrpolitisk enighet om å ta et løft for mennesker med psykiske lidelser
- det forebyggende arbeidet hadde vært for svakt
- tilbudene i kommunene var for få, tilgjengeligheten til spesialisthelsetjenestene var for dårlig, og det samme gjaldt oppfølging etter utskriving. Barne- og ungdomspsykiatrien ble betegnet som et stebarn.

Faretegnene var, ifølge proposisjonen, mange, særlig i forhold til barn og eldre. Depresjon, angst og nevrosier så ut til å ha økt, det samme gjaldt personlighetsforstyrrelser, rus- og voldsproblemer. Stress og psykosomatiske lidelser hadde fått større omfang, og spiseforstyrrelser representerte nye lidelsesformer.

Konsekvensen var at behovet for barnepsykiatri, psykogeriatreri, samlivpsykologi og krisepsykiatri var stigende.⁹

I langtidsprogrammet for perioden 2002 til 2005 (St.meld. nr. 30, 2000–2001, pkt. 11) sto temaet utrygghet i det moderne samfunn sentralt: «Enkeltmennesker trenger trygghet for å kunne utnytte sine evner og muligheter til beste for seg selv og fellesskapet. Mange opplever at samfunnet er blitt kaldere, mer utrygt og mer preget av vold og annen kriminalitet de siste årene». Igjen ble det lovet å styrke innsatsen i det forebyggende arbeidet.

Situasjonen innen *barnevernet* fikk sin egen utredning gjennom Befringutvalget (NOU 2000, s. 12). Her ble oppgavene på oppvekstområdet beskrevet som «formidable», og det ble slått fast at det forebyggende arbeidet, særlig overfor de mest utsatte gruppene, var blitt forsømt. De marginaliserende kreftene, som fantes *på alle oppvekstarenaer*, var ifølge utvalget meget sterke. Skulle man ha håp om å demme opp for disse kreftene, måtte både tenkemåter og tiltak endres. Men helt avgjørende var det at man holdt fast på *verdigrunnlaget* for det forebyggende arbeidet.

I 2007 la Stoltenberg II-regjeringen frem strategiplanen «Barnas framtid» (Regjeringen, 2007), hvor det ble vist til 24 handlingsplaner innenfor temaet barn og unges miljø og helse.

Både på 1990- og 2000-tallet ble det lagt ned en imponerende innsats for å avdekke både årsaker og virkemidler i bekjempelsen av sosiale problemer. Sysselsettingspolitikk (jf. «arbeidslinja»), nærmiljøpolitikk (jf. «velferdskommuner»), familiepolitikk (jf. fødsels- og familiepermisjoner), kriminalpolitikk (jf. konfliktråd, samfunnstjeneste) og ruspolitikk (nulltoleranse) sto høyt på dagsordenen for både borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer, og virkemiddelbruken var svært omfattende. Når politikerne ble utfordret gjennom vedvarende oppslag om sosial uro, var svaret ofte å nedsette utvalg som kunne fremme konkrete forslag til umiddelbare tiltak. Befringutvalget fremmet for eksempel hele 50 tilrådinger innen barnevernfeltet.

9 Eystein Straume (1997) knytter i en kommentar til Psykiatrimeldingen følgende merknad til satsingen på mer forskning: «Meldingen bæres oppe av en grunnleggende tro på at kunnskap og kompetanse er veien å gå... Hovedproblemet i dag er ikke kunnskapsmangel, men for lite tid, penger og stillinger. Og med stort kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre trengtes det friske penger med klare føringer for å få til endringer».

Betrakter vi hele det sosialpolitiske feltet på litt avstand, kan utviklingen fortone seg som paradoksal: Et stort offentlig, politisk og faglig engasjement, med omfattende pengebruk, ga i begrenset grad «value for money». Den offentlige innsatsen har utvilsomt vært av stor betydning for de menneskene som har mottatt hjelp, men nettopp derfor er det grunn til å påpeke, slik den svenske statsviteren Bo Rothstein (2009, s. 126) har gjort: «Noe må være grunnleggende feil når et så rikt samfunn [som det svenske, DL] med en såpass godt utbygd velferdspolitikkk produserer så mange ulykkelige barn og unge». Samfunnsforskeren Willy Pedersen har gjort seg tilsvarende tanker for Norges vedkommende: «Så viser det seg at disse tiårene, hvor Arbeiderpartiet [-] nesten uten motstand bygger landet, også er en periode hvor alkoholforbruket går rett til vær, og også andre sosiale problemer skyter fart. Velferdsstaten konsolideres, levealderen stiger, og den fysiske helsen blir bedre. Men kurvene for kriminalitet, alkohol, suicid og depresjon blir styggere» (Pedersen, 2006, s. 192).

Oppsummert har styrkeforholdet mellom de problemskapende og de forebyggende kreftene i hele etterkrigsperioden vist seg å uttrykke et *asymmetrisk maktforhold*. Dersom vi med begrepet «forebygging» mener «*pri-mærforebygging*», altså en politikk som hindrer sosiale problemer i å oppstå i utgangspunktet, så har retorikken om å styre utviklingen ikke lyktes.¹⁰

10 Sosialdemokratiets manglende måloppnåelse ble ikke minst utnyttet av de framvoksende nyliberalistiske strømningene utover på 1980-tallet, tydelig uttrykt av New Zealands finansminister 1990-93 (National Party), Ruth Richardson: 'It [i.e. social democracy, DL] set out to reduce poverty and ended up increasing poverty. It set out to reduce income inequality and ended up increasing inequality. It set out to allow people to live in dignity, and ended up creating ghettos where lawlessness and hopelessness are rife. If that is success, its ways must be mysterious indeed' (referert i Boston, 1999: 25). Albert Einstein ville kanskje ha tilføyd sitt utsagn om at «galskap er å gjøre det samme om og om igjen, og forvente et annet resultat».

Erkjennelse: styring ikke mulig?

Jeg stilte innledningsvis spørsmålet: Hva har sviktet i bestrebelsene på «å la sosiale verdier gjennomsyre all politisk virksomhet» – slik styringspolitikkerne i Arbeiderpartiet formulerte seg. Det korte svaret er at man ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp sin egen analyse (blant annet formulert av Per Kleppe, ovenfor), hvor man erkjente at det ville være vanskelig å nå sosialpolitiske mål i et samfunn som var «så sterkt dominert av kapitalistiske krefter» (Norge anno 1971!). Siden den gang har de samme kreftene fått enda større spillerom.

Sosialdemokrater har beholdt den klassiske, 150 år gamle forståelsen av forholdet mellom politisk og økonomisk makt, til tross for at politikkenes innflytelse på økonomien har blitt vesentlig svekket over tid. Moderne sosialdemokrater (jf. «New Labour»¹¹) har ikke bare holdt fast ved det gamle slagordet om å «skape for å fordele», og at «markedet er en svært dårlig herre, men en god tjener» (finansminister Stoltenberg til NRK 07.02.25), men de anser også at den suverene statsmakten fortsatt besitter de nødvendige kommandoposter slik at voluntaristisk styring er mulig. Sosiale verdier *kan* fortsatt få forrang – også i en globalisert frihandelsøkonomi. «To govern» (regjeringsmakt) ser altså ut til å være synonymt med «to rule» (reell styring) i denne forståelsesmåten.¹²

Som påpekt av Majone (referert i Veggeland, 2009, s. 11–12), har imidlertid styringsideologien siden 1980-tallet mer og mer antatt formen av en «reguleringsstat» (til forskjell fra den tidligere «intervensjonsstaten»); en stat som masseproduserer lover som primært skal «regulere markedet for fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft». Det er ikke først og fremst

11 For en oversikt, se for eksempel Faucher-King og Le Galés: «The new labour experiment. Change and reform under Blair and Brown» (2010).

12 Selv om Arbeiderpartiet ikke har vist stor interesse for å utfordre dagens frihandelsregime, sendte partiets leder, Jonas Gahr Støre, noen signaler i Dagsavisen 16.01.2014. Støre viser her til Dambisa Moyos tanker i den mye omtalte boka *How the West was lost* fra 2009, og skriver at «for stadig flere framstår dagens globalisering som forfeilet. Land med åpen økonomi og fri flyt av investeringer opplever svakere vekst enn vekstøkonomiene som kjører tøffere beskyttelse». Og etter mange år hvor staten har blitt ansett mer som et problem enn som en løsning, peker Støre på at «en fellesnevner for de fremvoksende økonomiene er at staten spiller en viktig rolle både som økonomisk aktør og som døråpner og dørvakt. Det siger inn også i Europa». Hva dette kan komme til å bety i tiden fremover gjenstår å se, men det kan kanskje tyde på at sosialdemokratiet er i ferd med å reversere noe av sin statskepsis fra 1980-tallet.

deregulering som kjennetegner denne utviklingen, men en *kombinasjon* av reregulering og deregulering.

Det finnes selvsagt ingen enkle løsninger på modernitetens paradoks: at begrepet velstand på ingen måte er synonymt med begrepet velferd. Forut for ethvert forsøk på å løse et problem bør det imidlertid ligge en analyse basert på spørsmålet: Hva er egentlig problemet? En slik avklaring er særlig viktig i diskusjonen om hvordan vi kan forebygge sosiale problemer. La meg nøste videre på dette spørsmålet med utgangspunkt i Per Kleppes bok «Visjonen og hverdagen».

Etter mange år som generalsekretær i frihandelsorganisasjonen EFTA (1981–88), skrev Per Kleppe den nevnte boken i 1990. Her drøftet han motsetningen mellom «en rå markedsøkonomi» og det å være «herre i eget hus». Under overskrifter som «Den gjenstridige virkeligheten», «Veksten skaper problemer» og «Oppløsningstendenser», stilte Kleppe spørsmål om menneskene var blitt lykkeligere, om de hadde kommet nærmere hverandre, om de var blitt mer preget av gjensidig samhørighet og hjelpsomhet, og om samfunnet var blitt rettferdigere, tryggere og samtidig mer åpent. Etter å ha pekt på en rekke sosiale utfordringer, spurte han så: «Har liberaliseringen av økonomien, med mindre regelstyring og mer bruk av markedet, ført med seg slike utslag»? Svaret var klart: Økt konkurranse førte til svekket samhold i samfunnet, og Kleppe avsluttet med disse ordene: «Ting som vi gjerne vil få gjennomført, blir ikke virkeliggjort, mens mye annet, som vi ikke ønsker, finner sted. Troen på hva vi kan oppnå ved hjelp av politikk er blitt svekket». Utsiktene fremover var dessverre ikke lyse. Som følge av nye internasjonale rammebetingelser, med en hardere konkurransesituasjon som Norge ikke kunne forhindre, ville vår handlefrihet bli svekket ytterligere, og «mange typer nasjonal politikk vil nærmest bli virkningsløs» (Kleppe, 1990, s. 78). Den kanskje sterkeste trusselen mot gode nærmiljøer mente Kleppe kom fra «en for ensidig vektlegging av produksjonens behov» (Kleppe, 1990, s. 134–135).

Denne vurderingen av sammenhengen mellom økonomiske rammebetingelser og styringsproblemer hadde allerede god støtte i den første Maktutredningen i Norge, hvor Heum (1978) konkluderte med at frihandelsorganiseringen institusjonaliserte statens avmakt. Maktutrederen og Arbeiderpartimannen Gudmund Hernes (1983, s. 9) konstaterte på tilsvarende vis at «makthaverne gjør ikke det de vil, men det de må. Beslutninger gir seg selv ... Banen de skal følge er belagt med skinner». At «Utviklingen» var van-

skelig å styre, ga også daværende utenriksminister og tidligere statsminister Torbjørn Jagland uttrykk for da han i en replikk til Anne Enger Lahnsteins ønske om å stanse globaliseringen uttalte at «hun får tale for seg selv. Vi andre klarer ikke å få ånden tilbake i flaska» (LMP, 2000, s. 38).

Kort sagt: Til tross for stadige forsikringer om at utviklingen ikke var en mytisk naturlov, men et menneskeverk, var opplevelsen av politikkenes avmakt klart erkjent. Likevel beholdt man i praksis troen på at «fri flyt» og «sosial trygghet for alle» lot seg forene.

Det fantes noen som søkte etter alternativer

I forbindelse med etableringen av interesseorganisasjonen «Fremtiden i våre hender» i 1974, ble grunnleggende verdispørsmål satt på dagsordenen av aktører utenfor sosialdemokratiet. Da den såkalte «Verdikommisjonen» ble nedsatt i 1998, beskrev organisasjonens grunnlegger, Erik Damman (1998), det moderne samfunns utfordringer slik:

Det er klart at dette beinharde konkurransesystemet som Norge er en del av også preger oss som individer og grupper. Hvis norsk næringsliv skal overleve under den beinharde vekstkampen, må vi alle lære å konkurrere – om effektivitet, om posisjoner, om et økende forbruk som kan gi bedriftene den omsetning og kapital de trenger for å overleve. Under et slikt system, som bygger på den sterkeste rett og dyrker konkurransens vinnere, er det ikke til å undres over at verdier som fellesskap, omsorg og rettferdighet svekkes. (s. 742)

Damman fortsatte med å si at det var forståelig at man nå ønsket en egen verdikommisjon for å finne veien videre, men understreket at «hvis ikke systemets virkinger på samfunnsmorale trekkes inn i denne kommisjonens vurderinger, da hjelper det lite med snakk om etikk og medmenneskelighet».

I et forsøk på å skissere alternative modeller for en framtidig samfunnsutvikling der politisk *styring* kunne gjenvinnes, ble forskningsprosjektet «Alternativ Framtid» etablert (i funksjon i perioden 1986–1996). Sentralt

i arbeidet sto sosialøkonomen Fritz Holthe, som gjennom to bøker – «Hva slags framtid» (1992) og «En fjerde vei» (2008) – skisserte alternativer til internasjonal markedsliberalisme. Ifølge Holthe ville det være umulig å løse fem typer problemer innenfor det eksisterende frihandelsregimet: offentlig fattigdom, høy arbeidsledighet, skjev fordeling av inntekter, et brutalt arbeidsliv og omfattende miljøproblemer. «Konkurransen om konkurransevnen» (som han kalte det) ville hele tiden stå som et imperativ også statsmakten måtte tilpasse sin politikk til, og dermed ville velferdsstaten være under et kontinuerlig sterkt press. Staten ville til enhver tid måtte balansere mellom to grunnleggende og ofte motstridende funksjoner: å sørge for *privat akkumulasjon* og samtidig sikre sin *legitimering* overfor borgerne (O'Connor, 1973, s. 6; jf. Offe, 1972).

I den internasjonale debatten om styringsproblemer innenfor rammen av et globalt frihandelsregime har utfordringene knyttet til å sikre velferden midt i all velstanden blitt diskutert av en rekke organisasjoner og forskere:

- Selv innen en organisasjon som aktivt jobbet for frihandel, ble varsel-lampene i forbindelse med status for de moderne velferdsstater tent. I 1980 arrangerte OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling¹³) en konferanse med tittelen «The Welfare State in Crisis» (OECD, 1981), hvor de grunnleggende utfordringene velferdsstaten sto overfor ble tatt opp på bred basis. Omfanget og kompleksiteten av «welfare needs» ble stilt opp mot omfattende finansieringsproblemer. Professor Halsey formulerte seg slik på konferansen: «There is widespread loss of confidence in the capacity of states to deliver either full employment or welfare services» (op. cit., s. 17). Kanskje velferdsstaten måtte bevege seg mer mot et velferdssamfunn, var spørsmålet som ble stilt.
- Den såkalte «Group of Lisbon» (fagfolk fra ni land), som i 1995 kom med rapporten «Limits to competition», uttrykte seg slik om hvordan økonomisk argumentasjon var blitt overført til alle samfunnsområder: «The competitive market is not everything. It cannot impose its logic

13 OECD består av 38 medlemsland i Europa (inkludert alle de nordiske landene), Nord-Amerika, Mellom-Amerika, Asia, Midtøsten og Oseania, og har som siktemål å fremme økonomisk vekst i medlemslandene, samarbeide om å stabilisere økonomien, og å bidra til å utvide verdenshandelen (Store norske leksikon).

on other human and social dimensions, especially when it pretends that it has to ignore them ... It is now increasingly acknowledged that so-called economic rationality cannot command – even though it claims the right to do so – other spheres of individual and collective life, such as education, family behaviour, community development and the functioning of democratic institutions. There are structural limits to excessive competition ...» (Group of Lisbon, s. xvi).¹⁴ Rapporten beskrev den globaliserte økonomien som «a battle among economic giants where no rest or compassion is allowed the fighters» (s. xiii).

- Wilkinson og Pickett (2012, s. 265) viste i boka «Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle» at vi i dag vet hva som er løsningen for å forbedre den psykososiale velferden for hele befolkningen. Samtidig spør forfatterne seg hvorfor politikerne stadig kommer med nye tiltak med sikte på å forebygge sosiale problemer, «når de politiske tiltakene helt åpenbart ikke virker etter hensikten» (s. 265). Som disse forskerne sier, kan man rett og slett lure på om de som stadig kommer med nye planer «noensinne trodde at tiltakene ville ha målbare effekter i det hele tatt» (s. 266).
- Selverklærte sosialdemokrater som Piketty og Streeck (se Ronzoni, 2018) har i hver sine bidrag pekt på at sterkere økonomisk styring – først og fremst gjennom finans-, penge- og skattepolitikken – vil være nødvendig for å motvirke politisk avmakt og økende økonomisk ulikhet i befolkningen. Med andre ord: Samme melding som fra Wilkinson og Pickett – å motvirke ulikhet er nøkkelen til å forebygge sosiale problemer.
- Mazzucato (2018) skiller i boka «The value of everything» mellom gruppen av «makers» (de som lager verdier) og «takers» (de som henter ut mest penger), og spør: «Why were the *takers* making so much money at the expense of the *makers*» (s. 1). Mazzucato utfordrer dagens tatt-for-gittheter innen økonomifaget (beskrevet som «the cynical science»), hvor man (i tråd med Oscar Wilde) kjenner prisen på alt, men ikke verdien av noe. Derfor vil det for fremtiden være

14 I internasjonal forskning har kritikken gått lenger – og i en litt annen retning – enn sitatet antyder. Det er nemlig ikke bare snakk om en statsmakt som unndrar seg velferdsforpliktelse, men som faktisk intervensjoner med kontroll og straff overfor sine borgere (se Wacquant, 2010; Barry et al., 2022).

viktig at «the concept of value must once again find its rightful place at the centre of economic thinking» (s. 279).

- Kotler (2016) diskuterer i boka «Oppgjør med kapitalismen» fjorten svakheter ved dagens økonomiske regime, og hvorfor det nå er nødvendig med en grunnleggende verdidebatt. I en slik debatt må verdigrunnet i det sosio-kulturelle (og det økologiske) systemet vektlegges i langt større grad enn tidligere. Ikke minst er omfordeling av inntekter og formuer for Kotler en forutsetning for et velfungerende demokrati, og derfor må politisk styring gjenvinnes¹⁵.
- Den amerikanske filosofen Nancy Fraser (i boka «Cannibal capitalism», 2022) og den engelske sosiologen Mike Savage (i boka «The return of inequality», 2021) gir begge grundige analyser av hvordan ulikhet skapt gjennom global frihandelskapitalisme er på kollisjonskurs med både velferds- og miljøpolitiske mål.

Utfordringene alle disse forskerne og organisasjonene peker på, handler ikke primært om den typen styringstiltak overfor det sosio-kulturelle systemet som man har anvendt til nå – flere og bedre aksjonsplaner, «sterkere lut». Det handler heller ikke først og fremst om dårlig samordning mellom ulike sektorområder (for eksempel Finans- mot Sosialdepartementet), eller om «mer forskning». Snarere dreier det seg om å forstå at omfanget av «wicked problems» først og fremst handler om en verdikonflikt¹⁶: Jo raskere omstillingstempo og krav til effektivitet på alle livets områder («bli den beste utgaven av deg selv»), desto mer krevende blir det for enkeltmennesket å henge med. Politisk styring må gjenvinnes gjennom bedre styring av vårt økonomiske system; markedet *er* en dårlig herre (jf. foran).

Endring av verdier i et samfunn – det vil si kulturendringer – handler utvilsomt om «trege felt», og kan følgelig virke som et illusorisk prosjekt. Men

15 I Norge har inntektsulikhetene (målt ved den korrigerede Gini-koeffisienten – se SSB, 2021) økt fra 0,27 i 2001 til 0,35 i 2018. «Den høye ulikheten i Norge etter tusenårsskiftet skyldes både den store andelen av bruttoinntektene som tilfaller topp 1-prosenten og den lave andelen av bruttoinntekten som disse personene betaler i skatter og avgifter» (s. 89). Også formuesulikheten økte i samme periode, og rapporten pekte på at skatte- og avgiftssystemet i Norge har vært sterkt regressivt i toppen av inntektsfordelingen («skatte- og avgiftsprosenten blant topp 1-prosenten er sterkt fallende med økt inntekt», s. 89).

16 For en utdyping av denne verdikonflikten, se Leonardsen (2015, s. 23).

som flere har påpekt (Barry et al., 2022; Mazzucato, 2019; Vetlesen, 2011; Wacquant, 2009; Aakre, 2016), handlet det nyliberale paradigmet nettopp om en grunnleggende endring av samfunnets verdigrunnlag. Nyliberalismen har ifølge Harvey (2005, s. 23) fått «pervasive effects on ways of thought to the point where it has become incorporated into the common-sense way many of us interpret, live in, and understand the world». Dufour (2008) bruker formuleringen om «en antropologisk mutasjon» når han snakker om hvordan markedslogikkens rasjonale har ekspandert utover sitt legitime virkefelt og endret oss som mennesker. Nyliberalismen representerer mer enn en ren økonomisk doktrine med en tilbaketrukket stat; den gjennomsyrer mye av vår måte å tenke på i hverdagen, og lar seg dårlig forene med grunnleggende verdier innen omsorgssektoren (Aakre, 2016; Vetlesen & Henriksen, 2003)¹⁷.

Men hvis verdier kan endres i én retning, må de også kunne endres i motsatt retning. Når miljøbevegelsen, både nasjonalt og internasjonalt, etter hvert har klart å sette en ny agenda for hva denne debatten bør handle om, skulle det være håp om at en sterkere *sosial* agenda også kan vokse fram.

Det er en krevende utfordring å transformere overordnede verdikonflikter til «håndterbar» kunnskap for et offentlig beslutningssystem. Det er vesentlig enklere å iverksette pengestøtte, aksjonsplaner, opplysningskampanjer, osv., enn å gripe tak i motstridende målsettinger.

Men hvis vi som et første skritt aksepterer at globale frihandelsregimer representerer en gitt rammebetingelse, må det kunne argumenteres for at den delen av politikken som skal ivareta de sosio-kulturelle verdiene, må styrkes betydelig. I praksis vil det bety at det *offentliges* (ikke private aktørers) ansvar for vår felles velferd – fra vugge til grav – må styrkes.

Når krav om konkurranse, effektivitet, fleksibilitet, ytelse, formålsrasjonalitet, samt vektlegging av individualisme og uavhengighet får dominere i det økonomiske systemet, må det sosio-kulturelle systemet ivaretas gjennom kultivering av det motsatte verdisetet.

17 Jf. følgende uttalelse fra Fellesorganisasjonen for sosialarbeidere: «I etterkrigstiden hadde Norge politikere, fagforeninger og profesjoner som sammen bygde velferdsstaten. Selv om landet vårt var fattig, vek de ikke fra grunnleggende verdier som solidaritet og fellesskap... Nå er vi over i en annen tid. Forskjellene øker, og det er mer legitimt med ordninger som kommer få til gode fremfor å sikre fellesskapet».

Referanser

- Barry, M., Farrall, S. & France, A. (2022). Desistance and the state: revisiting the individualization thesis in criminology and criminal justice. I *Kriminologisches Journal*, No. 3.
- Damman, E. (1998). Hvorfor trenger vi systemdebatt? I E. Ebbestad Hansen (Red.) *Norsk tro og tanke*. Tano Aschehoug.
- Dufour, D.-R. (2008). *The art of shrinking heads: On the new servitude of the liberated in the age of total capitalism*. Polity Press.
- Ellingsæter, A. L., Hatland, A., Haave, P. & Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie*. Gyldendal.
- Faucher-King, F. & Le Galés, P. (2010). *The new labour experiment. Change and reform under Blair and Brown*. Stanford University Press.
- Fløistad, G. (2012). *Verdier i verditapets tid*. Flux forlag.
- Fraser, N. (2022). *Cannibal capitalism: How our system is devouring democracy, care and the planet – and what we can do about it*. Verso.
- Fukuyama, F. (2000). *The great disruption*. Profile books.
- Habermas, J. (1969). *Vitenskap som ideologi*. Gyldendal norsk forlag.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hermansen, T. (2004). Den nyliberalistiske staten. *Nytt norsk tidsskrift*, nr. ¾.
- Hernes, G. (1983). Makt og styring. I H. F. Dahl & A. M. Klausen, *Det moderne Norge*, bd. 5. Gyldendal.
- Hernes, G. (1987). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget.
- Heum, P. A. (1978). Markeders liberalisering og politisk institusjonalisering. I G. Hernes, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget.
- Holthe, F. C. (1992). *Hva slags framtid? Kan vi unngå miljøkatastrofer og høy arbeidsløshet?* Universitetsforlaget.
- Holthe, F. C. (2008). *En fjerde vei. Alternativer til internasjonal markedsliberalisme*. Unipub.
- Hovedkomiteen for norsk forskning. (1975). *Sosiale problemer, helse og arbeidsliv*. Rapport fra kjernegruppe 3.
- Kleppe, P. (1990). *Visjonen og hverdagen*. Tiden norsk forlag.
- Kotler, P. (2016). *Oppgjør med kapitalismen*. Gyldendal Akademisk.
- Larsen, T. R. (1975). Makt og herredømme. *Sosiologi i dag*, nr. 5/6.
- Leonardsen, D. (2015). Forebyggingens historie. En fortelling om et bevegelig mål. NOVUS.
- Løland, T. (1980, 16. mai). Positivismekritikken må rehabiliteres. *Dagbladet*.
- Lönngrén & van Poeck (2020). Wicked problems: a mapping review of the literature. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13504509.2020.1859415#abstract>
- Mazzucato, M. (2019). *The value of everything. Making and taking in the global economy*. Penguin Books.
- Nordby, T. (1993). *Arbeiderpartiet og planstyret 1945 -65*. Universitetsforlaget.
- NOU 1972: 30. (1972). *Sosiale tjenester*.
- NOU 1997: 18. (1997). *Prioritering på ny*.
- NOU 2000: 12. (2000). *Barnevernet i Norge*.

- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press.
- OECD. (1981). *The welfare state in crisis*. OECD, Paris.
- Offe, C. (1972). Advanced capitalism and the welfare state. *Politics and society*, Vol. 2, Issue 4.
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. Hans Reitzel.
- Pedersen, W. (2006). *Bittersøtt. Ungdom, sosialisering, rusmidler*. Universitetsforlaget.
- Regjeringen. (2007). «Barnas framtid. Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse 2007–2016». <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-fha/barnas-framtid.pdf>
- Rothstein, B. (2009). Svensk velferdsforskning – en kritisk betraktning. I B. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (Red.), *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Universitetsforlaget.
- Savage, M. (2021). *The return of inequality. Social change and the weight of the past*. Harvard University Press.
- Skarstein, R. (2009). Kannibalsk kapitalisme. I H. Nilsen (Red.), *Frihet og klasse. Tekster til Dag Østerberg*. Res Publica.
- SSB. (2021). Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/okonomisk-ulikhet-i-norge-i-det-21.arhundre/_/attachment/inline/46945fe1-533f-45b3-9ef2-cde52936f6fc:eaf3f053ce1e5878a6fb288814b428703665122e/RAPP2021-33.pdf
- St.meld. nr. 25 (1996–97). *Psykiatrimeldingen*.
- St.meld. nr. 30 (2000–01). *Langtidsprogrammet for perioden 2002–2005*.
- St.meld. nr. 37 (1992–93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*.
- St.meld. nr. 37 (1992–93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*.
- St.meld. nr. 41 (1987–88). *Helsepolitikken mot år 2000*.
- St.meld. nr. 51 (1960–61). *Om barn og unge med atferdsvansker*.
- St.meld. nr. 67 (1957). *Langtidsprogrammet 1958–61*
- Store norske leksikon. <https://snl.no/OECD>
- Streeck, W. (2014). *Buying time. The delayed crisis of democratic capitalism*. London: Verso.
- The Group of Lisbon (1995). *Limits to competition*. The MIT Press.
- Veggeland, N. (2009). *Taming the regulatory state. Politics and ethics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vetlesen, A. J. & Henriksen, J.-O. (2003). *Moralens sjanser i markedets tidsalder. Om kulturelle forutsetninger for moral*. Oslo: Gyldendal.
- Vetlesen, A. J. (2011). Nyliberalisme – en revolusjon for å konsolidere kapitalismen? *Agora*, nr. 1.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*. Durham: Duke University Press.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The spirit level. Why equality is better for everyone*. London: Penguin Books.
- Aakre, M. (2016). *Jakten på dømmekraft*. Gyldendal Akademisk.

Øvrelid, B. (2025). Trygghet som problem i velferdsstaten: Styringslogikk i bakvendtland. I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 113–140). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670904>

4

Trygghet som problem i velferdsstaten

Styringslogikk i bakvendtland

Bjarne Øvrelid

Sammendrag: Kapitlet beskriver og drøfter hvordan det mest sentrale temaet i norsk velferdspolitik, forholdet mellom arbeid og trygd, kommer til uttrykk i NOU 2019: 7 *Arbeids og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting*. Her benyttes en analytisk tilnærming avledet fra Ernesto Laclau og Chantal Mouffe for å vise hvordan konflikt og kamp om hegemoni foregår både i tekst og samfunn. Kapitlet påviser hvordan funksjonen til den tradisjonelle norske velferdsmodellen som sosialt sikkerhetsnett, og mer spesifikt trygdeytelser, fremstilles som problematisk fordi den angivelig hindrer iverksettingen av arbeidslinja. Budskapet fortolkes som et forsøk på å etablere et hegemonisk perspektiv på velferd i konflikt med alternativer som holdes utenfor tekstens etablerte forståelsesramme. Dette gjelder først og fremst den dokumenterte sammenhengen mellom sjenerøse ytelser og høy grad av sysselsetting, samt effekten sosial ulikhet har på mulighetene for å realisere arbeidslinja. Konsekvensen blir en reversering av velferdsstaten slik vi kjenner den, samt en nedlatende moralisering og mistenkeliggjøring av utsatte grupper.

Nøkkelord: arbeidslinja, velferdsstat, trygdeytelser

Abstract: This chapter highlights the most important and controversial topic in Norwegian welfare politics: the relationship between work and benefits. The text selected for analysis is an Official Norwegian Report, NOU 2019: 7 *Work and benefits – Measures to increase employment*. The analysis unmasks how power is at play in the report. To elaborate on the power aspect, I apply a model for analysis created by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe. The analysis shows how the traditional Norwegian welfare model, which was designed to provide security for vulnerable citizens, today is considered more of an obstacle for obtaining the overall goal of workfare. Furthermore, I make the assumption that knowledge in conflict with the ideology put forward in the NOU is displaced or marginalized in a struggle for hegemony taking place in the text. The NOU concludes that generosity in the distribution of sickness benefit is the main obstacle for employment in Norway, and it obviously excludes available evidence showing the opposite. Representing the mainstream attitude, the NOU puts vulnerable and needy people in the position of parasites relying on sickness benefits to escape the conventional duty of work.

Keywords: workfare, welfare state, benefits

Innledning

Kapitlets ambisjon er å vise hvordan NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting* skaper og befester forestillinger om det mest sentrale temaet i norsk velferdspolitik: forholdet mellom lønnsarbeid og trygdeytelser. Kapitlet beskriver og drøfter tre temaer som konkretiserer dette forholdet:

1. NOU-ens forsøk på å skape tilslutning til endring av velferdsstatens ytelsessystemer for å fremme arbeidslinja.
2. Synliggjøring av konfliktlinjer i teksten for å vise hvilke perspektiver som fremmes og hvilke som fortrenses i NOU-ens fremstilling.
3. Konsekvenser av NOU-ens perspektiv: Hvor funksjonelt er det, og er det bra eller dårlig i forhold til norske velferdspolitiske verdier?

NOU-en er valgt fordi den viser viktige trekk ved norsk velferdspolitik slik den fremstår etter iverksettingen av NAV-reformen. Flere i arbeid og færre på trygd er et overordnet mål. Utgangspunktet for reformen har fra starten til dags dato vært at arbeid og trygd er i konflikt: Jo mer trygd, jo mindre arbeid, og omvendt. Virkemidlene har hele veien vært mer målrettet bruk av ytelsessystemene, i tillegg til sammenslåing av etatene for arbeidsmarked, trygd og sosiale ytelser for å fremme arbeidslinja mer effektivt (Meld. St. 33 (2015–2016)).

Som offentlig utredning konnoterer en NOU i utgangspunktet saklighet, objektivitet og en naturlig forståelse av temaet i kraft av sjangeren alene. Den er per definisjon skrevet for å få politisk gjennomslag. Med noen fargenyanser i den politiske partimixen er det da også sterk tverrpolitisk enighet om hovedpoengene i NAVs prosjekt (NAV, 2023).

Det mest sentrale budskapet i NOU-en er den tydelige sammenhengen mellom ytelsessystemene og mulighetene for å realisere arbeidslinja. Lang historie kort: Dersom ytelser knyttet til helse og sykdom blir for sjenerøse, svekkes motivasjonen for lønnsarbeid.

Dette kapitlet drives av skepsis og undring: Er NOU-ens perspektiv en riktig og/eller rimelig fremstilling av forholdet mellom lønnsarbeid og ytelser? Jeg spør fordi det finnes etablert og anerkjent kunnskap som utfordrer NOU-ens budskap. Det finnes for eksempel relevant forskning som viser at våre sjenerøse ytelsessystemer ikke hindrer høy sysselsettingsandel, men

tvært imot legger til rette for og sameksisterer med svært høy andel sysselsatte (Moene & Barth, 2004).

Det finnes mye tilgjengelig forskning på arbeidsmarkedet som sorterings- og utstøttingsmekanisme for utsatte grupper (Dahl et al., 2014), noe som skulle tilsi at arbeidsmarkedet er minst like mye årsak til sykdom og bruk av helserelevante ytelser som løsningen på inntektssikringsproblemet. Det finnes dessuten moralske grunner til å problematisere NOU-ens perspektiv på menneskelig motivasjon for lønnsarbeid. Hvorfor skulle sjenerøse ytelser gjøre vanlige lønnsinntakere late, mens grandiose topplønner gjør ledere motiverte for ekstraordinær innsats?

Verktøykasse

Politikk som konflikt

Kapitlet benytter fortolkningsstrategier heller enn «metodiske teknikker». Det vil vise hvordan NOU-en setter sammen det offisielle synet på lønnsarbeid og ytelsessystemer og fortrenger alternative perspektiver. På et overordnet nivå er inngangen til NOU-en sterkt influert av Paul Ricoeurs konsept «mistankens hermeneutikk»: Fenomener må stå i en sammenheng for å gi mening, men viktigst er spørsmålet: Kan fenomener forstås og fremstilles annerledes enn de vanligvis gjør (Ricoeur, 1981)?

Og mens jeg er i gang: All overskridende kunnskapsproduksjon har stilt dette spørsmålet til bestående kunnskapsformer. De som mener jeg tar hardt i, kan lese om Galilei, Newton, Marx, Darwin, Semmelweiss, Freud og så videre. Spørsmålet er selvsagt om dagens samfunnsstyring egentlig etterspør overskridende kunnskapsformer, eller snarere bedre styringsteknikker basert på samme problemforståelse som før.

Kapitlet bruker hovedsakelig to fortolkningsstrategier. Først leses NOU-ens budskap som fortelling med en *narrativ dramaturgi* (Polkinghorne, 1988). I tilpasset og forenklet form betyr dette et forsøk på å finne en form for plotstruktur i teksten og en overordnet kulturell referanse som etablerer en meningssammenheng mellom elementene i fortellingen. Drivkraften i plotstrukturen er konflikt mellom ulike temaer og kunnskapsregimer, og et

forløsende punkt hvor endring skjer og tingene settes på plass (Polkinghorne, 1988, s. 18).

Etableringen av en overordnet kulturell referanseramme blir en forutsetning for tekstens mening. Kollektive forestillinger om norsk velferdspolitik og betydningen av «lønnarbeid og ytelsessystemer» vil være avgjørende for å forstå hva som står på spill.

Den andre strategien trekker på sentrale innsikter fra Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursanalytiske posisjon (1985). De har utviklet oppfatninger av politikk som har dannet utgangspunkt for en fornyelse av forholdet mellom demokratiteori og språk. I deres univers er politikk alltid en konflikt mellom perspektiver og posisjoner, alltid i endring, og en allestedsnærværende kamp om hegemoni. Dette utgjør kjernen i deres demokratiforståelse. Uten konflikt er samfunnet politisk dødt, enten som rent teknokrati eller som rent diktatur (Laclau & Mouffe, 1985; 2002).

Det politiske feltet befinner seg i en tilstand av kontinuerlig endring som følge av konflikter. Disse konfliktene har alltid et symbolsk uttrykk og artikuleres til enhver tid i ulike grader og varianter av alvor. Duoene opererer her med et skille mellom antagonisme og agonisme, det vil si henholdsvis uforsonlig interessekonflikt (basert på en sterk vi-dem-opposisjon) og en mer forsonlig argumentativ pluralisme organisert gjennom demokratiske institusjoner.

Den vedvarende konflikten handler om at kampen om hegemoni i prinsippet aldri kan vinnes. Når en bestemt politisk orden har hegemoni, skyldes det at den har undertrykt og/eller utelukket alternativer. Alternativene eksisterer alltid som motstemmer eller potensialer for opprør (Mouffe, 2015, s. 25).

Laclau og Mouffes politiske teori klassifiseres som post-marxistisk. Dette innebærer en videreføring av marxismens perspektiv på interessekonflikt som drivkraft i samfunnsutviklingen, men et brudd med marxismens klasseanalyse og fokus på økonomi og produksjonsmåte som ensidig bestemmende faktorer (Laclau & Mouffe, 1985; 2002; Dybedahl, 2020).

I stedet finner de manifestasjoner av konflikt og opprør i nye sosiale bevegelser knyttet til kjønn, etnisitet og store depriverte grupper etter finanskrisen. Deres politiske samtidsdiagnose har de siste årene i stor grad dreid seg om konflikten mellom «folket» og «eliten» (Laclau, 2005). Duoene har derfor blitt en inspirasjonskilde både for populistiske samfunnsbevegelser som Podemos i Spania og Syriza i Hellas (Jensen, 2015), samt forskningsmiljøer med populisme som hovedinteresse (for oversikt se Agora nr. 1–2, 2020). Laclau og

Mouffes politiske analyse ser dagens politiske konflikter som et resultat av en elites manglende evne til å tilfredsstillere rettmessige krav fra store deler av befolkningen om materiell omfordeling (Jakobsen, 2024, s. 68).

Politikk og lingvistikk

Laclau og Mouffe, eller andre forfattere i samme fagtradisjon, driver sjelden med tekstanalyse i betydningen nærlesing. Begrepsfokuset i analysene handler mer om at ord får betydningsinnhold når de kobles til relevante kjernebegreper med ideologisk tyngde. Videre er det alltid et element av praktisk politisk handling innbakt i begrepenes status. Ord har makt også fordi de får praktiske konsekvenser. Begrepet «arbeidslinja» har vært motoren i etterkrigshistoriens største velferdsreform, NAV-reformen, som bruker en tredel av statsbudsjettet og som, i arbeidet med å sette arbeid foran trygd, sysselsetter saksbehandlere og forskningsmiljøer i stort omfang.

Duoen har utviklet et begrepsapparat som er svært anvendelig i analyse av politiske tekster. Her gis en kort introduksjon: Den politiske kampen er en konflikt om hegemoni som delvis viser seg i en kontinuerlig kamp om ordenes betydning. Ordene får også betydning gjennom konkrete politiske praksiser (eksempel: Er demokrati å stemme ved valg eller å delta i sivil ulydighet?). I dette analytiske systemet er begreper såkalte «flytende signifikanter» eller «elementer», symboler som ikke har en fast og ferdig betydning. Det som bidrar til å gi dem mening, er det de kaller «artikulasjonspraksisen», altså måten begrepene kjedes sammen på. Her tilføres ordene mening gjennom kobling til visse festepunkter eller «nodalpunkter». Disse er tungt ideologisk forankret og former den meningsbærende sammenhengen for begrepene (Laclau & Mouffe, 1985; Zizek, 2001, s. 99).

Det betyr at språklige fremstillinger av et fenomen kan tillegges svært mange ulike betydninger gjennom mulige tekstlige sammenstillinger. Begrepene, og til dels praksisene, knyttet til nodalpunktet kalles ekvivalenskjeder. Disse understøtter meningsinnholdet. Når «arbeidslinja» har status som nodalpunkt, vil «arbeidslinja» forme betydningen til begreper og praksiser som benyttes både i politiske dokumenter og i NAVs arbeidsformer. Begreper som «trygd», «aktiv», «passiv», «medisinsk forståelse», «trygghet», «solidaritet» og lignende tilføres mening og verdier fra begrepet «arbeidslinja», fordi dette har en særskilt ideologisk kraft.

Dessuten vil det hos Laclau og Mouffe alltid være kontrasterende nodalpunkter og ekvivalenskjeder som gir begreper og praksiser et annet innhold enn de som til enhver tid har hegemoni. Om vi for eksempel gjorde «solidaritet med utsatte grupper» til nodalpunkt, ville «trygd», «aktiv», «passiv», «trygghet» og lignende få et helt annet meningsinnhold.

Det vil alltid finnes reelle alternative forståelser som er både mulige og tilgjengelige, men som holdes utenfor den etablerte rammen. Dermed blir makt i en fremstilling ikke bare forankret i meningsproduksjon gjennom begreper som organiseres i fremstillingen, men også i høy grad i de begrepene og det meningsinnholdet som ekskluderes.

En analytisk praksis i dette sporet vil være avhengig av alternative innsikter, begreper og meningsinnhold til dem det opereres med i teksten som analyseres, som her NOU 2019: 7. Igjen blir prosjektets sosialkonstruktivistiske dimensjon tydelig. Det letes ikke etter virkeligheten slik den er, men etter måter den artikuleres på for å vinne hegemoni, noe som innebærer ekskludering av andre mulige forståelser av virkeligheten.

NOU 2019: 7 som fortelling

Dette er fortellingen om hvor uheldig det er at sysselsettingsgraden i Norge ikke er høy nok, og ikke minst om de viktigste grunnene til at ikke flere kommer i jobb. Den viktigste grunnen er at velferdsstaten har for sjenerøse helserelevante ytelser og er for lite effektiv i bruken av arbeidsrelaterte ytelser. Aktørene er egentlig ytelsessystemene selv, og de har ulik status ut fra den forventede effekten de har. Helserelevante ytelser er problematiske fordi de får folk til å strekke seg mot dem, i stedet for å bruke energien på å komme seg tilbake i jobb. Helse er gjennomgående en underliggende trussel i denne fortellingen. Ikke egentlig på den måten at mennesker kan bli utsatt for sykdom eller lidelse, men på den måten at mennesker kan bli påført en forestilling om at de er for syke til å jobbe, eller gis utvidede muligheter til å definere seg selv som syke. Helserelevante ytelser er med andre ord ikke til hjelp for å få folk friske, men gjør dem mer tilbøyelige til å definere seg selv som syke.

Problemet forstås som selvforsterkende. Mennesker på helserelevante ytelser lar seg definere som syke og risikerer derfor å bli værende syke. Fortellingens troverdighet er vitenskapelig fundert. Den viser seg blant annet i dokumentasjonen av hvordan mennesker blir værende på de mest alvorlige

helserelevante ytelsene når de først har kommet dit – det gjelder først og fremst uføretrygden. Utgiftene til uføretrygd øker, og den øker særlig for grupper av ungdom. Plottet spisser seg til rundt dette faktumet. Fortellingen organiserer en form for konflikt mellom trygghet og jobbsøking:

Sjenerøse ordninger gir økonomisk trygghet, men kan svekke insentivene til arbeid. (NOU 2019: 17, s. 74)

Fortellingen gjør tryggheten til fiende fordi den svekker arbeidsmotivasjonen. Selv trygge jobber opptrer noen steder i fortellingen som en uønsket tilstand. Det er lettere å sykmelde seg fra en trygg jobb enn fra en utrygg. Skal en få opp motivasjonen for arbeid i denne fortellingen, må tryggheten ned. Og er det noe denne fortellingen er skeptisk til, er det nettopp det som svekker arbeidsmotivasjonen. Helserelevante ytelser og verdien trygghet fremtrer i denne rammen som uønskede hindringer på veien mot arbeidsmarkedet.

Fortellingen har en plotstruktur som aktiverer hovedmotsetningen i velferdssystemet: forholdet mellom arbeid og trygd. NAV-reformen har dette motsetningsforholdet som sitt utgangspunkt. Slik sett er plotstrukturen i fortellingen gjenkjennelig. Det samme gjelder fokus på løsninger: en dreining av insentivsystemet mot jobb og ikke mot helserelevante ytelser.

Det kan argumenteres for at dette er en meningsbærende fortelling, at arbeidslinja står sterkt i Norge, både hos befolkningen generelt, hos politikere og i forvaltningen med videre.

Samtidig er det slik at den norske velferdsmodellen som kollektiv referanse ikke entydig er innrettet mot arbeidslinja som prosjekt (Wergeland, 2020; Seip, 1994). Siden starten har den hatt en viktig funksjon som sikkerhetsnett for mennesker som av ulike grunner ikke kan bruke lønnsarbeid som inntektsgrunnlag. Sikkerhetsnettet endrer status i NOU-ens fortelling og blir fremstilt som noe dysfunksjonelt. NOU-en antyder dette tydelig og gir dermed næring til mistenkeliggjøring både av helserelevante ytelser og av mennesker som benytter seg av dem. Det som tidligere, på velferdsmodellens premisser, med rimelighet kunne oppfattes som en rettighet og et velferdspolitisk fremskritt for utsatte grupper, blir nå fremstilt som en dysfunksjonell effekt av en ytelse som er for sjenerøs.

Det er derfor et rimelig spørsmål hvem NOU-ens fortelling er skrevet for. Rent teknisk er en NOU alltid en form for fortelling fra et overordnet samfunnsperspektiv. I praksis innebærer dette også et eliteperspektiv, der tri-

umviratet av toppolitikere, høyt rangerte forvaltningsekspertene og tilsvarende forskere legger svært viktige premisser. Like fullt er det et sentralt spørsmål til kontinuerlig diskusjon om styringselitens problem- og tiltaksforståelse alltid er like funksjonell og representativ. Dette tas opp i den videre fremstillingen.

Hovedlinje 1: Arbeid

Med min metodiske posisjon blir poenget å sirkle inn kjernepunkter, nodalpunkter som andre relevante begreper i teksten grupperes rundt og får tilført innhold og mening fra. Nodalpunkter manifesterer seg ikke som resultat av en metodeteknisk operasjon, men heller gjennom kontekstuelle innsikter og skjønnsutøvelse.

Siden NAV-reformen har forholdet mellom arbeid og trygd, eller forholdet mellom lønnsarbeid og helse relaterte ytelser, fremstått tydeligere enn før som et spenningsfelt og et konfliktområde. Først og fremst i form av et politisk ønske om å dreie velferdsmodellen vår fra helse relaterte ytelser og over mot insentiver for lønnsarbeid. Dette har fått synlige konsekvenser både for organisering og praksis i velferdsapparatet, og for normative vurderinger av lønnsarbeid på den ene siden og sykdom og helse relaterte ytelser på den andre (Stjernø og Øverby, 2013; Wergeland, 2020).

Denne velferdspolitiske fortolkningsrammen tilsier at arbeid eller tilgrensende begreper (sysselsetting, sysselsettingsnivå med videre) på den ene siden, og helse relaterte ytelser eller tilgrensende begreper (uføretrygd, sykkelønn) på den andre, fortjener status som nodalpunkter i politiske velferdsdokumenter. Det vil fremgå av analysen at dette poenget er et kjernepunkt. Mange sentrale begreper i NOU-teksten vil få innhold og mening gjennom kobling til nodalpunktene. Som åpne eller flytende signifikanter er de avhengige av å bli plassert i svært meningsbærende sammenhenger for å bli forstått innenfor tekstens ramme. Det som kommer i spill gjennom analysen er dermed ikke tekstens objektive sannhet som virkelighetens speil, men virkemidlene som benyttes for å skape sannhet. Altså: Hvordan settes dagsorden gjennom meningsbærende kjernebegreper eller nodalpunkter, og hvordan kobles ekvivalenskjeden av ord til disse ideologitunge og meningsbærende begrepene?

Begrepet arbeid eller lønnsarbeid legger det ene sporet i teksten. NOU-ens del I markerer dette svært tydelig og blir det sentrale referansepunktet for hele NOU-en. La meg derfor vise frem virkemidlene og diskutere dem som et startpunkt i analysen. Følgende sitat fungerer som et illustrerende eksempel:

Høyere sysselsetting gir økt verdiskaping og gjør velferdssystemet mer robust overfor framtidige utfordringer knyttet til omstilling i arbeidslivet og økende levealder. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkeltes mulighet for selvforsørgelse og selvrealisering og et sentralt virkemiddel mot fattigdom (NOU 2019: 7, s. 11).

Som nodalpunkt gir sysselsetting et utgangspunkt for innhold til en rekke begreper. Rundt sysselsetting finner vi *verdiskaping*, *velferdssystem*, *økende levealder den enkeltes muligheter*, *selvforsørgelse*, *selvrealisering* og *tiltak mot fattigdom*. Alle disse begrepene kan i utgangspunktet gis ulikt innhold. De er egentlig bare tegn som må settes i en kulturell kontekst for å gi mening overhodet. Det er det ene. Det andre er at meningsinnholdet vil variere avhengig av plassering i kontekst. Det er ikke naturbestemt og selvinnsende at velferd er avledet av sysselsetting. I noen sammenhenger fremstilles velferd som det motsatte av sysselsetting. Marxistisk tradisjon opererer med undertrykking og fremmedgjøring i sin forståelse av lønnsarbeid (Marx, 1976). I økofilosofisk og modernitetskritisk tradisjon er dette poenget enda tydeligere artikulert. Økende levealder, selvforsørgelse og selvrealisering kobles til eksplisitt kritikk av vår produksjons- og livsforms vekst- og konsumpremisser (Gorz, 1979; 1989). Selvrealisering har i historisk perspektiv periodevis vært oppfattet som det motsatte av nødvendighetsarbeid (Arendt, 1996). Økt forskningsfokus på meningstap i arbeidslivet gir også godt grunnlag for mistanke (Graeber, 2018; Nørremark & Fogh Jensens, 2018). Ulikhetsforskning viser hvordan deler av arbeidslivet til de mest utsatte samfunnsgruppene produserer sykdom og utstøting (Dahl et al., 2014; Wilkinson & Pickett, 2016). Selv fattigdomstiltak har det samme problemet. *Ufaglært* arbeidskraft i lavtlønnsyrker opplever ikke lønnsarbeid som garanti mot fattigdom. Omfordeling og sosial utjevning vil i alle fall være en forutsetning som nokså konsekvent holdes utenfor rammen i debatten om arbeid og trygd (Jordfall et al., 2021).

Men i eksemplene ovenfor knyttes begrepene *verdiskaping*, *velferdssystem*, *økende levealder*, *den enkeltes muligheter*, *selvforsørgelse* og *selvrealisering* med

største selvfølgelighet til nodalpunktet lønnsarbeid og arbeidslinja. Begrepene koloniseres nærmest av styrken i dette nodalpunktet. Slik opphører mangfoldet av muligheter for disse flytende signifikantene. Positivt og relevant meningsinnhold blir fiksert innenfor sysselsettingsrammen. Fremstillingen blir tilsynelatende totaliserende og uangripelig.

Hovedlinje 2: Helserelaterte ytelser

Trygdesporet utgjør en tydelig kontrast. Begrepene som kobles til trygd får et så markant negativt innhold at leseren aldri skal være i tvil. Trygdeordningene fremstilles som problematiske fordi de aktualiserer helseproblemer som fenomen. Dette gjentas som et ledemotiv i NOU-en. Her følger noen eksempler.

For unge som sliter i arbeidsmarkedet, gir helserelevante ordninger høyere ytelser enn andre alternativer. Det kan svekke mulighetene for andre alternativer.

Langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer inn i andre helserelevante ytelser og etter hvert faller ut av arbeidslivet. (NOU 2019: 7, s. 11)

Rause ordninger gir svakere insentiver til arbeid, og et lavere arbeidstilbud. Gode insentiver til arbeid er dermed også en forutsetning for et finansielt bærekraftig velferdssystem. (NOU 2019: 7, s. 75)

Altså: NOU-en lager to ulike hovedspor ut fra nodalpunktene arbeid og helserelevante ytelser. De fremstår som utviklingsforløp som i teksten får enten positivt eller negativt utfall, avhengig av om resultatet blir arbeid eller trygd. At dette er språklige konstruksjoner, fremgår konkret og tydelig av måten helse og helseproblemer fremstilles på i teksten. Helse er et begrep som i denne sammenhengen gir negative assosiasjoner, fordi det kun gir mening som et fenomen som hindrer arbeidslinja. I utgangspunktet er det som kjent ingen grunn til at helse skal oppfattes slik. Helse er relevant som medisinsk

fenomen i sin egen rett, der en primært er opptatt av pasientenes ve og vel, ikke av spørsmålet om arbeidslinja oppnås eller ikke.

Det finnes fragmenter av unntak, men disse posisjoneres ikke som korrektiver til hoved fortellingen. Tvert imot er bekymringen konsekvent rettet mot sykdommens uheldige effekter for sysselsettingen og ytelsessystemenes påståtte negative effekt. For eksempel:

Mange av de som faller ut av arbeidslivet gjør det gjennom helserelaterte ytelser. Samtidig vil det ofte være bra for mange med helseproblemer å være i arbeid. (NOU 2019: 7, s. 20)

I denne fremstillingen er ytelsene årsak til problemet, ikke tiltaket som skal avhjelpe det. Og ikke nok med det – ytelsene blir et hinder for å realisere et påstått gode. Dette sporet fastholdes konsekvent.

Selv i sammenhenger hvor det burde være åpenbart at arbeidsmarkedet er årsaken til problemet, dreies fokuset mot ytelsene. Se på dette:

Bratsberg et al. (2013) fant at tap av arbeid øker risikoen for uførhet markant og det forklarer en betydelig andel av omfanget av uføre i Norge. Slik kan en midlertidig svikt i etterspørselen etter arbeidskraft få langsiktige konsekvenser for arbeidstilbudet og bruken av ytelser. (NOU 2019: 7, s. 79)

Hva sies egentlig her? Fremstillingen kunne i prinsippet gitt trygden en positiv valør og arbeidsmarkedet en tilsvarende problematisk status. Det er åpenbart grunner til at folk mister jobbene sine som ikke har noe med attraksjonen i trygdeytelser å gjøre. Men her blir fremstillingen nok et eksempel på det «egentlige problemet» i Norge, nemlig økningen i bruk av trygd. Med uføretrygd som nodalpunkt blir arbeidsmarkedet faktisk ikke stående som en egentlig forklaring, selv om det nevnes. Her går teksten ganske langt i å rive bort trygd som et legitimt sikkerhetsnett for utsatte arbeidstakere.

Med andre ord: Det eneste relevante ved ytelsessystemene er om de fremmer eller hemmer sysselsetting. Derfor blir det svært tydelig hvordan sykdom fungerer som en flytende signifikant som må underordnes et meningstungt omdreiningspunkt – enten i form av et negativt ladet trygdebegrep eller et positivt ladet arbeidsbegrep. Konkret betyr dette at folk aldri egentlig er «syke»,

men kun har «reduisert arbeidskapasitet» i perioder. Løsningen blir derfor logisk nok tiltak som avkorting av ytelser, helsejustert lønn, gradert uføretrygd, mer tilrettelegging og tettere oppfølging (NOU 2019: 7, s. 13).

Rent språkanalytisk er det med andre ord plasseringen i ekvivalenskjedene som definerer folks muligheter og helsestatus. Dette åpner for å forstå folks helsestatus først og fremst som en effekt av ytelsessystemene. Samtidig er denne språklige konstruksjonen uttrykk for en velferdspolitisk virkelighet, der en stadig tydeligere forsøker å realisere og berettigede arbeidslinja gjennom ny bruk av velferdsstatens ytelser.

Denne dreiningen i forståelsen av styring gjennom ytelsessystemer har for lengst fått sitt eget navn i forskningslitteraturen: *attraksjonsmodellen* (Claussen, 2014, s. 19). Dette innebærer at sjenerøse ytelser styrer for mange mennesker i utsatte posisjoner bort fra arbeidsmarkedet og over på trygd. NOU-en blir et tydelig uttrykk for dette også ved at den konstruerer en tilsynelatende logisk sammenheng mellom mindre sjenerøse ytelser og flere i arbeid. Selv om NOU-en påberoper seg forskning, er det svært lite, for ikke å si ingenting, som tilsier at flere faktisk kommer i arbeid av dette. Gradert sykemelding har eksistert i 30 år allerede (Hernes, 2020). «Tettere oppfølging av den enkelte» har vært en hyppig brukt språkfigur av NAV selv og i politiske dokumenter siden NAV-reformens oppstart i 2006.

Helsejustert lønn forutsetter som premiss at arbeidsrelatert sykdom egentlig ikke finnes, eller at alvoret i dette konseptet ikke egentlig er så tungt i seg selv, men først og fremst blir alvorlig og negativt definert av ytelsessystemenes blotte eksistens. Jeg påpeker at dette er et svært problematisk premiss, både vitenskapelig og moralsk. Analysen her undergraver forestillingen om at ytelsene er årsak til at folk ikke er i arbeid. Slik sett fremstår analysen som et eksempel på det Max Weber kalte «inconvenient facts» i sitt berømte essay «Science as a vocation» (1958). Ifølge ham var det akademikerens viktigste oppgave å påpeke slike. Kapitlets prosjekt påberoper seg en stolt tradisjon.

Individuelle insentiver som løsninger i konfliktfeltet arbeid og trygd

Konflikten mellom arbeid og trygd er en drivkraft i NOU-ens fremstilling. Samtidig er det relevant å lese fremstillingen som en konflikt det er mulig å løse. Det finnes åpenbart en ambisjon om politisk styring i dette feltet. NOU-en understreker gjentatte ganger behovet for en bestemt økonomisk politikk. Spørsmålet er her hva dette innebærer, slik vi analyserer teksten.

NOU-en viser sporadisk til strukturelle forklaringer på sysselsetting, som utviklingen i arbeidsmarkedet, konjunkturer, lønnsdannelse, demografisk utvikling og lignende (NOU 2019: 7, s. 16, 31). Men dette er nettopp sporadiske innslag. Teksten fokuserer på arbeidskraften og betoner ønsket om å sette arbeidskraften, den enkelte arbeidstaker, eller som teksten også sier, *tilbudssiden*, i sentrum. Ut fra fremstillingen hittil er det rimelig å vise til at styring først og fremst skal skje gjennom økonomiske insentiver som skal påvirke individer til å oppfatte seg selv mer som arbeidsdyktige enn som syke. Trygd og helse avvises ikke kategorisk som selvstendige fenomener, men de kan påvirkes, skrus fra hverandre og settes sammen på nye måter som passer bedre inn under arbeidslinjas formål og tiltak.

Denne fremstillingen får konsekvenser for problemforståelse og løsninger. Strukturelle forklaringer på sysselsetting beskrives i et eget kapittel (NOU 2019: 7, s. 31–53). Men fremstillingen av dette får ingen konsekvenser for hovedfokuset. Konjunkturer, demografi, innvandring og lignende er ikke en reell del av problem- og tiltaksforståelsen, men snarere et uforpliktende bakteppe.

En forutsetning for at dette kan passere, er at fokus flyttes fra strukturelle forhold til individuell tilpasning. Konkret fungerer dette slik at NOU-ens fremstilling former mottakere av tjenester som mer eller mindre motiverte arbeidstakere gjennom vektleggingen av ytelsessystemene. NOU-en trekker resonnetet ganske langt som premiss for tiltaksforslagene. Se på dette:

Både erfaringer og økonomisk teori viser til at antall jobber over tid vil følge personer som ønsker å jobbe (NOU 2019: 7, s. 15).

Her blir den avgjørende faktoren i analysen den individuelle motivasjonen, snarere enn arbeidsmarkedets tilbud og organisering. Denne fremstillingen er oppsiktsvekkende på enkelte premisser, men logisk på sine egne.

Motivasjonen knyttes ikke til aktørenes erfaringer med arbeidslivets strukturelle mekanismer, men til erfaringer med, eller innholdet i, insentivsystemene. Man er ikke syk som følge av et slitsomt eller brutalt arbeidsliv, men på grunn av demotiverende insentiver, som sjenerøse trygdeordninger eller tilsvarende sykelønnsordninger. I hvilken grad en størst mulig andel av befolkningen kan eller vil jobbe, blir dermed et spørsmål om insentivenes utforming, heller enn arbeidsmarkedets.

Det finnes to åpenbare konflikter i fremstillingen som kan spores gjennom hele NOU-en: konflikten mellom arbeid og trygd, og konflikten mellom individuelt motiveringsfokus gjennom insentivsystemene og mer strukturelle særlig arbeidsmarkedsrelaterte, problemstillinger. Sporadisk innrømmes disse konfliktene. Det vises til den velkjente sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting:

Den positive samvariasjonen mellom utdanningsnivå og sysselsetting skyldes også at det er en positiv seleksjon inn i utdanningen, noe som bidrar til at personer med mer utdanning lettere kommer i jobb framfor jobbsøker med lav utdanning (NOU 2019: 7, s. 41).

Eller arbeidsmarkedets strukturelle sider:

Strukturelle endringer kan gi økt mistilpasning i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at bedriftene etterspør andre typer arbeidskraft enn de som er ledige. Da vil både arbeidsledigheten og andelen ledige stillinger kunne øke ... (NOU 2019: 7, s. 51).

Men innsiktene som avdekkes her, får ingen konsekvenser for NOU-ens overordnede fortelling. Det er tilsynelatende ingen konflikt mellom slike innsikter og ytelsessystemene som problem og løsning. Det artikuleres i alle fall aldri noen slik konflikt. Insisteringen på ytelseslogikken og tiltakene knyttet til denne vender alltid tilbake som tekstens omdreiningspunkt, som om ingenting har hendt.

Det finnes grunner til at harmoniseringen av disse konfliktene foregår uten friksjoner og åpenbare vanskeligheter. Den mest sentrale årsaken lar seg spore ved bruk av Laclau og Mouffes analytiske strategi: Hegemoniske fremstillingsformer vinner ikke frem fordi de er mest overbevisende på vitenskapelige

premisser eller har de beste argumentene i seg selv. Det er like viktig at disse fremstillingsformene fortrenger alternativer, holder dem utenfor forståelsesrammen, gjør dem irrelevante eller ikke-eksisterende.

Dette er en innsikt som i utgangspunktet er en forutsetning for denne typen diskursanalyse: bevisstheten om at det finnes alternative diskurser om det samme fenomenet. Nyliberalismens epoke fornektet alternativer. I England på 1980-tallet fikk fornektelsen sitt eget akronym: TINA (There Is No Alternative). Dynamikken mellom arbeid og trygd har gått i lås på samme måte. Men la oss forsøke å finne analytiske åpninger her.

Det som holdes utenfor

Som vi allerede har vært inne på, nevnes betydningen av strukturelle forhold i arbeidsmarkedet, men tillegges egentlig ingen betydning for tiltakene. Samtidig er det hevet over tvil at arbeidsmarkedet representerer en systematisk sorteringsarena, avhengig av sosial klasse. Det er systematiske skjevheter i tilgang til type arbeid, lønnsnivå og sannsynlighet for utenforskap (Dahl et al. 2014; Nordli Hansen og Ljunggren, 2021; Wergeland, 2020). De med lavest utdanning har de mest helsefarlige og de dårligst betalte jobbene, og er mest disponert for arbeidsledighet. Det er dette faglitteraturen med et overordnet begrep kaller *utstøtingshypotesen*.

Sosiale forskjeller, sosial ulikhet, det sosiologien i noen sammenhenger har kalt klasseforskjeller, finnes ikke i denne teksten. Fraværet av dette perspektivet er et fenomen som ofte kobles til *nyliberalisme* (Dybedahl et al. 2020; Hippe, 2021). Her etableres et grunnpremiss om at den beste regulerende mekanismen i samfunnet er markedet, og at markedet befolkes av frie individer. Disse er individuelle markedsaktører, ikke representanter for klasser eller andre samfunns kategorier. De kan besitte mer eller mindre grad av relevant kapital for å lykkes i markedet, men de er klasseløse individer.

Denne tilnærmingen lar seg spore i NOU-en gjennom det konsekvent individualiserende tilpasningsfokus. Et ulikhets- eller klasseperspektiv ville bli problematisk i denne sammenhengen. En slik posisjon vil kreve ulikhet og klasse som forklaring på ledighet og helseplager. Dersom dette ble et etablert

premiss, ville det heller ikke være mulig å se bort fra det når en skulle foreslå tiltak. Man løser ikke et strukturelt forklart problem med individuelt motiverende insentiver. Enten man ser på det individuelle tilpasningsparadigmet som et politisk bevisst valg eller som noe ikke-intensjonalt, innebygd i dagens diskursorden, er det uansett etablert som en tydelig tenkemåte og praksisform som kommer til uttrykk i NOU-ens tekst.

Et annet sentralt moment som holdes utenfor rammen, er den sosialøkonomiske forskningsposisjonen som påviser at det ikke er konflikt mellom arbeid og trygd. Sjenerøse ytelser er snarere en forutsetning for høy sysselsetting. Et omfattende, inkluderende arbeidsmarked innebærer inkludering av grupper som til enhver tid vil kunne være mer og mindre sårbare, og derfor mer og mindre ute av drift (Moene & Barth, 2004; Moene, Barth & West-Pedersen, 2022). 20–25 prosent av mennesker i yrkesaktiv alder – et sted mellom 600 000 og 670 000 mennesker – er til enhver tid mer og mindre ute av arbeidsmarkedet (Dahl et al. 2014; NAV 2023). Men mange er delvis inne, og mange kommer tilbake.

I denne sammenhengen er poenget at sjenerøse ytelser legger til rette for fleksibel veksling og mulighet for periodevis sysselsetting. En argumentasjon for «mindre sjenerøse ordninger» velger å se helt bort fra dette premisset. Konsekvensen kan være at mulighetene for høy sysselsetting synker, eller at folk tvinges tilbake i de dårlig betalte, helsenedbrytende jobbene de kom fra i utgangspunktet.

Dette innebærer uansett en dreining av det som i utgangspunktet var hovedpoenget med den norske og skandinaviske velferdsmodellen: et sosialt sikkerhetsnett for folk som ble utstøtt av arbeidsmarkedets ødeleggende sider. Det skulle være mulig å tenke på arbeidstakere som noe annet enn en vare i et arbeidsmarked (Esping-Andersen, 1990). Dette er ikke artikulert noe sted i NOU-en. Det tas for gitt at velferdsstatens funksjon dreies i retning av arbeidsmarkedstilpasning fra det utgangspunktet som er nevnt ovenfor. Det tas også for gitt at dette er nødvendig og ønskelig, både fra arbeidstakernes synspunkt og fra et overordnet styringsperspektiv representert ved ekspertutvalget som produserer NOU-en.

Effekter: 1. Velferd i revers: utrygghet som insentiv for arbeidslinja

Vi sirkler inn tiltak som i utgangspunktet har vært velferdsstatens drivkraft og eksistensberettigelse: uføretrygd og sykelønn. De er begge ledemotiver gjennom NOU-en og samtidige illustrerende eksempler på flytende signifikanter som endrer innhold radikalt ved å bli frakoblet trygdesporet og lenket til arbeidslinja. Følgende setning er representativ for helheten i NOU-ens tiltaksforståelse:

Mindre sjenerøs inntektssikring med lavere ytelser gir mindre økonomisk trygghet, men innebærer samtidig sterkere insentiver, noe som reduserer bruken av trygdeytelser og har bedre virkning på sysselsettingen. (NOU 2019: 7, s. 18)

Det samme gjelder setningen om sykelønn:

Sykelønnsordningen bør endres for å bidra til redusert fravær og økt sysselsetting, blant annet gjennom økt bruk av gradert sykemelding. (NOU 2019: 7, s. 11)

Setningene kan se tilforlataelige ut dersom en legger premissene for såkalt dagsaktuell og konvensjonell politisk debatt til grunn. I mitt analytiske prosjekt er setningene en alarmerende oppfordring til ettertanke. Her er alt egentlig snudd på hodet i forhold til velferdsstatens opprinnelige idé. «Trygghet» var et gode både på samfunns- og individnivå, et kriterium på livskvalitet som velferdsstatens sikkerhetsnett ga utsatte samfunnsgrupper som opplevde utstøtingsmekanismer i arbeidslivet (Seip, 1994; Wergeland, 2020). Dette innslaget er fortsatt til stede, men setningene signaliserer en tydelig dreining.

NAV-reformen og tilhørende prosedyrer og praksisformer i velferdsforvaltningen legger også sterke føringer på endringer i sosialfaglig praksis (Røysum, 2012). Det lingvistiske poenget er at ordene har endret karakter ved å løsne fra trygd som nodalpunkt og i stedet knytte seg til arbeidslinja. I en politisk og forvaltningsmessig kontekst betyr dette konkret at ytelsessystemer, som tidligere skulle gi trygghet for utsatte grupper, nå blir til målstyringsteknikk med lønnsarbeid som imperativ. Denne dreiningen kan spores tilbake

til 1990-tallet, men har blitt forsterket etter NAV-reformen (Wergeland, 2020; Hatland, 2011).

Trygd trekker med seg en rekke begreper i ekvivalenskjeden, som fylles med negativt ladet innhold av overordnede forestillinger om trygd. Helserelaterte ytelser fremstilles som passiviserende og nærmest per definisjon som utgangspunkt for overdreven fokus på helsemessige utfordringer (som vil) svekke mulighetene til å komme i arbeid. (NOU 2019: 7, s. 18)

Men hvorfor stoppe der?

Forskning og erfaring viser at arbeid i mange tilfeller kan være helsebringende. Dette gjelder for eksempel personer med rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser. (NOU 2019: 7 s. 19)

I dette systemet er det ytelsessystemene i seg selv som blir sykdomsfremkallende. De fungerer ikke som botemidler. Samtidig etableres det nokså generelle og til dels kategoriske ekvivalenskjeder som former forståelsen av arbeid som helsebot. Arbeid blir helsefremmende dersom en skifter forståelsesramme fra trygd til arbeid. Dette understøttes av en temmelig konsekvent mistenkeliggjøring av medisinsk og helsebasert forståelse av ytelsessystemer. Vi er i bakvendtland der alt går an. Trygghet blir veien til sykdom og utrygghet et legitimt argument for arbeidslinja. Assosiasjoner til Orwells newspeak-verden der «krig er fred» og «frihet er trelldom» (Orwell, 1979, s. 25) blir åpenbare, utrivelig og provoserende.

Effekter 2: Mistillit og syndebukk

Mistenkeliggjøring av det tradisjonelle helseperspektivet innebærer også mistenkeliggjøring av aktører som påberoper seg dårlig helse som argument for trygdeytelser. Her finner vi kjernen i NAV-reformens mistenkeliggjørende virkning på utsatte samfunnsgrupper. En sentral aktør i velferdsdebatten,

arbeidsmedisiner og tidligere overlege i Arbeidstilsynet, Ebba Wergeland, kaller derfor arbeidslinja for «mistillitslinja» (Wergeland, 2020, s. 17).

Dette er så påfallende at det er fristende å gi fenomenet ekstra oppmerksomhet. Mistenkeliggjøringen fungerer som en underliggende drivkraft i NOU-en. Fra mistenkeliggjøring er veien kort til utpeking av syndebukker som problemforståelse.

Den franske filosofen og litteraturteoretikeren René Girard gir en relevant inngang til temaet. I Girards analyser er syndebukkens funksjon å avlede oppmerksomheten fra alvorlige konflikter i samfunnet samt å bidra til en slags rensing og etablering av en ny og bedre samfunnsorden som følge av at syndebukken ofres (Girard, 1982). Disse konfliktene er hos Girard uttrykk for det han kaller mimetisk begjær, en sterk likhet i preferanser hos samfunnets aktører (som kan handle om et vidt spekter av begjær). Men denne formen for begjær er ikke rettet mot objektet i seg selv, det være seg kjønn, verdier, målsettinger og lignende. Vi vil ha det andre har. Det egentlige begjæret er etterligningen av de andre med samme begjær, fokuset på personer som vi knytter til begjærets egentlige objekt (rivalen er det mest åpenbare eksempelet). Dette betyr at denne formen for begjær inneholder en blanding av ekstrem konformitet og samtidig en kilde til konflikt. Vi vil ha det de andre har, men de kan dermed også bli rivaler, konkurrenter og hindringer for måloppnåelse.

Det har «alltid» vært behov for syndebukker, og Girard analyserer fenomenet i religiøse fortellinger (Job, Jonas, «jødene» med flere, se Girard, 1992) eller gjennom litterære eksempler (Grande, 2021).

Om en griper Girards overordnede poeng, er arbeidslinja et svært relevant eksempel. Lønnsarbeidet har manifestert seg som mimetisk begjær på flere måter. Det fremstår som et svært ettertraktet gode for de fleste voksne mennesker, der folk i arbeidsdyktig alder, sosiologisk sett og rimeligvis også ut fra selvoppfatning, befinner seg i en situasjon preget av konkurranse (om jobber) og sammenligning (mellom de med og uten jobb, mellom folk med ulik jobbstatus og lignende).

Rasistiske tendenser i befolkningsgrupper som oppfatter innvandrere som en trussel mot egne arbeidsplasser eller bomiljøer, er velkjente eksempler som kan forstås innenfor dette fortolkningskjemaet. Samtidig befinner også styringseliten, toppolitikere, sentrale personer i forvaltningen og relevante forskningsmiljøer seg i en situasjon preget av likhet og konkurranse. Det jaktes på optimale tiltak for lønnsarbeid, samtidig som de aktuelle aktørene hele tiden

sammenlignes og konkurrerer: Hvem har de beste tiltakene? I hvilke sammenhenger lykkes og mislykkes NAV? I tillegg står det mye på spill. Dersom en ikke lykkes, trues samfunnsmodellen vår. De fleste vil derfor strekke seg langt for å unngå den potensielle konflikten.

En særdeles relevant løsning er syndebukken. Den som står utenfor arbeidslivet, blir lett et mål. Alle aktører med interesser i dette feltet kan raskt samles om å peke ut denne gruppen som det egentlige problemet. «Alle» er enige om at de bør komme seg raskt i jobb. Utenforskap defineres dessuten i økende grad, både i politikk og forvaltning, som et individuelt motivasjonsproblem. Den enkelte er selv ansvarlig, og til dels skyld i sin egen skjebne.

Michal Sandel peker på dette fenomenet i *The Tyranny of Merit*. Her fremstilles en usympatisk cocktail av den dagsaktuelle elitens ubeskjedne selvhedelsestrang, voksende ulikhet mellom samfunnsgrupper og en tydeligere tendens til å gjøre utsatte grupper ansvarlige for sin egen misære (Sandel, 2020).

Det ligger en kime til mistenkeliggjøring og syndebukk mentalitet i selve dynamikken mellom arbeid og trygd slik den er presentert i NOU-en. Status som fullverdig samfunnsdeltaker gjennom lønnsarbeid blir, både direkte og indirekte, i NOU-en påviselig fremstilt som et motivasjonsproblem på individnivå. Veien er kort derfra til forestillingen om «giddeløs ungdom som foretrekker å nave». Dette er en gruppe som kan og bør «straffes» gjennom reduksjon i ytelser. Ellers vil de snylte på fellesskapet og lure seg til ytelser de egentlig ikke trenger. De vil tappe fellesskapet for ressurser, og ikke minst: dette har vi ikke råd til. (Vi har åpenbart råd til mye annet, men ikke dette.) Resonnementet artikuleres daglig i den politiske debatten. Mer forskning er neppe nødvendig på dette punktet.

Straffen for å svikte arbeidslinja viser seg først og fremst som en type direkte eller indirekte stigmatisering. Dette blir tydelig i NOU-en når det legitime i «trygghet» fra velferdsstatens tidligere fase parkeres som et hinder for arbeidslinja. Samtidig sukres syndebukk mytens sure svie med velferdsstatens utrettelige innsats for «å få folk i jobb». Innsatsen er så ressurskrevende og altoverskyggende at det knapt fremstår som mulig å holde seg utenfor arbeidsmarkedet, med mindre en lider av individuelle defekter som for eksempel utilbørlig eller i alle fall påfallende mangel på motivasjon. Det finnes en rekke casestudier innenfor forskningsfeltet «Supported Employment» som viser hvordan tung profesjonell intervensjon bidrar til å omdefinere utsatte

brukeres selvforståelse og dermed får dem i arbeid under omfattende oppfølging (Sannes & Spjelkavik, 2014).

Syndebukk myten og mistenkeliggjøringen risikerer altså å bli en dysfunksjonell effekt av dette altoverskyggende sysselsettingsregimet. Dette skjer først og fremst fordi sykdom som effekt av arbeidsmarkedets virkemåte ikke anerkjennes og holdes utenfor diskursens orden. Det står langt mer på spill enn et akademisk resonnement her. Det er de mest utsatte samfunnsgruppene som betaler prisen.

Syndebukk myten representerer en fortolkning av NOU-ens perspektiver, ikke en påstand om intensjonene til de individuelle skribentene av NOU-en. Denne analysen berettiger seg nettopp ved å vise hvilke sosiale virkelighetskonstruksjoner en sentral politisk tekst bidrar til uavhengig av skribentenes bevisste hensikter. Syndebukken som fenomen er gjerne karakterisert av mangel på bevissthet om egen rolle i produksjonen av syndebukker og i den brutale behandlingen av dem (Girard, 1992, s. 65). Dette anføres som et kjerneargument for tekstanalysen her.

NOU tekstens troverdighet: Styringselitens kunnskap som myte?

Tekstens troverdighet er selvsagt knyttet til kunnskapsstatusen som presenteres, samt deltakernes status i NOU-ens «ekspertutvalg». Det er tunge aktører fra norsk forskning og forvaltning som driver fortellingen i denne utredningen. De har også med seg supplerende hjelpere fra annen europeisk forskning for å underbygge poengene. Det er viktig å merke seg at det analytiske grepet i dette kapitlet ikke handler om å fastslå forskningens sannhetsgehalt eller kvalitet, men snarere om hvordan den bidrar til å sette sammen én virkelighetsoppfatning på bekostning av andre mulige, og hvilke konsekvenser tekstens perspektiv får i forlengelsen av sitt eget ståsted.

Det vises i løpet av NOU-en, særlig i kapittel 5, til forskning som «beviser» betydningen av økonomiske insentiver. I lys av kapitlets analytiske grep vil alle forskningsresultatene strengt tatt være ledd i en ekvivalenskjede som underbygger arbeidslinjas poeng. Samtidig, og like relevant i forhold til det

analytiske grepet: Hva holdes utenfor, og hva underkommuniseres? Dersom en gransker deler av forskningsgrunnlaget nærmere, blir evidensen vagere og resonnementene ikke åpenbart direkte relevante. Det vises for eksempel til at

... lav medfinansiering fra arbeidsgiver og sjenerøse ytelser (gir) svake insentiver til å unngå sykefravær, og medvirker til at helse-relaterte trygdeordninger brukes i stedet for dagpenger..

eller

... at økonomiske innstramminger og strengere kontroll virker. Samtidig kan dette også føre til at marginale arbeidstakere og mangelfull kompetanse og mindre helseplager føres over på andre, midlertidige trygdeordninger eller ut av arbeidsstyrken. (NOU 2019: 7, s. 80)

Eksempelet viser hvordan faktagrunnlag og resonnementer raskt kan gli over i fragmentariske påstander og marginale effekter. Dessuten underkommuniseres det at trygdeytelsene fortsetter å øke radikalt, til tross for at mange av de foreslåtte tiltakene allerede har vært utprøvd. Budskapet er i realiteten mer av det samme. Forskjellen er bare at fokuset på ytelsessystemene som årsak og løsning er tydeligere.

Som strengere sykepengeordning. Mer bruk av gradert sykemelding. Økning av arbeidsgivers finansieringsansvar for langtidsfravær. Et mer radikalt forslag er innføring av såkalt helsejustert lønn: En ufør arbeidstaker som er i jobb får redusert lønn av arbeidsgiver dersom vedkommende har lavere produktivitet enn forventet, men arbeidstaker får kompensasjon i form av uføretrygd. Vedkommende tjener mindre enn i fulltidsjobb, men mer enn full uføretrygd (NOU 2019: 7, s. 19, s. 147).

Et relevant oppfølgingsspørsmål blir om tiltakene er mer drevet av logikken i en sosialt konstruert virkelighet enn av entydig, vitenskapelig faktabasert kunnskap. Selvsagt har NOU-en sine ord i behold dersom den rendyrker sin egen logikk: Sjenerøse ytelser gjør det mulig for folk å være utenfor arbeidslivet. Det som holdes utenfor rammen, er om kutt i ytelser nødvendigvis får utsatte grupper i jobb, gjør deres økonomiske livsgrunnlag bedre, eller for den saks skyld gjør livene deres bedre.

En utprøvende oppsummering kan være at NOU-en er et eksempel på styringselitens kunnskaps- og tiltaksperspektiv som myte. Da avdekkes en styringsoptimisme som er mer ideologitung enn egentlig vitenskapelig kunnskapsbasert. Logikken i forholdet mellom kunnskap og tiltak tenderer mot det selvrefererende. Perspektivet lar seg derfor ikke nødvendigvis rokke av manglende effekt (Bekkers & Homburg, 2007).

Det er derfor de kalles myter: De mobiliserer aktørene til innsats for idealene uavhengig av kostnader og påviselige effekter, og de fremmer egne perspektiver effektivt på bekostning av alternativer. Analysen av NOU-teksten har gitt oss anledning til å reise dette spørsmålet. Det er kanskje ubekvemt og brysomt, men det sparker oppover.

Oppsummering

Analysen dokumenterer en språklig strategi i NOU-en hvor ytelsessystemenes betydning for arbeidslinja fremstår med konsekvens og logikk på egne premisser. Tiltakene knyttet til effektivisering av arbeidslinja gjennom ytelsessystemene blir rimelige og funksjonelle på slike premisser. Makten i denne konstruksjonen og det høyst diskutabile i budskapet blir først synlig når eller dersom en opererer med alternative virkelighetsforståelser som er i konflikt med NOU-ens fremstilling.

Det er først da det konstruktivistiske i analysen blir interessant, og forholdet mellom de ideologisterke kjernebegrepene eller nodalpunktene arbeid og trygd, samt de andre ordene som grupperer seg rundt dem, avtegner seg som en mulig måte å se NOU-ens tekst på. Først da oppstår det også grunner til å tenke kritisk over hva som skjer med velferdspolitikkenes grunnfjell: trygghet og sikkerhet i forhold til markedskreftenes dysfunksjonelle sider i arbeidslivet. Det er disse som plutselig står på spill når trygghet blir et negativt ladet begrep.

I sin politiske konsekvens er trygghet i ferd med å ofres som velferdsstatens grunnprinsipp på arbeidslinjas alter. Et annet hovedpunkt i oppsummeringen er det påfallende i NOU-ens ekskludering av åpenbart relevant kunnskap for forståelsen av forholdet mellom arbeid og trygd. Særlig tenker jeg på påvisningen av de sjenerøse trygdeytelsenes betydning for høy sysselset-

ting. Denne fortrenses konsekvent av mer uklar evidens om nødvendigheten av kutt i ytelser.

Først i dette analytiske perspektivet kommer arbeidslinjas autoritære og noe endimensjonale karakter til syne i ordflommen, som en ellers kunne komme i skade for å oppfatte som en saklig fundert og ugjendrivelig sannhet. Analysen gir muligheter for en slik type avkledning og dekonstruksjon. Den gir også muligheter for å holde en demokratisk offentlighet levende, nettopp gjennom konfliktfylt dialog. Mouffe og Laclaus perspektiv på demokrati rister hardt i den noe konsensuspregede og teknokratiske formen for styring som Norge har befestet gjennom dagens velferdspolitik.

Referanser

- Arendt, H. (1996). *Vita activa*. Pax forlag.
- Bekkers, V. & Homburg, V. (2007). The myths of e-government: Looking beyond the assumptions of a new and better government. *The Information Society*, 23(4), 373–382. <https://doi.org/10.1080/01972240701572913>
- Claussen, B. (2014). *Fattigdom i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Dahl, E., Bergsli, H. & Wel, K. van der. (2014). *Sosial ulikhet og helse. En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dybedahl, O. (2020). Ontologisering av det politiske. En kritikk av Laclau og Mouffes forståelse av politikk og økonomi. *Agora*, 1–2.
- Dybedahl, O., Hverven, S., Innset, O. & Kristjansson, M. (2020). Markedet og det nye mennesket. I O. Dybedahl, S. Hverven, O. Innset & M. Kristjansson (Red.) *Markedsmennesker. Kritikk av tidsånden* (s. -). Dreyer Forlag.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Girard, R. (1992). *Job – idol & syndebukk*. Forlaget ANIS.
- Gorz, A. (1979). *Økologi og frihet*. Pax forlag.
- Gorz, A. (1989). *Critique of economic reason*. Verso.
- Graeber, D. (2018). *Bullshit jobs*. Simon & Schuster.
- Grande, P. B. (2021). Syndebukken og den historiske utviklingen. *Agora*, 1–2, 373–387.
- Hatland, A. (2011). Trygd og arbeid. I A. Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.), *Den norske velferdsstaten* (s. 102–146). Gyldendal Akademisk.
- Hernes, Ø. M. (2021). Liten virkning av vilkår om, aktivitet til unge sosialhjelpsmottakere. *Stat og Styring*, 2. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-750X-2021-02-08>
- Hippe, I. (2021). *Korstoget mot velferdsstaten*. Svein Sandnes Bokforlag.
- Jacobsen, J. (2020). Populismens retorikk: trussel eller ressurs for deliberativt demokrati. *Agora*, 1–2, 61–87.
- Jensen, M. H. (2015). Venstrepopulisme – teori og praksis. *Gnist*, 04. <https://marxisme.novenstrepopulisme-teori-og-praksis>.
- Jordfall, B., Svarstad, E. & Nymoene, R. (2021). *Hvem er de lavtlønte?* Fafo-rapport 29.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Verso.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2002). *Det radikale demokrati – diskursteoriens politiske perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. Verso.
- Ljunggren, J. & Nordli-Hansen, M. (Red.) (2021). *Arbeiderklassen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Marx, K. (1976). *Verker i utvalg 5. Kapitalen 1*. Pax Forlag.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Moene, K. & Barth, E. (2004). Den skandinaviske likhetsmodellen. *Plan*, 36(3) Utg. 3. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN%201504-3045-2004-03-06>

- Moene, K., Barth, E. & West-Pedersen, A. (2023). Myten om det norske utenforskapet. *Søke-lys på arbeidslivet*, 3, 1–9. <https://doi.org/10.18261/spa.40.3.3>
- Mouffe, C. (2015). *Om det politiske*. Cappelen Damm Akademisk.
- NAV. (publisert 11/05/23). <https://data.nav.no/fortelling/omverdensanalyse/kapitler/Politiske%20trender.html>
- NAV. (publisert 3. april 2024). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aapnedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/talet-pa-uforetrygda-auka-i-1-kvartal-2024>
- NOU 2019: 17. (2019). *Arbeid og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Nørmark, D. & Jensen, A. F. (2018). *Hvordan vi fik travlt med at lave ingenting*. Gyldendal.
- Orwell, G. (1979). *1984*. Gyldendal.
- Polkinghorne, D. E. (1988). *Narrative knowing and the human sciences*. State University of New York Press.
- Ricour, P. (1988). *Hermeneutics and the human sciences*. Cambridge University Press.
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeiders erfaringer med NAV-reformen* [Doktorgradsavhandling, Høgskolen i Oslo og Akershus]. Senter for profesjonsstudier.
- Sandel, M. (2020). *The tyranny of merit. What's become of the common good?* Penguin Books.
- Sannes, T. A. S. & Spjelkavik, Ø. (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse – ordinært arbeid som mål og middel* (s. 124–139). Gyldendal Akademisk.
- Seip, A. L. (1994). *Veien til velferdsstaten*. Gyldendal.
- Stjernø, S. & Øverby, E. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. *Arbeidslinja*. Universitetsforlaget.
- Weber, M. (1958). Science as a vocation. I H. H. Gerth & C. W. Mills: *From Max Weber: Essays in sociology* (s. 129–156). Oxford University Press.
- Wergeland, E. (2020). NAV og den nye arbeidslinja: Nå står kampen om folketrygden. *Gnist* nr 4.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2016). *Ulikhetens pris*. Res Publica.
- Zizek, S. (2001). *Ideologiens sublime objekt*. Spartacus.

Bregnballe, A. (2025). Norges globale uansvarlighet. I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 141–168). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670905>

5

Norges globale uansvarlighet

Anne Bregnballe

Sammendrag: I kapitlet analyseres to norske regjeringers planer for arbeidet med FNs bærekraftsmål fra 2021 og 2023. Problemstillingen er hvordan planene behandler Norges globale ansvar med hensyn til de områder som Norge kritiseres for: det høye forbruket som i stor grad er basert på import, spill-over-effekter som viser til hvordan Norge påvirker andre lands muligheter for å oppnå bærekraft, samt den fortsatte oljeproduksjonen. Analysene er inspirert av konstruktivistisk tenkning og nyinstitusjonalisme, og viser hvordan makten arbeider i tekstene for å unngå problematisering av disse temaene. Verktøy som benyttes, er dobbelttale, redigering av ideene og utdefinering av dilemmaer, problemer og alternativer, ikke minst stemmene fra og interessene til det globale Sør. Dermed beskyttes sentrale verdier og interesser som økonomisk vekst, økt forbruk og global konkurransekonomi, som velferdsstatens institusjoner og legitimitet er bygget opp omkring. Jeg argumenterer for at dette både er et moralsk problem og en trussel mot norske borgeres velferd og overlevelse. Kapitlet avsluttes med drøftinger av om planene er uttrykk for avpolitisering, et organisert hykleri, SDG-vasking og nykolonialisme.

Nøkkelord: FNs bærekraftsmål, organisert hykleri, spillover-effekter, SDG-vasking, nykolonialisme

Abstract: The chapter analyzes two Norwegian governments' plans for work with the UN's sustainability goals from 2021 and 2023. The issue is how they treat Norway's global responsibility regarding the areas for which Norway is criticized: the high consumption, which is largely based on imports; spillover effects that show how Norway affects other countries' opportunities to achieve sustainability; and the continued oil production. The analyses are inspired by constructivist thinking and neo-institutionalism and show how power works in the texts to avoid problematizing these themes. Tools used are doublespeak, editing the ideas and marginalization of dilemmas, problems and alternatives, not least the voices from and the interests of the global South. This protects central values and interests such as economic growth, increased consumption and a global competitive economy, around which the welfare state's institutions and legitimacy are built. I argue that this is both a moral problem and a threat to the welfare and survival of Norwegian citizens. The chapter ends with discussions of whether the plans are an expression of depoliticization, organized hypocrisy, SDG-washing and neo-colonialism.

Keywords: UN sustainability goals, organized hypocrisy, spillover effects, SDG-washing, neo-colonialism

Innledning

Naturens tålegrenser er truet på ni sentrale områder, og seks av disse er allerede overskredet (Richardson et al., 2023). Alt liv på jorden er truet, og mange mennesker, spesielt i det globale Sør, opplever i dag ødeleggende konsekvenser. FNs bærekraftsmål, som ble vedtatt i 2015 som en del av *Agenda 2030*, skal fungere som en felles arbeidsplan for alle FNs medlemsland for å sikre bærekraft langs tre dimensjoner: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. *Agenda 2030* poengterer den gjensidige avhengigheten mellom land og det felles ansvaret for at alle oppnår bærekraftsmålene.

SDG-indeksen (Sustainable Development Goal Index) måler utviklingen for arbeidet med bærekraftsmålene. Norge er nummer 7 av 166 land i 2024 (Sustainable Development Report, 2024). Dette skyldes høy måloppnåelse nasjonalt på områder som økonomisk vekst, helse, fattigdom og likestilling. Derimot har Norge store problemer med sin påvirkning globalt og på andre land. Norge er nummer 156 på spillover-indeksen, noe som betyr at vi er blant de landene i verden som har størst negativ påvirkning på andre lands muligheter til å nå bærekraftsmålene. Dette skyldes primært den fortsatte oljeutvinningen og vårt høye forbruk. Problemet med forbruket er dels størrelsen, og dels at det i stor grad er basert på import av varer som har negative virkninger i andre land, blant annet avskoging, vannmangel, forurensning, klimagassutslipp og moderne slaveri.

Hvis alle mennesker på jorden levde som nordmenn, ville vi trenge 3,6 jordkloder (WWF, 2024). Dette er ikke bærekraftig, og i mange år har COP-møtene (UN Climate Change Conferences) vært preget av konflikten mellom det globale Sør og det globale Nord om hvem som har ansvaret for klimaproblemene, både historisk og nå, og om de rike landene kan fortsette å øke sitt forbruk. Mange NGO-er, ledere i det globale Sør og internasjonale forskere beskriver de rike landenes arbeid med klima og bærekraftsmålene som nykolonialisme (Sultana, 2022a; Hickel et al., 2022).

Norge var blant pådriverne i arbeidet med utformingen av FNs bærekraftsmål, og norske politikere kaller gjerne Norge et foregangsland (Pedersen, 2021). Likevel fikk Norge, på grunn av manglende nye forpliktende klimatiltak og resultater, ikke taletid på FNs høynivåuke i september 2023, og ble også holdt utenfor FNs klimamøte i april 2024 av samme grunn. Greenpeace, Naturvernforbundet og Kirkens Nødhjelp betegner det norske arbeidet som

«flaut og pinlig» og bruker ord som «internasjonal hykler» og «dobbelmoral av verste slag» (ForUM, 2023; NRK, 2024).

Det kan argumenteres for at det er et moralsk og etisk problem at vi i Norge lever slik at det ødelegger andre lands muligheter til å oppfylle sine mål. Dessuten er det i vår egen interesse å arbeide for bærekraftsmålene globalt, fordi norske borgeres velferd både nå og i fremtiden avhenger av hva som skjer i andre land og globalt. Kjennskap til trusler og til at vår politikk påvirker andre mennesker og naturen negativt, kan også ha konsekvenser for nordmenns livskvalitet og psykiske helse.¹

Temaet i kapitlet er hvordan to norske regjeringer forholder seg til dette i de to første planene for arbeidet med bærekraftsmålene. Den første planen kom i 2021 fra Solberg-regjeringen (Meld. St. 40 (2020–2021)), og den andre to år etter fra Støre-regjeringen (Prop. 1 S (2023–2024)). Følgende spørsmål stilles til tekstene: Hvordan tar de opp det globale ansvaret med hensyn til det norske samlede forbruket, spillover-effekter og norsk oljeproduksjon? Hvordan arbeider makten i tekstene?

Kapitlet innledes med å vise til noen hovedlinjer i forskningen om bærekraftig utvikling. Dernest presenterer jeg mine analysemetoder, som er inspirert av konstruktivistisk tenkning og nyinstitusjonalistisk teori. Deretter følger analyser av de to tekstene. Med bakgrunn i analysene drøfter jeg hvordan makten arbeider i tekstene med bruk av nyinstitusjonalistisk teori. Kapitlet avsluttes med drøftinger av om tekstene er uttrykk for avpolitisering, et organisert hykleri, SDG-vasking og nykolonialisme.

Forskning om bærekraftig utvikling

FNs bærekraftsmål bygger videre på arbeidet med *Tusenårsmålene* fra 2000 og *Agenda 21* fra 1992. Forskning på bærekraftsmålene i norsk politikk, med vekt på det globale ansvaret, er foreløpig begrenset, men det er rimelig å anta

1 I intervjuer med mennesker som hadde meldt seg på et prosjekt innen Bærekraftige lokalsamfunn, ga mange uttrykk for dette (Bregnballe, 2005, s. 116–139).

en viss kontinuitet i bærekraftsarbeidet fra *Agenda 21* til *Agenda 2030*. Jeg vil kort vise til noen forskningsbidrag som er relevante for kapitlets tema.

Vår felles framtid definerte bærekraftig utvikling som «En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.» (Brundtland et al., 1987, s. 42). Bærekraftig utvikling deles inn i tre dimensjoner: økonomisk, sosial og natur/miljø. Kritikken av begrepet har vært omfattende, både internasjonalt og i Norge. Mange peker på at det er uklart, diffust og kan brukes som merkelapp på nær sagt hva som helst (Farley & Smith, 2020).

Et sentralt problem er at de tre dimensjonene ofte behandles som adskilte, og at økonomien får forrang. Det understrekes at både det økonomiske og det sosiale er avhengig av natur og miljø, og må holde seg innenfor naturens grenser (Farley & Smith, 2020; Vatn, 2021). Raworths (2017) begrep om doughnut-økonomien bygger på denne tenkningen.

Brundtland-rapporten og det påfølgende FN-arbeidet har lagt til grunn at økonomisk vekst er nødvendig og ønskelig også i rike land for å oppnå bærekraftig utvikling. Den uttrykte antakelsen er at rike land dermed kan investere i og hjelpe fattige land, og at økt globalisering, frihandel og ny teknologi vil bidra til å beskytte både natur og miljø, samt løfte mennesker ut av fattigdom (Farley & Smith, 2020; Vatn, 2021). Noen forskere deler denne troen og argumenterer for at *grønn vekst*, der materielt forbruk, forurensning og utslipp av klimagasser er frakoplet den økonomiske veksten, er mulig (Stoknes, 2020).

Andre argumenterer for at dette er umulig (Hickel & Kallis, 2020; Sultana, 2023; Vatn, 2021). European Environmental Agency (EEA, 2023) konkluderer i en rapport med at frakopling mellom økonomisk vekst og ødeleggelse av naturressurser er usannsynlig globalt sett, og at europeiske land må finne andre måter å forstå utvikling på enn økning av vekst og forbruk. Det globale Nord må redusere materialforbruk og energibruk for at det globale Sør skal kunne dekke grunnleggende behov innenfor jordens tålegrenser (EEA, 2023; Hickel og Kallis, 2020; Vatn, 2021).

At det norske forbruket ikke er bærekraftig, har lenge vært påpekt. For nesten tretti år siden konkluderte et panel ved en forskningskonferanse med at det norske forbruket ikke er oppnåelig globalt, og at det ikke foregår politiske prosesser tilpasset problemenes omfang (Norges forskningsråd, 1996, s. 27). I 1996 ble prosjektet *Bærekraftige lokalsamfunn*, med fokus på bærekraftig produksjon og forbruk, igangsatt. Ifølge prosjektplanen skulle prosjektet ha et

globalt perspektiv, og bærekraftig utvikling ble sagt å innebære at både sammensetning og nivå på forbruket, særlig i rike land, skulle vurderes (Statens forurensningstilsyn, 1996, s. 5). I praksis ble både det globale perspektivet og nivået på norsk forbruk utdefinert, uten at dette kom frem i evalueringene, og de deltakende borgernes ønsker om dette ble ikke hørt (Bregnballe, 2005; 2014).

Teori og analyser

Tekstene analyseres med et konstruktivistisk perspektiv. Det innebærer at de ikke behandles som avspeilinger av virkeligheten, men som tolkninger som dermed konstruerer den. Tekster skaper virkeligheter og påvirker hva som anses som problemer, mulige løsninger og handlinger, hvem som kan gjøre noe, og så videre. De påvirker dermed ikke kun hvordan vi snakker om problemer og løsninger, men også hvordan vi handler i den sosiale og fysiske virkeligheten.

Mine analyser er inspirert av nyinstitusjonalismen, særlig Brunsson (1989).² Nyinstitusjonalismen viser hvordan og hvorfor institusjoner gjør noen typer forandringer lette, mens de fungerer som hindringer for andre. Institusjoner skaper orden gjennom «regler» som blant annet omfatter rutiner, prosedyrer, holdninger, kulturer og kunnskap (March & Olsen, 1989, s. 22). Når nye ideer møter etablerte institusjoner, vil institusjonenes respons avhenge av om ideene står i motsetning til eller samsvarer med institusjonens allerede etablerte regler.

Mulige svar kan plasseres på en skala med avvisning av ideene som det ene ytterpunktet og iverksetting som det andre. Mellom ytterpunktene finnes flere muligheter. Hvis ideene står i motsetning til eksisterende praksiser, kan de likevel adopteres, men få begrenset innflytelse på sentrale deler av institusjonen gjennom løse koblinger, for eksempel ved å isolere dem i en mindre viktig del av institusjonens arbeid eller ved å lage et skille mellom idealer og

2 Presentasjonen av nyinstitusjonalisme og Brunsson bygger på Bregnballe (2005, kap. 5).

praksiser. En annen mulighet er å endre eller redigere innholdet i ideene, slik at de ikke truer institusjonens regler (Christensen & Læg Reid, 2001).

Brunsson (1989) utviklet på grunnlag av casestudier av kommunepolitikk en teori om det organiserte hykleriet. Teorien dreier seg om hvordan politikere og forvaltning forholder seg til et mangfoldig samfunn med sprikende interesser og krav. Legitimiteten til politiske organisasjoner avhenger av at de evner å reflektere inkonsistente normer, skriver Brunsson. Han viser til mange av de samme grepene som de øvrige nyinstitusjonalistene, blant annet løse koblinger og dobbelttale, men hans særegne bidrag er poengteringen av en arbeidsdeling mellom tale, beslutninger og handlinger.³

Politiske organisasjoner kan sikre seg legitimitet ved at talen tilfredsstillt ett krav eller én gruppe, beslutninger andre og fysiske handlinger noen tredje. Det er denne arbeidsdelingen som Brunsson kaller et organisert hykleri, og som han mener er nødvendig og funksjonell for å opprettholde legitimiteten. Hykleriet er ikke nødvendigvis intendert eller bevisst, for det er organisasjonens regler som organiserer det. Aktører vurderer hva som er passende handlinger innenfor disse reglene (Brunsson, 1989, s. 29, 196–200; Bregnballe, 2005, s. 377).

Bærekraftsmålene er på mange måter utfordrende for norsk politikk og forvaltning. Jeg anser derfor disse teoriene som egnet til å belyse hva som skjer i de to tekstene, og vil undersøke om det er tegn på dobbelttale og redigering av ideene om Norges globale ansvar, og om det er tegn på en arbeidsdeling mellom tale, beslutninger og handlinger. Hvis jeg finner det, kan det være tegn på at makten arbeider i tekstene for å beskytte eksisterende institusjoner.

Følgende spørsmål stilles til tekstene: Hvordan konstrueres de utfordringer FNs verdensmål og det globale ansvaret utgjør for norsk politikk og samfunn? Hvordan behandles det høye norske forbruket, spillover-effekter og norsk oljeproduksjon? Hva defineres ut og hva defineres inn? Hva tas for gitt? Viser det til utfordringer, problemer og dilemmaer?

En presisering er på sin plass: Når jeg bruker betegnelsen «Norges globale ansvar» omhandler det utelukkende norsk forbruk, spillover-effekter og

3 Språket er vanskelig, for både tale og beslutninger er også handlinger. Handlinger hos Brunsson betyr de handlinger som ikke er tale eller beslutninger.

oljeproduksjon. Norsk utviklingshjelp og deltakelse i diverse internasjonale organisasjoners arbeid kommer jeg tilbake til på slutten av kapitlet.

Om planenes innhold og målsettinger

Den ene teksten som skal analyseres, er *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* (Meld. St. 40 (2020–2021)). Rapporten *Mål med mening (Mmm)*, som jeg vil kalle den videre i kapitlet, er på 206 sider. De første 11 sidene inneholder tre overordnede innledningskapitler, mens resten av rapporten består av et kapittel om hvert av de 17 bærekraftsmålene samt et avsluttende kapittel. Alle kapitler om bærekraftsmålene er oppbygget på samme måte med følgende innhold: a. globale utviklingstrekk, b. et nasjonalt perspektiv med gjennomgang av delmål, c. globale indikatorer og mulige norske målepunkter, d. overordnede tiltak og strategier for Norges bidrag globalt og deretter nasjonalt, og e. oppsummering av hva regjeringen vil gjøre, dels globalt og dels nasjonalt.

Det uttalte målet med meldingen er:

... å sette de globale målene inn i en norsk kontekst og presentere mulige nasjonale målepunkter for måloppnåelse som norske virksomheter, organisasjoner og offentlige myndigheter kan bruke som verktøy i arbeidet med bærekraftsmålene. (*Mmm*, 1.7)

Den andre teksten som vil bli analysert, er *Oppfølging av bærekraftsmåla i Noreg*. Dette er en rapport fra Regjeringen til Stortinget i forslag til statsbudsjett for 2024 (Prop. 1 S (2023–2024)). *Oppfølgingsrapporten*, som jeg vil kalle den her, er på 40 sider. Etter en innledning på én side følger en gjennomgang av det norske arbeidet med hvert av de 17 målene, oppdelt i en nasjonal og en internasjonal del. Til slutt i rapporten henvises det til SSB for indikatorer og målepunkter. Formålet med *Oppfølgingsrapporten* er uttrykt som å være «... å gi Stortinget grunnlag for å vurdere utviklingen av bærekraftsarbeidet i Norge.» (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023).

I begge tekster vektlegges at det går bra i Norge. Som *Oppfølgingsrapporten* uttrykker det i innledningen: «I sum skildrar berekraftsmåla ein ønskt tilstand som ligg nær den vi allereie har i Noreg.» Men det nevnes noen utfordringer i innledningene, og det er de samme i begge tekstene:

Flere av de største utfordringene er knyttet til bærekraftsmålene om klimagassutslipp, natur, ressursbruk og forbruk ... Høyt materielt forbruk og betydelige CO₂-utslipp betyr imidlertid at Norge skårer lavere på bærekraftsmål 12 om ansvarlig forbruk og produksjon og bærekraftsmål 13 om å stoppe klimaendringene. (*Mmm*, 3.0)

På nokre område har vi vesentlege utfordringar. Dette gjeld særleg dei faktorane som viser baksida av velstanden. Vi har eit høgt materielt forbruk og store klimagassutslipp, og skårar derfor dårlegare på bærekraftsmål 12 og 13 enn på andre mål. Vi har òg utfordringar med naturmangfaldet og bærekraftsmål 14 og 15. (*Oppfølgingsrapporten*, Innledning)

Den store utfordringa er – for Noreg som for andre vestlege land – å gjennomføre eit grønt skifte der vi vidareutviklar velferdssamfunnet, meistrar konsekvensane av dei demografiske og teknologiske endringane, og samstundes får utsleppa og det materielle forbruket ned på eit akseptabelt nivå. (*Oppfølgingsrapporten*, Innledning)

I alle tre sitater omtales utfordringene som store eller vesentlige, særlig med hensyn til høyt materielt forbruk og betydelige klimautslipp. De to første sitatene beskriver kun dette, mens det siste også peker på behovet for å redusere utslipp og forbruk. Utfordringene som nevnes, er de samme som behandles i dette kapitlet, og som det norske arbeidet med bærekraftsmålene har blitt kritisert for.

Begge rapporter deler beskrivelser, delmål og målepunkter inn i «nasjonale» og «globale/internasjonale». Dette er interessant i lys av temaet her, som omhandler forholdet mellom det nasjonale og det globale, og det er et opplagt spørsmål om skillet faktisk klarer å fange opp dette. I begge rapporter understrekes det i innledningene at dette er intensjonen. Konsekvenser for utviklingsland skal inkluderes i alle norske politiske beslutninger:

Et grunnprinsipp bak 2030-agendaen er at ingen skal utelates – leave no one behind. Det betyr at den utviklingen vi oppnår i årene som kommer, ikke skal gå på bekostning av enkeltpersoner, grupper eller land – og spesielt komme de mest sårbare og marginaliserte til gode. (*Mmm*, 1.6)

For regjeringa er det viktig å sikre at moglege positive og negative verknader for utviklingsland blir inkluderte i avgjerdsgrunnlaget og tatt omsyn til når det blir gjort politiske vedtak. Det er eit mål at nasjonal politikk skal henge saman med andre politikkområde, inkludert utviklingspolitikken. Politikken skal vere samstemt ... (*Oppfølgingsrapporten*, mål 17)

FNs bærekraftsmål presenteres i begge tekster som en ny og helhetlig tilnærming til utvikling, som innebærer gjensidig avhengighet og felles ansvar. De beskrives som et brudd med den tradisjonelle tankegangen om at global utvikling primært handler om bistand. I *Mål med mening* poengteres det at det er i Norges interesse å arbeide for utvikling i andre land:

Konflikt og fattigdom i ett område kan for eksempel ha konsekvenser for resten av verden gjennom påvirkning på handel, migrasjon og helse. Det er i Norges interesse å bidra til å stabilisere og forebygge konflikter i regioner som er truet av konflikt, og bidra til at mennesker andre steder får bedre levekår og fremtidsutsikter. (*Mmm*, 1.3)

Senere antydes det også at dette er et moralsk ansvar:

Et utviklet land som Norge har dessuten et stort ansvar for å bidra til utvikling i resten av verden, slik at forskjellene mellom land blir mindre og de fattige delene av verden får reelle muligheter til bærekraftig utvikling. (*Mmm*, 1.6)

Begge tekster understreker altså det globale ansvaret, og at konsekvenser for utviklingsland skal inngå i vurderinger av alle politiske beslutninger. Det er

imidlertid verdt å merke seg at alle formuleringer, med unntak av én, utelukkende finnes i innledningene til tekstene.

Vi skal i det følgende undersøke om og hvordan dette globale ansvaret får konsekvenser for den videre behandlingen av det norske forbruket, spillovereffekter og oljeproduksjon.

Norsk forbruk og økologisk fotavtrykk

Ingen av tekstene inneholder vurderinger av hva som kan eller bør gjøres med det høye norske forbruket. Dette gjelder både overskrifter, innledninger, mål, delmål, målepunkter og strategier. Det høye forbruket beskrives imidlertid, særlig i *Mål med mening*, og her vil jeg vise hvordan.

I innledningen står det at Norge ligger som nummer 1 på *Human Development-indeksen* (HDI)⁴, men at:

I 2020 ble det, i tillegg til HDI-indeksen, også utarbeidet en indeks der landenes klimagassutslipp og materielle fotavtrykk er tatt med, kalt PHDI (Planetary Pressures-adjusted HDI). Også i denne indeksen ligger de vestlige landene på topp, men Norge får her 16. plass. Årsaken til at vi ikke er helt i toppen er vårt høye materielle forbruk og høyt klimagassutslipp per innbygger. Norge har den sjette høyeste verdien av materielt fotavtrykk blant 169 land. (*Mmm*, 3.0)

Det høye forbruket og materielle fotavtrykket konstateres altså innledningsvis, men det gis ingen vurdering av om dette er positivt eller negativt, eller om det bør endres.

Senere, under Bærekraftmål 12, Ansvarlig forbruk og produksjon, tas problematikken opp igjen i forbindelse med en beskrivelse av de globale utviklingstrekk:

4 Indeksen måler et lands gjennomsnittlige resultater på tre områder: Forventet levealder, utdanning og BNP per innbygger (Human Development Report).

Siden 1970 er verdens befolkning blitt fordoblet og brutto nasjonalprodukt er firedoblet. Denne utviklingen har ført til økonomisk vekst og økt velstand, men gevinsten har i mange land vært ulikt fordelt. Utviklingen har også satt press på naturressurser og bidratt til forurensning, tap av naturmangfold, økt belastning på vannressurser og økte klimagassutslipp, med store og negative konsekvenser for menneskers fremtidige velferd.

I dag bruker vi mer naturressurser enn det som er bærekraftig for kloden. Det globale materielle fotavtrykket har økt med 66 prosent siden år 2000, mens jordens befolkning har økt med om lag 20 prosent. Fotavtrykket øker raskere enn den økonomiske veksten. På globalt nivå genererer vi stadig mer avfall, og FN beregner at vi kaster omtrent en tredjedel av all mat produsert for mennesker.

Høy levestandard i rike land avhenger av ressurser fra fattige land, og etter hvert som fattige land utvikles øker også deres økologiske fotavtrykk. Det er nødvendig å sikre menneskelig velferd på en måte som bruker mindre naturressurser, og som produserer varer og tjenester mer ansvarlig enn i dag. (*Mmm*, 4.12.1)

Denne beskrivelsen av de globale utviklingstrekkene universaliserer problemene. Det skrives at «vi» bruker mer naturressurser enn det som er bærekraftig, at «vi» genererer stadig mer avfall, og at «vi» kaster store mengder mat. Videre vises det til alle problemene som «utviklingen» har ført med seg. Det foretas ingen differensiering mellom rike og fattige mennesker og land, og alle setningene er formulert slik at det ikke kommer frem at det er de rike landene som er ansvarlige for hoveddelen av problemene.

Det påpekes at høy levestandard i rike land avhenger av ressurser fra fattige land, men det sies ikke at dette er et problem. I stedet følges det opp med at etter hvert som fattige land utvikles, øker også deres økologiske fotavtrykk. Deretter heter det at det er «... nødvendig å sikre menneskelig velferd på en måte som bruker mindre ressurser, og som produserer varer og tjenester mer ansvarlig enn i dag». Også her bidrar universaliserende formuleringer til at spørsmål om hvem som bør endre produksjon og forbruk, ikke stilles. Slik det er beskrevet, gjelder det oss alle, også fattige mennesker i fattige land. Sitatene viser at det skapes et «Vi» som omfatter alle mennesker på jorden.

Legg også merke til setningen: «... gevinsten har i mange land vært ulikt fordelt.» Her utelates det at det ikke minst er «gevinsten» mellom land som er og har vært ulikt fordelt, og med uttrykket «i mange land» unngår teksten å si noe om den økende ulikheten i Norge. Setningen følges opp med en oppramsing av mange problemer som utviklingen har medført, og at disse har «... store og negative konsekvenser for menneskers fremtidige velferd.» Ved å bruke ordet «fremtidige» foran velferd, utdefineres velferden til alle de menneskene på jorden som allerede nå opplever store negative konsekvenser i form av tap av naturressurser og naturmangfold, forurensning, belastning på vannressurser og klimagassutslipp.

Etter avsnittet om de globale utviklingstrekkene følger et avsnitt kalt Norsk Perspektiv. Her står det ikke at det norske forbruket bør reduseres, men det gis en generell vurdering: «Norske innbyggere har samlet sett et for høyt klima- og miljøfotavtrykk fra forbruket.» (4.12.2). Videre heter det at «Norge har som et nasjonalt mål at veksten i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten». Resten av teksten om mål 12 handler hovedsakelig om avfallshåndtering. De globale indikatorene for delmål 12.2 omfatter «materielt fotavtrykk», som viser til det totale forbruket, inkludert import. De norske målepunktene har imidlertid utelatt både fotavtrykket og importen, og foreslår kun «innenlandsk materielt forbruk».

Oppfølgingsrapporten nevner ikke det høye norske forbruket i det hele tatt, til tross for at det i rapportens innledning fremheves at den store utfordringen for Norge er å få det materielle forbruket ned på et akseptabelt nivå. I stedet omtales forbrukets innhold i forhold til miljøet under mål 12: «Målet inneber at produsentar og forbrukarar skal ta omsyn til eksterne kostnader, særleg kostnader for miljøet, ved produksjon og forbruk.» Det sies ikke om eksterne kostnader også gjelder i andre land. Videre dreier innholdet seg om regjeringens og EUs planer for en sirkulær økonomi. At en sirkulær økonomi ikke nødvendigvis fører til lavere forbruk eller mindre miljøbelastning, tas ikke opp i teksten, for eksempel alle klær som kastes i gjenvinningsbokser samtidig som salget av nye klær øker kraftig.

Spillover-effekter

Spillover-indeksen oppsummerer et lands samlede effekter på andre lands muligheter for å oppnå bærekraft (Sustainable Development Report, 2024). I indeksen vurderes miljømessige og sosiale effekter forbundet med handel, økonomi og finans, samt sikkerhet. De negative effektene trekkes fra de positive, som for eksempel utviklingshjelp. Spillover-indeksen beskrives i innledningen i *Mål med mening* og kommenteres med: «Norge har en spillover-skår, dvs. negativ påvirkning på andre lands bærekraft, på 54,1 i 2020. Det negative bidraget skyldes hovedsakelig klima- og miljøeffekter av å produsere varene vi importerer» (*Mmm*, 3.0).

En figur viser de ulike lands rangering, men Norges plassering kommenteres ikke, i motsetning til HDI-indeksen der det fremheves at Norge inntar førsteplassen. Dermed unngår teksten å nevne at Norge i 2020 var helt i bunnen, som nummer 155 av 165 land (ForUM 2021). Den negative påvirkningen vurderes ikke videre i teksten. Det sies ikke at dette er et problem, men konstateres bare. Dette følges opp med:

... land som skårer høyt på SDG-indeksen – som Norge og andre OECD-land – skårer lavt på *spillover*-indeksen og på visse områder bidrar negativt til andre lands evne til å oppnå bærekraftsmålene. Årsaken er at vestlige land har gode levevilkår, men et høyt materielt forbruk. (*Mmm*, 3.0)

Dette kan karakteriseres som en normalisering av Norges negative påvirkning på andre lands muligheter for å oppnå bærekraftig utvikling: Norge er ikke annerledes enn andre vestlige land, og med høyt forbruk og gode levevilkår påvirker man andre land negativt.

Ingen steder i teksten fremgår det at Norge vil gjøre noe med sin negative påvirkning på andre lands muligheter for å oppnå bærekraft. Under mål 15, Livet på land, nevnes det imidlertid to ganger at regjeringen vil bidra til kunnskap om hvordan aktivitet i Norge henger sammen med arealbruk og miljøeffekter i andre land (*Mmm*, 4.15.4, 4.15.6). Det er interessant at dette ikke nevnes under mål 12.

I *Oppfølgingsrapporten* omtales ikke spillover-effekter, og heller ikke behovet for mer kunnskap om Norges miljøfotavtrykk i andre land. Det gis

imidlertid noen oppfordringer til bedrifter under mål 12 om å synliggjøre konsekvensene av sin produksjon for miljø, klima og menneskerettigheter. Det vises til Åpenhetsloven, OECDs retningslinjer for flernasjonale virksomheter, samt til pågående initiativ fra EU-kommisjonen.

De to tekstene forholder seg altså ikke eksplisitt til om de negative spilløver-effektene bør ha betydning for norsk politikk. Det som ble sagt innledningsvis i tekstene om at konsekvenser for utviklingsland skal inkluderes i norske politiske beslutninger, følges i begrenset grad opp.

Norsk oljeproduksjon

Norsk petroleumssektor og oljeproduksjon nevnes bare noen få steder i de to tekstene. I *Mål med mening* omtales verken olje eller petroleum i de innledende kapitlene. Senere i teksten påpekes det fire ganger at petroleumss- og oljeproduksjonen vil avta på lengre sikt eller i årene som kommer (4.7.5, 4.8.2, 4.8.5). Deretter står det motsatte: «Det er gode muligheter for fremtidig vekst og nye arbeidsplasser, både i etablerte næringer som olje og gass, fiske ...» (4.14.5). Alle formuleringene er passive og uten subjekt – det fremstilles som noe som skjer uten politisk inngripen eller kontroll. Sjøfjell og Holter (2021) viser til hvordan teksten språklig skaper et skille mellom «Norge», som skal være storprodusent av fornybar energi, og «petroleumsnæringen», som fortsetter med utvinning av olje og gass. Sistnevnte fremstilles som noe «Norge» ikke kan gjøre noe med.

I *Oppfølgingsrapporten* har det skjedd en endring. Nå vil regjeringen aktivt utvikle petroleumsnæringen: «Regjeringa vil føre ein politikk som gjer at norsk petroleumindustri blir utvikla, ikkje avvikla» og «Det skal leggjast til rette for at norsk kontinentalsokkel framleis skal vere ein stabil og langsiktig leverandør av olje og gass til Europa i ei svært krevjande tid» (mål 8).

Oppfølgingsrapporten har ellers de samme kjennetegnene som *Mål med mening*: Det vises ikke til dilemmaer eller problemer knyttet til petroleumsnæringen. Tvert imot: Den skaper økonomisk vekst og arbeidsplasser, og er positiv for distriktspolitikk, hydrogenproduksjon, teknologisk utvikling med videre (mål 8). Under mål 13 slås det videre fast at Norge fører en ambisiøs

klimapolitikk, der hovedvirkemidlene er sektorovergripende i form av «svært høye» klimaavgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet. Dette presenteres, i likhet med alt som skrives om oljeproduksjonen, som om det ikke er noe å diskutere.

Økonomisk vekst og global konkurranseøkonomi tas for gitt

Ingen steder i tekstene drøftes mulige konflikter mellom målet om økonomisk vekst og andre mål i Norge, eller om økonomisk vekst i Norge kan ha negative konsekvenser for andre lands muligheter til å nå sine mål. I stedet slår tekstene fast at økonomisk vekst i Norge er nødvendig, og i *Mål med mening* begrunnes dette med behovet for investeringer i utviklingsland. Følgende avsnitt har overskriften «Store muligheter», noe som kanskje viser til mulighetene for norske investeringer:

Ifølge rapporten *Better Business, Better World* kan bærekraftsmålene utløse et marked på 12 tusen milliarder dollar og skape 380 millioner nye jobber frem mot 2030. OECD har nylig beregnet at det vil kreves opp mot 4 200 milliarder dollar i investeringer i utviklingsland for å nå bærekraftsmålene innen 2030, blant annet fordi finansieringsgapet har økt som følge av koronapandemien. Det betyr at et bærekraftig samfunn forutsetter økonomisk vekst og verdiskaping. Regjeringen mener derfor at en av hovedstrategiene for å nå bærekraftsmålene innen 2030 må være å skape flere arbeidsplasser, inkludere flere i arbeidslivet og gjøre det vi kan for å sikre økonomisk vekst i årene som kommer. (*Mmm*, 1.5)⁵

Oppfølgingsrapporten forsøker ikke å begrunne hvorfor Norge skal ha økonomisk vekst. Det tas for gitt. I stedet slås det fast at frihandel og sterk kon-

5 To henvisninger til kilder i sitatet er utelatt.

kurransen, både nasjonalt og globalt, er viktige for vekst, ressursutnyttelse og levestandard:

Berekraftig økonomisk vekst og full sysselsetjing blir best oppnådd med openheit mot andre økonomiar, sterk konkurranse, gode og stabile rammevilkår for næringslivet og insentiv til å arbeide, investere og til å ta utdanning. Fri handel med varer og tenester gir land høve til å utnytte relative fortrinn og er ei viktig drivkraft for vekst i inntekter og levestandard. Sterk konkurranse, både mellom nasjonale og internasjonale aktørar, fremjar høg produktivitet og god utnytting av ressursar. (*Oppfølgingsrapporten*, mål 8)

Sitatet illustrerer igjen den universaliseringen vi så ovenfor med hensyn til forbruk. Her skilles det ikke mellom ulike lands og aktørers muligheter til å klare seg i den globale konkurransen. «Sterk konkurranse» gir «alle» muligheter for vekst i inntekter og levestandard, i tråd med nyklassisk økonomisk teori.

I *Oppfølgingsrapporten* beskrives bærekraftsmål 8.4 blant annet som å handle om å bryte koblingen mellom økonomisk vekst og miljøskader. Dette innebærer en implisitt anerkjennelse av at det kan være motsetninger mellom bærekraftsmålene, og det er det eneste stedet i de to planene hvor mulige konflikter mellom mål antydes. Teksten fortsetter imidlertid med at Norge har: «... gjennomgåande effektive verkemiddel for å redusere miljøproblem som er knytt til økonomisk aktivitet.» og at «For dei fleste miljøproblema er utfordringane mindre i Noreg enn i dei fleste andre industriland, men vi har utfordringar med tap av naturmangfald, klimagassutslepp og eit høgt materielt forbruk.» Utfordringene omtales kun for Norge og tas ikke opp vidare i teksten.

Maktens arbeid i tekstene

Jeg vil i det følgende vise hvordan nyinstitusjonalistisk teori og Brunssons analyser er anvendelige for å belyse maktens arbeid i de to tekstene. Det globale ansvaret i bærekraftsmålene kan potensielt true sentrale verdier og interesser i den norske velferdsstaten. Dette gjelder særlig økonomisk vekst

og økt forbruk, som velferdsstatens institusjoner og legitimitet er bygget opp rundt (Bregnballe, 2005; Vatn, 2021, s. 301). Norge har i tillegg forpliktet seg til å delta i og gjennomføre en global og nasjonal konkurranseøkonomi gjennom blant annet WTO, EØS og OECD. Reglene i institusjonene, her primært departementer, direktorater og regjering, er utviklet for å beskytte disse verdiene, interessene og forpliktelsene.

Derfor tar institusjonene i bruk ulike verktøy for å forsvare seg. Det er denne makten til det bestående som arbeider i tekstene. FNs bærekraftsmål og det globale ansvaret kan ikke avvises, og det er heller ikke ønskelig. Derfor må de behandles og tolkes slik at de ikke for alvor utfordrer etablerte institusjoners praksis. Viktige verktøy som vi har sett benyttet i tekstene, er dobbelttale, redigering av ideene og utdefinering av dilemmaer, problemer og alternativer.

I tekstenes innledninger vektlegges det globale ansvaret og at norsk politikk på alle områder skal ta hensyn til konsekvenser i andre land. Det høye norske forbruket nevnes som et problem. Men så snart disse temaene utdypes, formes fremstillingen slik at vårt høye forbruk, negative spillover-effekter og oljeproduksjonen ikke fremstår som et problem. Når tekstene beskriver delmål og målepunkter, er temaene fraværende. Ett unntak er, som nevnt, i *Mål med Mening* der det sies at regjeringen vil bidra til kunnskap om konsekvenser av norsk politikk i andre land. Det er altså stort sett bare i innledningene og i de uforpliktende delene av tekstene at det globale ansvaret behandles. Dette kan karakteriseres som en redigering av utfordringene og som dobbelttale.

En annen form for redigering av ideene som vi har sett benyttet flere ganger, er universaliseringen av årsaker til problemene og av konsekvenser. Det globale Sør utdefineres eller inngår uproblematisert som en integrert del av en påstått global helhet og menneskehet. Tekstene skaper et «vi» av alle mennesker på jorden og skiller ikke mellom ulike grupper og land. Dermed hindres søkelyset på Norges og det globale Nords ansvar for problemene, og på temaer som: Hvem og hva er primært årsaker til problemene? Hvem er mest sårbare og rammes i størst grad, og allerede nå, av klimaendringer og ødeleggelser av natur? Tjener alle på fri handel og den globale økonomiske konkurransen?

Tekstene viser flere ganger til den globale ulikheten mellom utviklingsland og utviklede land, men behandler den ikke som et problem som krever at Norge gjør noe med sitt høye forbruk og de negative konsekvensene for andre land. Tenkningen som formidles, er at rike land bør fortsette sin økonomiske

vekst slik at de kan investere i utviklingsland, samtidig som den globale økonomiske konkurransen også vil hjelpe fattige land til velstand og utvikling.

Mulige konflikter mellom økonomisk vekst i alle land og jordens tålegrenser nevnes noen ganger, men hver gang som et generelt problem for menneskeheten. Når verken Norges eller andre rike lands forbruk problematiseres, er det heller ikke nødvendig å nevne økonomiske teorier og forskning som omhandler dette, for eksempel økologisk økonomi, degrowth og doughnut-økonomi, eller kritiske stemmer fra det globale Sør. Generelt bærer tekstene preg av at mulige konflikter mellom bærekraftsmålene, dilemmaer og alternativer til en nyliberalistisk økonomisk tenkning er utdefinert.

Tekstene vanskeliggjør kritikk, for man kan ikke påstå at de ikke tar opp det globale ansvaret. Det gjør de, men dette fortolkes slik at det ikke får konsekvenser for norsk politikk. Dobbelttalen i tekstene kan være funksjonell, ettersom man kan forvente at mange ikke leser mer enn overskrifter og innledninger. For stortingsrepresentanter, ikke-statlige organisasjoner og borgere krever det et grundig arbeid å avsløre denne dobbelttalen, og det har de ofte ikke tid til. Dermed er det mulig at flere av de grupper og interesser som ønsker en reell ansvarlig global politikk, er tilfredse og fornøyde med planene.

Inndelingen av beskrivelser, delmål og målepunkter i nasjonale og globale/internasjonale kategorier bidrar også til å beskytte sentrale verdier og interesser mot utfordringene fra bærekraftsmålene. Denne inndelingen samsvarer med fordelingen av koordineringen av arbeidet med bærekraftsmålene. I Norge har Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ansvaret for koordineringen nasjonalt (før 2022 var det Kommunal- og moderniseringsdepartementet), mens Utenriksdepartementet koordinerer det internasjonale arbeidet. Skillet mellom nasjonal og internasjonal politikk har lange tradisjoner i norsk forvaltning og vanskeliggjør en samstemt politikk som tar hensyn til det globale ansvaret.

Også tradisjonelle maktrelasjoner mellom departementene har sannsynligvis hatt innflytelse på planene. Miljøpolitikken har i årtier vært underordnet Finansdepartementet og økonomiske interesser (Jansen, 1989; Asdal, 1998). I Gulbrandsen og Handberg (2023) viser flere forskningsbidrag at petroleumsnæringen har stor makt over norsk klimapolitikk, og at når sterke sektorinteresser står mot klima- og naturhensyn, vil sektordepartementene ofte få politisk gjennomslag på bekostning av blant annet Klima- og miljødepartementet.

Likhetene mellom analysene her og forskning fra og med 1990-tallet om en bærekraftig utvikling er ikke overraskende sett fra et nyinstitusjonalistisk perspektiv. Institusjonene beskytter det bestående og er motstandsdyktige overfor utfordrende ideer. Organiseringen og maktrelasjonene mellom departementene er en del av dette. Vi skal i det følgende se flere likheter.

Avpolitisert og teknokratisk styring

Tekstene er skrevet som om det ikke er noe å diskutere. Dilemmaer og konflikter mellom målene, eller mellom ulike verdier og interesser, nevnes knapt, og alternativer til tekstenes dominerende forståelser er utdefinert. Makten i tekstene utøves relativt lett – her er det sjelden begrunnelser eller argumentasjon for hvorfor tolkninger av målene og planene for arbeidet er som de er. Tekstene synes ikke å være en invitasjon til Stortinget fra den sittende regjeringen til dialog, men er preget av at det politiske arbeidet med bærekraftsmålene anses som ferdig, og at det nå kun er den administrative iverksettingen som gjenstår.

Noe som også tyder på dette, er at de to tekstene er svært like. Det er ikke lett å se at tekstene kommer fra to ulike regjeringer som ofte forsøker å vise hvor forskjellige de er. I stortingsdebatten om *Mål med mening* ble det fremmet flere forslag fra MDG, Rødt og SV om egne målepunkter og tiltak for å redusere Norges negative påvirkning på andre land. Disse forslagene bygget på høringsuttalelser fra flere ikke-statlige organisasjoner, men de fikk ikke flertall og ble, som vi har sett, heller ikke fulgt opp i *Oppfølgingsrapporten*.

At makten utøves lett i tekstene, kan nok delvis forklares med at det er bred politisk enighet om fortsatt økonomisk vekst og økt forbruk, og at opposisjonen og den kritiske offentligheten i forhold til dette er svake. Det norske arbeidet med bærekraftsmålene kan i stor grad karakteriseres som en videreføring av den avpolitiseringsen som arbeidet med miljøvern og senere bærekraftig utvikling er blitt kritisert for siden slutten av 1980-tallet (Gjesdal, 2021; Reitan, 2001; Straume, 2005). Flere analyser viser til at økonomisk vekst og markedsøkonomi utgjør rammer som ikke kan problematiseres i miljø- og bærekraftsarbeidet, og at dette har bidratt til avpolitisering og administrativ

iverksetting (Bregnballe, 2005, s. 363–64). Sæterdal og Otterlei (2023) har analysert norske partiprogrammer fra 2021 og konkluderer med at «bærekraft» er en tom signifikans og et avpolitisert moteord.

FNs bærekraftsmål kan i seg selv tolkes som å gjøre en avpolitisering relativt lett. De er resultater av forhandlinger og kompromisser mellom ulike land og interesser, og kan tolkes på mange ulike måter. Det vises sjelden til motsetninger og konflikter mellom ulike land og interesser, eller mellom mål, som for eksempel økonomisk vekst og miljø (Hickel, 2019). Bærekraftsmålene fremstår som uklare hensiktserklæringer, og klimamålene er de eneste der det eksisterer bindende avtaler.

Organisert hykleri og SDG-vasking

Er det rimelig å karakterisere maktutøvelsen i tekstene som et organisert hykleri, forstått som at tale tilfredsstillende noen grupper og interesser, mens beslutninger og konkrete handlinger tilfredsstillende andre grupper og interesser? Umiddelbart er svaret nei, fordi tekstene ikke lover noen konkrete beslutninger eller handlinger med hensyn til det globale ansvaret. Slik sett er det ikke forskjell mellom tale, beslutninger og handling.

Likevel vil jeg argumentere for at det er rimelig å betegne planene som uttrykk for et organisert hykleri. Arbeidsdelingen mellom tale, beslutninger og handlinger kommer også til uttrykk i tekstene. De generelle innledningene gir inntrykk av at norske regjeringer tar det globale ansvaret alvorlig, og som drøftet ovenfor, kan dobbelttalen føre til at de som ønsker dette, oppfatter tekstene slik. Innledningene likner på politikernes fremstilling av Norges globale ansvarlighet, ikke minst i internasjonale fora, og det er langt fra denne selvpresentasjonen til det konkrete arbeidet.

Det organiserte hykleriet kan også karakteriseres som grønnvasking og som det beslektede begrepet SDG-vasking. Dette innebærer at aktører beskriver sine aktiviteter som et arbeid for bærekraftsmålene, uten at dette har konsekvenser for etablerte praksiser. Mange bedrifter verden over bruker i dag bærekraftsmålene på en slik symbolsk måte, og «cherry-picking» er utbredt (Heras-Saizarbitoria et al., 2022). Sistnevnte viser til at bedrifter utvelger ett

eller et par av målene, ofte mål 8 om økonomisk vekst, og oppfyllelsen av dette brukes til å presentere bedriften som en som arbeider for alle FNs bærekraftsmål. De analyserte tekstenes tolkninger av mål og målepunkter som å dreie seg om interne norske forhold, gjør denne selvrepresentasjonen relativt lett.

Pedersen (2021) kaller regjeringens arbeid for SDG-vasking. Mine konklusjoner støtter dette. Når det gjelder det globale ansvaret, gjøres det knapt noe, og både Solberg- og Støre-regjeringen driver med SDG-vasking. SDG-vasking og det organiserte hykleriet kan, som Brunsson argumenterer for, sies å være funksjonelt for eksisterende institusjoner. De beskytter *status quo* og institusjoner som regjering og statsforvaltning. Men det er på kort sikt. På lengre sikt er det neppe funksjonelt, for manglende handlinger tilpasset problemenes alvor truer ikke bare institusjonene selv, men også norske borgers velferd og overlevelse.

Nykolonialisme

Det internasjonale arbeidet med en bærekraftig utvikling er av NGO-er, ledere i det globale Sør og forskere blitt karakterisert som nykolonialisme (Hickel et al., 2022; Sultana, 2022a). Det vises til at årsakene til problemene primært er å finne i globale strukturer og maktforhold som historisk kan følges tilbake til kolonialismen. Det globale Nord fortsetter å utnytte natur, ressurser og mennesker i det globale Sør til sin økonomiske vekst og overforbruk. Også atmosfæren er kolonialisert gjennom høye klimagassutslipp (Hickel, 2020).

Jeg vurderer at de analyserte planene kan karakteriseres som uttrykk for nykolonialisme, og vil trekke fram tre forhold. For det første problematiserer de ikke at norsk velstand i stor grad bygger på utnyttelse av natur, ressurser og mennesker i fattige land. Vi har sett at det nevnes at «Høy levestandard i rike land avhenger av ressurser fra fattige land.», men at dette ikke behandles som et problem. Vi har også sett at Norges negative påvirkning på andre land (spillover-effektene) nevnes, men beskrives som normalt for et rikt land. I stedet for å sette søkelys på hva som kan gjøres med dette, viser tekstene til utviklingshjelp og deltakelse i ulike internasjonale organisasjoner når det gjelder Norges bidrag globalt og internasjonalt.

Planene lever dermed ikke opp til egne målsettinger om at FNs bærekraftsmål krever et brudd med den tradisjonelle tankegangen om at global utvikling primært er et spørsmål om bistand. For øvrig er bistandens størrelse sannsynligvis svært liten sammenlignet med hva Norge tjener på de strukturelle maktubalansene i verdensøkonomien, som sørger for at arbeidskraft og ressurser i det globale Sør forblir billige. Hickel et al. (2022) har laget et anslag over nettooverføring fra det globale Sør gjennom handel fra 1990 til 2015, og finner at denne er 30 ganger større enn den totale mottatte utviklingshjelpen. Norges lave plassering på spillover-indeksen antyder også dette, fordi positive effekter som utviklingshjelp bidrar til å trekke plasseringen opp.

For det andre har vi sett at planene ikke bare utdefinerer situasjonen, interessene og kravene til fattige mennesker og land, men at det globale Sør inngår uproblematisk som en integrert del av et globalt fellesskap, et felles «vi». Sultana (2022a) viser til at dette er vanlig maktutøvelse i dominerende narrativer om Antropocen og klima, og at konstruksjoner av en udifferensiert menneskehet og et «vi» har blitt kritisert på tvers av fagdisipliner. Dermed unngår tekstene å drøfte global ulikhet, klimagjeld og klimarettferdighet, temaer som ikke-statlige organisasjoner og fattige land har ønsket å få på dagsorden i flere tiår, blant annet ved COP-møtene fra 2002 (McEachrane, 2019; Sultana, 2022b). Tekstene unngår også å drøfte om global frihandel og økonomisk konkurranse er et gode for alle, ved å påstå at det er det.

For det tredje problematiserer planene ikke at råvarer til den grønne omstillingen, samt framstilling av solceller, vindmøller og lignende, i stor grad bygger på billig arbeidskraft og naturressurser fra det globale Sør. Eller at norske klimatiltak ofte dreier seg om handlinger i andre land. For eksempel beskrives Klima- og skoginitiativet som «den største internasjonale enkelt-satsing på klimafeltet i Noreg» i *Oppfølgingsrapporten*, mål 13. Benjaminsen og Svarstad (2018) betegner initiativet som klimakolonialisme, der Norge bruker arealer og naturressurser i andre stater til å oppnå sine egne formål.

FNs bærekraftsmål og *Agenda 2030* vektlegger at global bærekraft krever en global etikk og et felles ansvar. Mange peker på at for å lykkes, må den globale ulikheten reduseres, og at dette blant annet vil kreve endring av internasjonale handelssystemer, gjeldsslette for fattige land og demokratisering av institusjoner som Verdensbanken og IMF, noe både ikke-statlige organisasjoner og G77 har krevd (Hickel, 2019, s. 881; Hickel et al. 2022; Sultana, 2022b).

Som i FNs bærekraftsmål (Hickel, 2019, s. 882) nevnes noe av dette i de analyserte tekstene, men i uforpliktende og generelle vendinger, og uten klare indikatorer og målepunkter. Det har vært flere forslag i FN om å etablere en ny økonomisk verdensordning som tar hensyn til det globale Sør. Rike land, deriblant Norge, har konsekvent stemt mot eller avholdt seg fra å stemme, mens mer enn 130 av verdens land har stemt for (McEachrane, 2019).

De analyserte planene i dette kapitlet viser at norske regjeringer og statsforvaltning hindrer at det globale ansvaret, samt den globale ulikheten og urettferdigheten, tas på alvor og drøftes i Stortinget og offentligheten. Hvis jeg var blitt spurt, ville jeg svart at det er korttenkt – og uansvarlig.

Referanser

- Benjaminsen, T. A. & Svarstad, H. (2018). REDD og norsk klimakolonialisme i Tanzania. *Internasjonal Politikk*, 76(1), 24–46. <https://doi.org/10.23865/intpol.v75.654>
- Bregnballe, A. (2005). *Når opplysning blir hindring – legfolk og fagfolk i dialog om utviklings- og miljøpolitikk* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo].
- Bregnballe, A. (2014). Marginalisering av borgernes systemutfordrende stemmer; en Foucaultinspirert studie av maktmekanismer i norsk miljøpolitikk. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 55(3), 2612–290. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2014-03-01>
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. John Wiley & Sons.
- Bruntland, G. H. et al. (1987). *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (Red.). (2001). *New public management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Oppfølging av berekraftsmåla i Noreg*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oppfolging-av-berekraftsmala-i-noreg/id2996905/>
- EEA. (2023). <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>
- Farley, H. M. & Smith, Z. A. (2020). *Sustainability: If it's everything, is it nothing?* Routledge.
- ForUM, Forum for utvikling og miljø. (2021). <https://forumfor.no/nyheter/2021/b%C3%A6rekraftsuka-2021-norges-svin-p%C3%A5-skogen>
- ForUM, Forum for utvikling og miljø. (2023). <https://www.forumfor.no/nyheter/2023/norge-fikk-ikke-taletid-under-fns-hoynivauke-manglende-oppfolging-av-baerekraftsmalene>
- Gjesdal, A. M. (2021). For hvem ønsker vel å leve i huler? En utforskning av begrepet «bærekraftig utvikling» i norske stortingsdebatter (1998–2019). I M. Axelsson & B. B. Opset (Red.), *Fortellinger om bærekraftig utvikling* (s. 39–58). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215050089-2021-02>
- Gulbrandsen, T. & Handberg, Ø. (Red.). (2023). *Hvem har makt i norsk klimapolitikk?* <https://www.regjeringen.no/contentassets/20944f0c5bf14bd5b5112ae8aa08e853/no/sved/08.pdf>
- Heras-Saizarbitoria, I., Urbietta, L. & Boiral, O. (2022). Organizations' engagement with sustainable development goals: From cherry-picking to SDG-washing? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 29(2), 316–328.
- Hickel, J. & Kallis, G. (2020). Is green growth possible? *New Political Economy*, 25(4), 469–486. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1598964>
- Hickel, J. (2019). The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet. *Sustainable Development*, 27(5), 873–884. <https://doi.org/10.1002/sd.1947>
- Hickel, J. (2020). Quantifying national responsibility for climate breakdown: An equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary. *The Lancet Planetary Health*, 4(9). [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30196-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30196-0)
- Hickel, J., Dorninger, D., Wieland, H. & Suwandi, I. (2022). Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange,

- 1990–2015. *Global Environmental Change*, 73, 102467. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102467>
- Jacobs, M. (1999). Sustainable development as a contested concept. I A. Dobson (Red.), *Fairness and futurity: Essays on environmental sustainability and social justice*. Oxford University Press.
- Jansen, A.-I. (1989). *Makt og miljø. En studie av utforming av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*. Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. The Free Press.
- McEachrane, M. (2019). *Does sustainable development have an elephant in the room?* <https://www.aljazeera.com/opinions/2019/10/10/does-sustainable-development-have-an-elephant-in-the-room>
- Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/?ch=1>
- Norges Forskningsråd. (1996). *Bærekraftig utvikling. Panelets anbefalinger*.
- NRK. (2024). <https://www.nrk.no/urix/noreg-nekta-plass-pa-klimamote-pa-grunn-av-oljepolitikken-1.16856826>
- Pedersen, J. (2021). FNs bærekraftsmål og Norges rolle. *Norsk filosofisk tidsskrift*, 56(02–03), 102–113. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2901-2021-02-03-05>
- Prop. 1 S (2023–2024). *Oppfølging av bærekraftsmåla i Noreg*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oppfolging-av-berekraftsmala-i-noreg/id2996905/?ch=1>
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Random House BusinessBooks.
- Reitan, M. (2001). Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal Akademisk.
- Richardson, K., Steffen, W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S. E., Donges, J. F., Drüke, M., Fetzer, I., Bala, G., Von Bloh, W., Feulner, G., Fiedler, S., Gerten, D., Gleeson, T., Hoffmann, M., Huiskamp, W., Kummu, M., Mohan, C., Nogués-Bravo, D. ... Rockström, J. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, 9, eadh2458. <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>
- Sjåfjell & Holter. (2021). *Bærekraftnasjon eller oljenasjon? Bærekraftnasjon eller oljenasjon? – Ytring* (nrk.no), lastet ned 28.8.2024
- Statens forurensningstilsyn (SFT). (1996). *Bærekraftige lokalsamfunn. Prosjektplan*.
- Stoknes, P. E. (2020). *Grønn vekst: en sunn økonomi for det 21. århundre*. Tiden norsk forlag.
- Straume, I. S. (2005). Depoliticizing environmental politics: Sustainable development in Norway. I R. Paehlke & D. Torgerson (Red.), *Managing Leviathan II: Environmental politics and the administrative state*. Broadview Press.
- Sultana, F. (2022a). The unbearable heaviness of climate coloniality. I *Political geography*, 2022-11, Vol. 99, s. 102638, Article 102638. <https://doi-org.ezproxy.inn.no/10.1016/j.polgeo.2022.102638>
- Sultana, F. (2022b). Critical climate justice. *The Geographical journal*, 2022–03, Vol.188 (1), s. 118–124. <https://doi.org/10.1111/geoj.12417>

- Sultana, F. (2023). Whose growth in whose planetary boundaries? Decolonising planetary justice in the Anthropocene. I *Geography and Environment*. Volume 10, issue 2. <https://doi.org/10.1002/geo2.128>
- Sustainable Development Report. (2024). <https://dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers>
- Sæterdal, T. & Otterlei, J. B. (2023). Berekraftig utvikling som avpolitisert moteord? Ein studie av berekraft i politiske partiprogram i A. Tjønndal, A. K. Lund & M. Nilsen (Red.), *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv*. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215061191-23-03>
- Vatn, A. (2021). *Bærekraftig økonomi: innsikt fra økologisk og institusjonell økonomi*. Fagbokforlaget.
- WWF. (2024). Earth Overshoot Day – WWF [<https://www.wwf.no/klima-og-energi/earth-overshoot-day>).

Godø, H. T. & Halså, A. (2025). En NOU om barnevernsinstitusjoner i «det godes tjeneste»?
Utforsking av barnets «stemme» i NOU 2023: 24. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt
i velferdstekster* (s. 169–190). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670906>

6

En NOU om barnevernsinstitusjoner i «det godes tjeneste»?

Utforsking av barnets «stemme» i NOU 2023: 24

Helene Toverud Godø og Astrid Halså

Sammendrag: Kapitlet analyserer barns medvirkning i NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, inspirert av en kritisk diskursanalytisk tilnærming. Vi utforsker særlig hvordan de unges erfaringer kommer til uttrykk i teksten, og hvordan vektleggingen av unges medvirkning får innflytelse på utredningens fremstilling av problemforståelser og argumentasjon for forslag til tiltak. Vi undersøker også om noen ideologiske interesser og faglige spenninger blir særlig fremtredende. Rapporten synliggjør spesielt spenninger mellom forståelser av barnet som sårbart og samtidig ressurssterkt. Det argumenteres også for at ansatte i sektorene som har ansvar for barna, må strekke seg lengre enn sitt mandat for å kunne imøtekomme barns sammensatte og sektorovergrepene behov. Argumentasjonen for forslag til tiltak er flettet inn i emosjonelt ladete beskrivelser, der også den offentlige sektoren tillegges følelser og behov som sammenfaller med barnas følelser og behov. Inkluderingen av et ungdomsutvalg, samt bruk av illustrasjoner i kombinasjon med beskrivelser av de unges erfaringer, bryter med den mer stringente og saklige formen som gjerne forbindes med offentlige utredninger. Dette tilfører en emosjonell dybde i rapporten. Samtidig spør vi om tilgangen til å lese NOU-en med et maktkritisk blikk potensielt svekkes, fordi det fort fremstår som om man er kritisk til de forståelsene og erfaringene som unge selv har gitt uttrykk for.

Nøkkelord: barnevern, kritisk diskursanalyse, barns medvirkning, barnesyn

Abstract: This paper analyzes NOU 2023: 24 (reforms in residential care) through a discourse analytical lens, focusing on representations of children in institutional child welfare. The report primarily frames children as vulnerable and in need of protection, yet also emphasizes their agency and strengths. The inclusion of a Youth Committee, and use of pictures and short narratives from young people in residential care adds emotional depth and highlights tensions regarding children's participation and influence. While the report promotes authenticity and relational quality in services, it risks depoliticizing structural challenges. The study raises critical questions about power, knowledge production, and the potential consequences of emotionally charged narratives in shaping welfare policy.

Keywords: child welfare, critical discourse analysis, participation, concepts of children

Innledning

NOU 2023: 24 Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit har som mandat å gi en samlet utredning om institusjonsbarnevernet, med tydelige forslag til endringer som skal sikre at barn som blir flyttet til institusjoner får bedre hjelp. Utredningens bakteppe er alvorlig; de siste årene har det blitt avdekket svært bekymringsfulle hendelser knyttet til barn som bor på barnevernsinstitusjoner (Barneombudet, 2020a, 2020b; NOU 2023: 24; Helsetilsynet, 2019a, 2019b, 2023; Kayed, 2015; Moland et al., 2022). Det er dokumentert at mange har store psykiske helseplager, opplever flere brå og ikke-planlagte flyttinger, og at hjelpen, inkludert den psykiske helsehjelpen, de får, ikke er god nok og i for liten grad fundert i et tydelig kunnskapsgrunnlag. For noen har opphold i barnevernsinstitusjoner endt med dødsfall, for andre med en betydelig forverring av situasjonen (Helsetilsynet, 2023).

NOU 2023: 24 har også fått oppmerksomhet for å være den første i sitt slag som er skrevet med utgangspunkt i to utvalg: ett utvalg som består av profesjonelle aktører og ett utvalg som består av ungdom med erfaring fra institusjonsbarnevernet eller «andre relevante tjenester» (NOU 2023: 24, s. 31). Målsettingen med et eget ungdomsutvalg var å sikre representativitet og gjennomgående medvirkning, og reflekterer slik de siste tiårenes politikktutforming innen blant annet helse- og sosialpolitikken, der det har vært en uttalt ambisjon å sikre brukeres rettigheter til innflytelse (Juritzen et al., 2012, s. 122).

Kapitlet til Grimsgaard beskriver detaljert endringer i barnevernsloven om barns rett til medvirkning (Grimsgaard kap. 8). Barns rett til medvirkning er også styrket gjennom både nasjonalt og internasjonalt lovverk (Larsgaard et al., 2020, Nordby kap. 7). Samtidig som barn og unges mulighet til å medvirke har vært løftet frem som en sentral rettighet, har også nødvendigheten av å anerkjenne og forstå barns livsverden og perspektiver blitt vektlagt, særlig innenfor det som omtales som barndomsstudier (jf. Abebe et al., 2021).

Barns rett til medvirkning kan imidlertid både forstås og gjennomføres på ulike måter og nivåer. Det kan handle om retten til å medvirke i sin egen barnevernssak og i beslutninger som angår eget liv, men det kan også handle om mer kollektive former for medvirkning der barn og unge involveres i utforming av tjenester (Larsgaard et al., 2020, s. 5–6). Dette kapitlet handler særlig om det siste. Vi utforsker hvordan barn og unge har fått medvirke i utformingen av NOU 2023: 24.

I kapitlet undersøker vi hvordan de unges erfaringer kommer til uttrykk i teksten, og hvordan vektleggingen av unges medvirkning eventuelt får innflytelse på utredningens fremstilling av problemforståelser og argumentasjon for forslag til tiltak. Vi ser også på om noen ideologiske interesser og faglige spenninger blir særlig fremtredende i teksten når vi retter blikket mot beskrivelser av barn og deres utfordringer (Engebretsen & Heggen, 2012). Slik er vi også opptatt av å utforske dimensjoner knyttet til makt og maktutøvelse.

Makt og maktutøvelse preger utredningen og dens tematiske anliggende på flere måter. Det handler om ulike profesjonelle aktørers makt over dem som trenger deres hjelp. I dette tilfellet vil det særlig si barnevernets makt, men også helsevesenets og kriminalsektorens makt. Det handler også om potensielle maktkamper mellom ulike profesjoner og sektorer med til dels overlappende ansvar og mandat overfor disse barna og deres familier. Sist, men ikke minst, handler det om barn og unges makt og mulighet til å påvirke sin egen situasjon når de trenger hjelp fra barnevernet og må bo i barnevernsinstitusjon.

Kritisk analyse av en velferdstekst

Velferdsstaten styres, reguleres og opprettholdes på mange måter av det som kan betegnes som *velferdstekster*. Slike tekster kan for eksempel regulere fordeling av goder, men også hvem som skal bidra til å påta seg byrdene for at goder skal oppnås. Velferdstekster kan også forstås som konstituerende, ved at de «skaper det de uttaler seg om» (Haldar et al., 2019, s. 145; 149).

Norges offentlige utredninger (NOU) er eksempler på velferdstekster. Noen av disse utredningene får stor betydning for politikktutformingene på det feltet de skrives innenfor. De kan dessuten speile rådende forståelser i samfunnet, samtidig som de kan ha innflytelse på hvilke forståelser av fenomener som blir rådende. Dermed ligger det også potensiell makt i å utrede (Christensen et al., 2020; Holst, 2019).

NOU 2023: 24 kan derfor få betydning for forståelser av institusjonsbarnevernet som fagfelt og fenomen, men også bidra til å forsterke og forme bestemte forståelser av de barna som trenger barnevernsinstitusjoner som tiltak.

Vår analytiske tilnærming til å utforske NOU 2023: 24 er inspirert av kritisk diskursanalyse, som har som mål å forene analyse av tekster med samfunnsvitenskapelige forståelser og analyser av strukturelle forhold som har uheldige konsekvenser for enkelte samfunnsgrupper (Skrede, 2017, s. 27–28). Målsettingen er dermed ikke primært å analysere tekstens språk, men å identifisere og utforske mulige sammenhenger mellom ulike diskurser og sosiale strukturer (Fairclough, 2015, s. 177, 178). Norman Fairclough, en sentral bidragsyter til denne tradisjonen, legger i likhet med Foucault til grunn at makt ofte ligger i det usagte og implisitte, og tolereres nettopp fordi den er skjult (Skrede, 2017, s. 28; se også kap. 7). Det blir derfor en ambisjon å forstå hvordan diskurser også kan tjene spesielle interesser og reflektere spesifikke posisjoner eller ståsteder (Skrede, 2017, s. 31). Diskurser forstår vi her som felles sett med ideer og mening som både reflekterer kognitive og normative fellesskap, og som uttrykkes gjennom språket – og dermed også ligger til grunn for handlinger (Bratberg, 2021, s. 40).

Siden NOU 2023: 24 bruker illustrasjoner gjennomgående, har vi inkludert noen av disse i analysen. Bilder og illustrasjoner kan få frem aspekter som ikke uttrykkes direkte gjennom ord, og kan utgjøre en vesentlig dimensjon i meningsdannelsen (Skrede, 2017, s. 93, s. 118). Ved å inkludere bruken av illustrasjoner i analysen får vi flere innganger til å oppdage ideologier, forståelser og holdninger, og også maktdimensjoner, som er mindre synlige i selve teksten (Machin, 2013, s. 348; Skrede, 2017, s. 93).

Vi har valgt å avgrense analysen til særlig å utforske det som omhandler barns stemme, men har ikke gått like grundig inn på alle temaer. Vi har for eksempel ikke inkludert tematikk knyttet til grensegangen mellom kriminalomsorgen og institusjonsbarnevernet, som vies mye plass i utredningen.

Et partssammensatt utvalg med felles normativt utgangspunkt

Det som i utredningen omtales som «utvalget» er satt sammen av aktører som besitter fagekspertise og forvaltningserfaring fra de viktigste sektorene og områdene det foreslås endringer innenfor. Lederen for utvalget er utdannet sosionom og jobber i dag som fagdirektør i Helsetilsynet. Videre består

utvalget av en tidligere fylkeslege, en tidligere rådmann som er jurist, en regionsdirektør fra Bufetat, en barnevernsleder, en samfunnsøkonom, en forsker med særlig kompetanse innen ungdomskriminalitet og marginalisering, en tidligere førstestatsadvokat, en visepolitimester og en psykologspesialist. Det er imidlertid ingen representanter for utdanningssektoren, og det er heller ingen barnevernsforskere i utvalget.

Det som i NOU-en omtales som «ungdomsutvalget» består av syv ungdommer som ble personlig oppnevnt av Barne- og familiedepartementet. Ungdomsutvalget har vært rådgivende for utvalget gjennom hele perioden, og de har også spilt inn egne forslag til utvalget. De har hatt egne møter, men også noen sammen med det andre utvalget, og lederen for ungdomsutvalget har deltatt på møtene i begge utvalgene. Ungdomsutvalget har også gjennomført intervjuer med ansatte og ungdom når utvalgene har besøkt til sammen 20 barnevernsinstitusjoner. Det ble også nedsatt et sekretariat og etablert et profesjonsråd som bestod av representanter fra ulike fagforeninger som FO, Fagforbundet, Akademikerforbundet og Norsk psykologforening. I arbeidet med NOU-en har det blitt lagt vekt på bred involvering, og det ble arrangert flere innspillmøter med virksomheter og kommuner, samt med brukerorganisasjoner, profesjonsrådet og berørte tjenester.

Utredningen er på 377 sider, inkludert referanseliste. Den er delt inn i fire deler, med flere underkapitler i hver del, i tillegg til et sammendrag. Det foreslås til sammen 50 tiltak, og det understrekes både i sammendraget og i avslutningen at disse må ses i sammenheng og følges opp av systematisk innsats (NOU 2023: 24, s. 15). I utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet vektlegges det at barnets ståsted skal være utgangspunktet, både for problembeskrivelser og løsninger (NOU 2023: 24, s. 30). I kapittel 2 presenteres et felles verdigrunnlag over ti sider, utformet av de to utvalgene sammen. Slik skal utvalgene være «transparente om hva som er utredningens normative retning» (NOU 2023: 24, s. 30).

De fleste kapitlene i utredningen består av tekst som følger det som normalt kjennetegner utredninger, med stringent og saklig språk, og med beskrivelser av utfordringsbilder, redegjørelse for utvalgets problemforståelser, samt utvalgets vurderinger og forslag. Det er gjennomgående referanser til forskning, men også til annen erfaringskunnskap. Flere av kapitlene, men ikke alle, inneholder illustrasjoner som etterfølges av tekstbokser med sitater eller

fortellinger fra ungdom og foreldre med erfaring fra barnevernsinstitusjoner. Dette bryter med det vi gjerne forbinder med sjangeren offentlige utredninger.

I sammendraget fremheves det som et sentralt budskap at barn i barnevernsinstitusjoner må sikres bedre helsehjelp, og at dette ansvaret må forankres tydeligere i helsetjenesten. Et annet viktig budskap er at hjelpen må bygge på og tilrettelegges ut fra barnas behov og ressurser. Utvalget foreslår at det skal utvikles en egen formålsparagraf for barnevernsinstitusjoner, som tydeliggjør at formålet er å gi barnet «omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse, med utgangspunkt i det enkelte barns behov og ressurser» (NOU 2023: 24, s. 17).

Utvalget foreslår også at ansvaret for rusbehandling flyttes fra barnevern til helsetjenesten, selv om det understrekes at institusjoner må kunne gi barn som bruker rusmidler god hjelp, og at ruskompetansen både må beholdes og styrkes i barnevernsinstitusjoner. I sammendraget fremheves også nødvendigheten av gode relasjoner, at institusjonen skal være et hjem for barna mens de bor der, og at de skal få god omsorg og utviklingsstøtte. Behovet for samhandling trekkes frem som sentralt, fordi «barna har det til felles at ingen tjeneste alene klarer å gi dem all den hjelpen de trenger» (NOU 2023: 24, s. 17). Samtidig understrekes det at «samarbeid er viktig, men ikke tilstrekkelig» (NOU 2023: 24, s. 17).

Utredningen argumenterer for tydelig plassering av ansvar for å gjøre tjenestene bedre i stand til å ivareta sine ansvarsområder. Men heller ikke det er nok; alle aktører må også gjøre noe mer: «Tidligere gjennomganger har vist at det ikke er nok at alle tjenestene gjør det de skal. Vi må alle gjøre litt mer, strekke oss litt lengre og bygge lag rundt barna som gjør at de ikke faller mellom sektorsiloer» (NOU 2023: 24, s. 18).

Dette sitatet fungerer som en slags punchline i sammendraget og synliggjør mye av det som står på spill, og som blir et hovedbudskap i NOU-en: Ansvar må tydeliggjøres, og tjenestene skal gjøre det de skal og har ansvar for, men de skal dessuten gjøre mer enn det. De som jobber i tjenestene er nødt til å strekke seg litt ekstra langt og ta gode valg dersom de skal lykkes med denne oppgaven.

Vi leser dette som en underliggende forståelse av at de emosjonelle dimensjonene forplikter et engasjement utover det som normalt forventes i arbeidslivet, fordi de som jobber med disse barna arbeider i det som kan forstås som å jobbe «den godes tjeneste» (Haldar et al., 2019, s. 152). Utredningen

kan dermed kanskje også sies å være en tekst som «legitimerer eller autoriserer seg selv som tekster i det godes tjeneste» (Haldar et al., 2019, s. 152).

Argumentasjonen reflekterer også idealer som særlig har blitt synlige i forbindelse med at kravet om kjærlighet ble rettighetsfestet i barnevernlovens formålsparagraf 1.1 i 2018 (Neumann, 2012; Neumann, 2021). Cecilie Basberg Neumann argumenterer for at rettighetsfestingen av kjærlighetsbegrepet innebærer et krav fra staten om at profesjonsutøvere skal føle på bestemte måter i utøvelsen av sitt arbeid, og setter dette i sammenheng med kvinnedominansen i yrket og den historiske mobiliseringen av kvinner til omsorgsarbeid, som har gått fra å være privat og ulønnet til å bli lønnsarbeid (Neumann, 2021, s. 291–292). Hun hevder at en konsekvens av kjærlighetskravet kan være en svekkelse av målet om at barnevernsarbeid er kunnskapsbasert og krever selvrefleksive og maktbevisste profesjonsutøvere (Neumann, 2021).

Teksten kan leses som et bidrag til den «offentlige samtalen» om barnevernet, preget av troen på at personliggjøring og ekte relasjoner – det vi forstår som emosjonelle dimensjoner – kan bidra til å endre og forbedre politisk-administrative systemer (Røsvik et al., 2021, s. 175). La oss derfor begynne med å se nærmere på hvordan nettopp de emosjonelle dimensjonene ved institusjonsbarnevernet vektlegges og gis tyngde, samtidig som ulike barneperspektiver, og ikke minst stemmer fra de unge selv, trer frem i teksten.

Åpningsscenen: etablering av kontakt mellom avsendere og mottakere

De to første kapitlenes språkdrakt og oppbygging gir på flere måter assosiasjoner til en appell eller tale, og bryter dermed med det vi gjerne forbinder med offentlige utredningers mer stringente og saklige form. Bruken av patos som retorisk virkemiddel, samt andre litterære virkemidler som gjentakelser og kontraster (Bratberg, 2021), er slående, og tonen er emosjonell, som i dette sitatet fra første avsnitt i sammendraget: «Gi meg ikke opp», sier en av jentene du møter i denne utredningen. Hennes historie viser hvor store kontraster livet kan by på. Fra å gjentatte ganger være nær døden, til å ha håp, se en fremtid og ha gode opplevelser med sine nærmeste» (NOU 2023: 24, s. 15).

Sitatet følges opp med en beskrivelse av at det har gjort sterkt inntrykk på utvalget å høre om denne jentas liv, og at vissheten om at jenta ikke er alene om sine erfaringer er en «påminnelse til alle oss som har et ansvar for å hjelpe disse barna» (NOU 2023: 24, s. 15). Gjennom betegnelsen «alle oss» formidles og understrekes et felles ansvar mellom avsender og mottaker for «disse barna», og det fremstår som en forutsetning og et premiss at leseren deler de forståelser og det verdigrunnlaget som beskrives i teksten (Skrede, 2017, s. 116). Når teksten henvender seg så direkte til medansvarlige voksne, blir det samtidig tydelig at barn og unge ikke er målgruppen for akkurat dette avsnittet, selv om teksten omhandler dem og deres situasjon.

Det neste kapitlet, med overskriften «Til barn og unge – fra ungdomsutvalget», er imidlertid adressert direkte til barn og unge som bor på barnevernsinstitusjoner. I første avsnitt i dette kapitlet står det: «Vi vet at systemet ikke fungerer godt nok i dag. Vi vet samtidig at mange som bor på institusjon føler seg trygge og har det bra. Vi tror det er litt tilfeldig i dag, om dere møter trygghet der dere bor eller ikke. Sånn skal det ikke være» (NOU 2023: 24, s. 19). Språket er muntlig, og for eksempel brukes ordet «funker» i stedet for «fungerer». Dette understreker en tydelig grensedragnings mot voksne, profesjonelle aktører.

Kapitlet avsluttes med et avsnitt med overskriften «Vi heier på dere!», og følgende tekst: «Vi håper dere får være med å bestemme mer selv hva som er bra for dere, hva dere trenger fremover og at dere har noen voksne som vil finne det ut sammen med dere. Dere trengs og dere kan få til hva som helst» (NOU 2023: 24, s. 21). Dette kan leses som et budskap om at ungdommene skal vite at de ikke er alene og ikke må gi opp. De skal forstås, men også forstå seg selv, som kompetente aktører med rett til å ha innflytelse over eget liv.

De to innledende kapitlene har til felles at de henvender seg direkte til leseren, men de er også målgruppeorienterte og har noe ulikt fokus. Mens teksten til ungdommene bærer bud om empati, innlevelse og forståelse, signaliseres en felles forpliktelse og ansvarliggjøring av den voksne leseren i den andre teksten. Slik får vi allerede innledningsvis møte ulike forståelser av ungdom på barnevernsinstitusjoner, som på mange måter står i et spenningsforhold til hverandre i resten av utredningen. Ungdommene beskrives på den ene siden som sårbare unge uten tilgang til den tryggheten eller hjelpen de har behov for, samtidig som de fremstilles som ressurssterke og som noen som «kan få til hva som helst».

De innledende kapitlene kan også leses som en form for arbeidsfordeling mellom de to utvalgene, der de unge henvender seg til de unge, og de voksne profesjonelle til andre voksne profesjonelle. Teksten som retter seg til de profesjonelle, domineres av det Warming kaller et «utenfra»-barneperspektiv (Warming, 2019). Her vektlegges særlig barns utviklings- og livsbetingelser med utgangspunkt i psykologiske forståelser av hva som er en god barndom, hvordan barns uttrykksformer skal forstås, og hva som defineres som å være til 'barnets beste' fra et utviklingspsykologisk ståsted.

Samtidig preges teksten også av et ønske om å synliggjøre barnas vanskelige livsbetingelser og understreke at barn må gis mulighet til å være aktivt medvirkende, både i offentlige og politiske sammenhenger, men også i sitt eget privatliv og i egen barnevernssak. Teksten fra unge til unge kan i større grad leses som et uttrykk for et «innenfra»-barneperspektiv, basert på en forståelse av hvor viktig det er at barnets stemme blir synlig i både forskning og politikkkutforming (Warming, 2019, s. 65–66).

Det sårbare og samtidig ressurssterke barnet

Et sentralt budskap i utredningen er at de som har behov for å bo i barnevernsinstitusjoner utgjør en liten gruppe barn og unge, om lag 1000 barn i året, men som til gjengjeld har omfattende behov for hjelp og støtte. Flere steder understrekes det at det er viktig at barna får være i ro, at de trenger å oppleve institusjoner som et hjem mens de bor der, og at det må tilrettelegges for helhetlige forløp og trygge overganger. I disse beskrivelsene fremgår det at også sektoren har behov for mye av det samme som barna; «i likhet med barna, trenger sektoren ro, forutsigbarhet og trygghet» (NOU 2023: 24, s. 15). Denne beskrivelsen av at sektoren har følelser, bidrar til å understreke tendensen til å personliggjøre det offentlige (jf. Røsvik et al., 2021).

Barna beskrives gjennomgående som sårbare og sveket, og at disse erfaringene for mange har bidratt til skjevutvikling. De har derfor stort behov for stabilitet, forutsigbarhet, omsorg og utviklingsstøtte, men også behandling for sine psykiske problemer. Her vises det til forskning og statistikk, for eksempel at 76 prosent av barna har en eller flere psykiske lidelser, at de har opplevd

mangelfull omsorg og oppfølging fra familie, og at mange har opplevd grov omsorgssvikt. Det påpekes at mange av barna har erfart manglende kontinuitet i utdanning, og at de trenger ekstra motivasjon og støtte i skolegangen. Barna kan på grunn av sine erfaringer fremstå som skeptiske, usikre, utagerende, redde eller tilsynelatende uten reaksjoner (NOU 2023: 24, s. 73, 76–77). I disse beskrivelsene fremstilles barnet som skadet, sårbart og med stort behov for beskyttelse. Slik trer «sårbarhetsdiskursen» tydelig frem i teksten. Denne diskursen er ofte svært tydelig i dokumenter som omhandler barn under omsorg av barnevernet (Bredal et al. 2023, NOU 2016; Sommerfeldt, 2019).

En konsekvens av sårbarhetsdiskurser er imidlertid at det er de voksnes beskrivelser og forståelser av barnet som blir særlig synlige. I utredningen understrekes dette ved at teksten samtidig domineres og preges av beskyttelsesargumenter, der barnets aktørskap og subjektivitet trer mer i bakgrunnen (Ursin & Ellingsen, 2021, s. 175). Marianne Buen Sommerfeldt (2019, s. 183) påpeker at det under denne sårbarhetsdiskursen ligger et krav om at institusjonene tilbyr en faglig forankret virksomhet preget av faglig oppdaterte praksiser knyttet til behandling av det skadde barnet. Sårbarhetsdiskursen reflekteres og posisjoneres på flere måter i et traumesensitivt perspektiv i utredningen, og det argumenteres for at dette perspektivet bør prege hele tjenestetilbudet og ikke bare enkelte tiltak (NOU 2023: 24, s. 16). Forankringen i det traumesensitive perspektivet formidles også mer indirekte, for eksempel i beskrivelser av hva som er ønskelige måter å forstå barnet og barnets reaksjonsmønstre eller handlingsmønstre på; «Det er stor forskjell på om man tenker at et barn er vanskelig eller om barnet *har det* vanskelig» (NOU 2023: 24, 2023, s. 17).

Selv om sårbarhetsdiskursen er en sentral diskurs i NOU-en, gis også ressursdiskursen om barn stor plass. Ressursdiskursen viser her til det ressurssterke, talentfulle og normale barnet. I denne diskursen reflekteres og vektlegges barnets perspektiver, aktørskap og barnet som subjekt. Vi ser ressursdiskusjonen i følgende sitat: «utvalget mener det vektlegges for lite at barna er hele mennesker med drømmer, ressurser og talenter» (NOU 2023: 24, s. 79). Det understrekes at for å kunne gi god utviklingsstøtte må barnets ressurser kartlegges like mye som utfordringene (NOU 2023: 24, s. 80). «At tjenestene ser barnas ressurser og talenter, selv når de har det som vanskeligst, er viktig for å gi hjelp som virker» (NOU 2023: 24, s. 16).

Det beskrives at mange barn opplever at de voksne har gitt dem opp og ikke ser barnas iboende ressurser, og at dette er det stikk motsatte av det

barna trenger. Det argumenteres for at dersom barna derimot oppleves som en ressurs, vil det kunne legge grunnlaget for nysgjerrighet, tillit og gjensidig respekt (NOU 2023: 24, s. 15).

Til sist trer også rettighetsdiskursen frem i teksten. Rettighetsdiskursen viser til at barn som samfunnsborgere har visse rettigheter, og denne diskursen springer blant annet ut av FNs barnekonvensjon (Wyness, 2019, s. 201; se også kap. 8).

Man kan forstå diskursene som presenteres her som til dels konkurrerende, men det er kanskje riktigere å si at de må forstås som supplerende diskurser (Ursin & Ellingsen, 2021, s. 182). Sårbarhetsdiskursen, men også rettighetsdiskursen, påkaller og betoner ansvaret som tjenestene og voksne har til å beskytte og gi barn omsorg og beskyttelse. Samtidig påpeker utvalget at barna har rett til å ha innflytelse over eget liv, selv om de trenger omsorg og beskyttelse. Nettopp dette siste er noe som på flere måter bringes til torgs når ungdomsutvalgets synspunkter trer frem.

Fremstillinger av «barnets stemme»

Noen steder kommer ungdomsutvalgets synspunkter fram i hele delkapitler, mens andre steder presenteres ungdomsutvalgets meninger ved å utdype utvalgets konklusjoner, eller ved at det skrives eksplisitt at utvalget støtter seg til ungdomsutvalgets synspunkter. Dette kan vi se eksempel på her: «Ungdomsutvalget mener at det viktigste er at ansatte har et godt menneskesyn og at de faktisk liker å være sammen med barna. Utvalget støtter dette og vil understreke betydningen av personlig egnethet hos de som skal jobbe med sårbare barn i det som for tiden er deres hjem» (NOU 2023: 24, s. 259).

I noen få tilfeller vises det til at det er uenighet mellom utvalgene. En uenighet omhandler forståelsen av selve begrepet «medvirkning». Ungdomsutvalget mener at medvirkning må forstås som medbestemmelse. Selv om utvalget på et overordnet og verdimeslig grunnlag støtter barns rett til medvirkning, er de ikke enig i at det er det samme som medbestemmelse: «Utvalget mener at begrepet «medbestemmelse» flytter ansvar fra de voksne til barna, og deler derfor ikke ungdomsutvalgets syn på hvordan medvirkning kan forstås» (NOU 2023: 24, s. 82).

Uenighetene som her kommer til syne, speiler diskusjoner om bruker-medvirkning i barnevernet, der nettopp spenningen og balansegangen mellom å forstå barnet som ressurssterk aktør og samtidig sårbar, løftes frem og problematiseres (Larsgaard et al., 2020). Nordby går litt dypere inn i denne diskusjonen i avslutningen av sitt kapittel (Nordby kap. 7). Marit Ursin (2019) viser for eksempel til at et resultat av at barn har blitt forstått som kompetente og rasjonelle aktører, også har ført til en fare for overvurdering av barns aktørskap, og at det i verste fall tilslører vanskelige livsomstendigheter (Ursin, 2019, s. 19). Dette er en diskusjon Grimsgaard også forfølger i sitt kapittel (Grimsgaard kap. 8).

En annen måte ungdomsutvalgets synspunkter kommer til uttrykk på, er i form av ønsker for fremtiden. Under overskriften «Fem fremtidsglimt fra ungdomsutvalget» blir vi presentert for ungdomsutvalgets ønsker for hvordan et fremtidig institusjonstilbud skal være. Glimtenes titler er:

- Jeg opplever at institusjonen er mitt hjem (boks 7.2).
- Jeg får brukt det jeg er god på (boks 9.1).
- Jeg har frihet og opplever normalitet (boks 14.1).
- Jeg møter voksne som bryr seg og støtter meg (boks 20.1).
- Jeg blir hørt og får være med å bestemme (boks 24.1).

Målsettingen med disse fremtidsglimtene er å «regelmessig minne leseren om institusjonstilbudet som ungdomsutvalget ønsker seg» (NOU 2023: 24, s. 80). Glimtene presenteres utover i utredningen og suppleres med illustrasjoner som er rammet inn i bokser med grønnfarget bakgrunn, en farge som gjerne assosieres med håp. Utvalget følger godt opp disse framtidsglimtene i sine forslag og begrunnelser av hva som bør endres.

Samtidig består disse framtidsglimtene av store ord og begreper som kan forstås og gis innhold på mange nivåer, og det reiser noen problemstillinger som ikke diskuteres eller besvares. For eksempel: Hvordan skal barn som bor i barnevernsinstitusjoner mot sin vilje oppleve frihet? Og hva slags frihet er det mulig å åpne opp for dersom ungdommene ruser seg eller utsetter seg selv eller andre for farer?

Det tredje punktet i framtidsglimtene handler, som vi ser, om ønsker om normalitet. Dette utdypes også flere andre steder i NOU-en: «Ungdomsutvalget mener at normalitet handler om at barn på institusjon ikke skal måtte føle

seg annerledes enn andre barn de sammenligner seg med» (s. 81). I sammendraget er dette formulert som at «barn på institusjon trenger normale liv med normale rammer og aktiviteter» (NOU 2023: 24, s. 21). Dette ønsket om normalitet kan leses som et ønske om å hindre opplevelser av stigma og annerledeshet for de unge, og knytter seg særlig til bruk av ord og begreper, både i fagspråk og lovverk, slik det her beskrives:

Barnevernsloven inneholder ord og uttrykk som kan oppleves stigmatiserende. Atferdsbegrepet er det mest problematiske. [...] Utvalget har i størst mulig grad forsøkt å unngå atferdsbegrepet, og bruker derfor eksempelvis begrepet «behandlingsinstitusjoner» i stedet for «atferdsinstitusjoner». Begge begrepene brukes av statlige barnevernsmyndigheter i dag. Utvalget har også forsøkt å unngå begreper som fører til objektivisering av barna, som at de «plasseres» og «flyttes». (NOU 2023: 24, s. 30–31)

I forslagene om å endre begrepsbruk ser vi det som fremstår som et forsøk på å utvikle et «maktfritt språk», og at forsøk på å unngå språklig undertrykkelse fører til at begreper skiftes ut eller videreutvikles (Haldar et al., 2019, s. 153). Spørsmålet er imidlertid om konsekvensene i verste fall kan være at dette bidrar til å tildekke grunnleggende strukturelle forhold.

I høringsuttalelsene ble nettopp dette også kommentert og diskutert. For eksempel kom det innvendinger fra både Landsforeningen for barnevernsbarn og Akademikerforbundet, som stilte spørsmål ved om slike språklige endringer egentlig ville føre til mindre stigmatisering, eller om problemer knyttet til stigma må adresseres på andre måter. I utredningens diskusjon om disse barnas opplevelser av stigma problematiseres det ikke at stigma antakelig også må knyttes til mer grunnleggende diskriminerende mekanismer, som strekker seg utover at de unge lever et hverdagsliv som er forskjellig fra andres. En slik problematisering ville antakelig måtte adressert tiltak som er langt mer omfattende enn å for eksempel endre begrepsbruk.

Ungdomsutvalgets kritiske innspill

NOU-en preges av stor forståelse for barnevernets vanskelige arbeid, og flere steder er utvalget nøye med å påpeke at utfordringene ikke primært handler om kritikkverdig praksis fra barnevernets side, men først og fremst at *systemet* ikke tilrettelegger godt nok for at ansatte kan gjøre en god jobb.

Enkelte steder i NOU-en presenteres vi imidlertid for fortellinger som på ulike måter viser fram svært kritikkverdige forhold ved barnevernstjenestens praksis. På side 280 er det for eksempel en illustrasjon av en mobiltelefon og følgende tekst i meldingsboks: «Hei. Plassen din på institusjonen blir sagt opp da vi ikke lenger kan betale for den. Du må flytte innen en mnd. Tar kontakt med deg for å avtale et møte». På neste side er det en tilsvarende illustrasjon av en mobiltelefon, og en tekstmelding med følgende beskjed: «Hei. Vi har snakket med mamma, og du kan ikke lenger bo på institusjonen. På mandag må du flytte hjem. Prates på mandag». I begge disse meldingene blir de unge presentert for informasjon som får store konsekvenser for dem. Beskjeden fra barnevernstjenesten formidles i en kald tone, nærmest blottet for empati og innlevelse.

I påfølgende tekst står det at «[u]tvalget vil understreke at eksemplene det her vises til er unntak, og at konteksten for de brå flyttingene er ukjent. Det er likevel svært dramatisk for de ungdommene det rammer» (NOU 2023: 24, s. 280). At det poengteres at man ikke kjenner konteksten, og at det må forstås som noe som bare unntaksvis skjer, kan leses som et forsøk på å tone ned kritikken av barnevernets handlinger her, samtidig som det anerkjennes at det som skjer er svært uheldig og alvorlig.

At det legges vekt på at disse hendelsene skjer unntaksvis, trekkes imidlertid i tvil fra ungdomsutvalget i et etterfølgende avsnitt: «ungdomsutvalget opplyser at de kjenner til mange barn som har fått kort varsel om flytting» (NOU 2023: 24, s. 280). Deretter står det at ungdomsutvalget er opptatt av at ungdom får tilstrekkelig informasjon i prosessen, og at «[u]ngdomsutvalget mener også barn får for lite informasjon før de flytter til en ny institusjon». De får for sjeldent besøke institusjonen på forhånd og vet lite om hvem som bor der, jobber der eller hvilket aktivitetstilbud de har. Dette skaper uro og negative tanker» (NOU 2023: 24, s. 280).

Teksten viser til at det er en viss forskjell i problemforståelsen mellom ungdomsutvalget og utvalget. Ungdomsutvalget er direkte i sin kritikk av bar-

nevernets praksis, mens utvalget har en mer diplomatisk tilnærming. Utvalget understreker at praksisen er uheldig, men også at den må forstås som noe som bare skjer unntaksvis. Det at konteksten er ukjent, bidrar til å understreke en forståelse av at situasjonen mest sannsynlig ville vært annerledes dersom *systemet* hadde fungert bedre.

I del fem av NOU-en, som har overskriften «Avslutning», finnes det en illustrasjon over en hel side med tittelen «Gi meg ikke opp» (NOU 2023: 24, s. 342). Illustrasjonen viser to smilende kvinner, den ene tydelig eldre enn den andre, begge med solbriller og den eldste med solhatt. Man kan ane at det er en selfie som tas av ungdommen. Teksten beskriver at jenta har hatt det vanskelig, men at hun nå har kommet til et sted der hun føler seg trygg og går på skolen igjen. Hun har de samme behandlerne, bor i nærheten av foreldrene, og for første gang på lenge har de også reist på ferie sammen.

Mange av utfordringene som beskrives i første del av utredningen, blir her kontrastert med det motsatte: Jenta opplever kontinuitet i hjelpeapparatet, får bo i nærheten av sine foreldre og mottar hjelp i sin egen kommune og nærmiljø. Hun deltar i større grad i skole og aktiviteter og har gode relasjoner. På mange måter viser hun gjennom dette også nettopp hva utredningen konkluderer med er riktig måte å gi tilbud til de unge på (NOU 2023: 24, s. 343).

Til sammen belyser fortellingene fra de unge hvor smertefullt og vanskelig det oppleves å bli overlatt til et hjelpesystem som fremstår som lite ivaretagende, hardt og instrumentelt, og som bidrar til at situasjonen deres i mange tilfeller forverres. Bildene og fortellingene fra ungdom handler imidlertid i liten grad om rusmisbruk, rømminger, brannstiftelser og utageringer mot personale. I den grad dette omtales, blir leseren anmodet om at det må forstås som smerteuttrykk og noe ungdommen ikke kan stå til ansvar for.

I en av tekstboksene fra ungdomsutvalget, hvor det tydeligvis har vært utagering fra en ungdom, står det: «Glimtet viser viktigheten av å bli møtt av voksne som ser forbi handlinger og utagering, og sikre at barn og unge blir hørt og får være med å bestemme» (NOU 2023: 24, s. 319). I utvalgets problemforståelse er imidlertid disse problemene beskrevet og omtalt med tall, for eksempel at i 2022 ble det registrert 69 branner i barnevernsinstitusjoner (NOU 2023: 24, s. 218).

Her ser vi igjen et eksempel på at fortellingene fra ungdomsutvalget og fra ekspertutvalget til dels spriker og til dels er sammenfallende. Begge utvalg er enige om at utagering skal omtales som atferdsuttrykk eller smerteuttrykk,

og ikke som intenderte handlinger. Begge utvalgene tar til orde for at barna ikke kan ansvarliggjøres for sine handlinger, og posisjonerer ungdommene som sårbare og utsatte. Dermed tones forståelsen av det ressurssterke barnet som aktivt handlende aktør ned.

Det paradoksale her er at når ungdomsutvalget overlater til utvalget å tematisere at disse ungdommene av og til kan være til fare for seg selv og andre, er det ekspertutvalgets beskrivelser av dette som blir stående og får bestemme forståelsene som kommer til uttrykk i teksten. Det kan synes som om ungdomsutvalget er ute av diskusjoner rundt hvordan ungdom og miljøpersonalet kan beskyttes mot brannstifting og ødeleggelser.

Avslutning

Alt i alt kan det i denne NOU-en synes å være stor enighet mellom de to utvalgenes forståelse av både utfordringer og hva som skal til for å møte disse. Ungdomsutvalget fremstår imidlertid som langt mer eksplisitt i kritikken av svært uheldige praksiser, og samtidig ganske ordknappe når det gjelder at ungdom også kan trenge beskyttelse fra seg selv og andre ungdommer de bor sammen med. Særlig blir kritikken mot barnevernet tydelig, for eksempel knyttet til dialog og informasjonsformidling til barn som må flytte fra barnevernsinstitusjoner.

Tekstene fra de unge bidrar til å gi en emosjonell dybde i utredningens beskrivelse av utfordringene; hvor smertefullt det er å overlates til et lite ivaretakende system, som i verste fall bidrar til at situasjonen deres forverres. Samtidig ser vi at når slike kritikkverdige forhold beskrives, forsøker utvalget å nyansere bildet, blant annet ved å legge ansvaret over på byråkratiske barrierer for samarbeid, lovverk og institusjonelle logikker i andre tjenester.

Gjennomgående vektlegges viktigheten av de gode intensjonene, og at offentlige tjenesters erfaringer med de nære ting har stor betydning (Haldar et al., 2019; Røsvik et al., 2021, s. 175). Vi ser også at den offentlige sektoren i seg selv tillegges følelser og behov som sammenfaller med barnas følelser og behov; de trenger alle ro, trygghet og forutsigbarhet.

Utredningen er preget av uttrykk som understreker empati og innlevelse med de unge så vel som deres familier; teksten er slik ikke bare med på å si noe om fenomenene den beskriver – som en velferdstekst er den også med på å skape og utforme forståelser av både de unge, deres familier og hjelpeaktørene og sektorene (Haldar et al., 2019, s. 146).

Flere steder bidrar illustrasjoner, i kombinasjon med beskrivelser av de unges erfaringer, til å underbygge utvalgets vurderinger av problemsituasjonen og forslag til løsninger i form av tiltak. Ungdomsutvalget vektlegger også hvor stigmatiserende det oppleves å bo på barnevernsinstitusjon. Diskusjonen om hvordan stigmatiseringen kan forhindres i fremtiden synes imidlertid særlig å dreie seg om begrepsbruk, og kan med Faircloughs forståelse betegnes som verdiantakelser, at språk endrer praksis (Skrede, 2017, s. 56).

I diskusjonen om medvirkning og grad av medbestemmelse ser vi at det oppstår uenighet mellom ungdomsutvalget og utvalget. Uenigheten speiler diskusjoner som på mange måter har preget det som ofte betegnes som den tverrfaglige barne- og ungdomsforskningen (Ursin, 2019, s. 14). Det handler om hvordan vi både skal forstå barn som bor på barnevernsinstitusjoner som ressurssterke aktører med rett til å ta beslutninger som omhandler eget liv og medvirke i egen sak, men som også trenger beskyttelse og noen ganger heller ikke har forutsetninger for å ta gode valg. Teksten speiler altså grunnleggende diskusjoner om hvor grensen går mellom anerkjennelse av barnets behov for å medvirke i eget liv og anerkjennelse av behovet for beskyttelse (jf. Jensen, 2016; Ursin, 2019; Sommerfeldt, 2019).

Denne NOU-en bryter, som vi har sett, på flere områder med det som kjennetegner offentlige utredninger. At det ble oppnevnt et eget ungdomsutvalg ved siden av det mer ordinære utvalget, er antakelig det største bruddet. At de unge har inngått i et eget utvalg, og at det har blitt lagt vekt på bred involvering av både brukere og praksisfelt, reflekterer det som kan forstås som ideologiske interesser og faglige spenninger knyttet til kunnskapssyn og hvem som skal få definere hva som er gyldig kunnskap i feltet (jf. Engebretsen & Heggen, 2012).

Vårt anliggende er ikke å kritisere verken forslagene eller måten unge har blitt involvert på i utredningsarbeidet. Samtidig vil vi argumentere for at det er behov for å kritisk utforske dilemmaer knyttet til utredningens fremstillingsform og argumentasjon, og om dette gjør det vanskelig å diskutere eller problematisere forslagene som stilles. Utredningens argumentasjon om at

offentlige tjenester må «strekke seg litt lengre», men også bruken av personlige fortellinger, illustrasjoner og til dels svært emosjonelt språk, målbærer en forståelse av at offentlige systemer kan bli bedre med en intensivering av autentisitet, gode intensjoner og ekthet i relasjoner (jf. Røsvik et al., 2021).

Neumann har påpekt at det er noe paradoksalt ved at staten på den ene siden arbeider mot et mer kunnskaps- og evidensbasert barnevern, samtidig som den stiller krav om at profesjonelt arbeid skal forankres i kjærlighet (Neumann, 2021, s. 302). I arbeidet for å implementere kravet om kjærlighet har noen brukerorganisasjoner vært særlig sentrale. Juritzen et al. (2012) beskriver i en diskusjon om brukermedvirkning i helsetjenesten at de også har blitt oppmerksomme på noen tankevekkende paradokser. Et av paradoksene er at brukeren kan instrueres og også formanet til å handle som fri og autonom, og at dette også påvirker maktforholdet mellom brukeren og hjelperen (Juritzen et al., 2012, s. 134).

Spenningsforholdet mellom forståelser av barnet som både sårbart og ressurssterkt synliggjør muligens en slik forskyvning av maktforhold, der den unge potensielt både øyner mer håp og i større grad får mulighet til å påvirke og ta eierskap til egen fremtid. Dersom det er en implisitt forventning om at en del av løsningen ligger i at de ansatte må strekke seg lengre enn sitt mandat og det virksomheten tilrettelegger for, innebærer det stor usikkerhet om dette faktisk vil skje. Det innebærer også sannsynlighet for at måten det skjer på, og når det skjer, vil variere med tjenesten og tiltaket barnet får.

Tiltakene, som for eksempel å flytte ansvar fra barnevernssektoren til helsetjenesten, kan forstås som styringssignaler og styringslogikker som kan tenkes å innebære dilemmaer, også knyttet til vektlegging av andre barnefaglige forståelser, som i liten grad diskuteres og problematiseres. Fordi argumentasjonen er flettet inn i emosjonelt ladede beskrivelser, der dette presenteres som en løsning på en rekke andre problemer, kan det være vanskelig å stille disse kritiske spørsmålene. Vår tilgang til å lese NOU-en med et maktkritisk blikk kan potensielt svekkes, fordi det fort fremstår som om man er kritisk til de forståelsene og erfaringene som de unge selv har gitt uttrykk for.

Referanser

- Abebe, T., Ursin, M. & Sørenssen, I. K. (2021). Barndomsstudier i Norge: Historien, konteksten og hvor er vi i dag? I I. K. Sørenssen, T. Abebe & M. Ursin (Red.), *Barndomsstudier i norsk kontekst: Tverrfaglige tilnæringer*. Gyldendal.
- Barneombudet. (2020a). «De tror vi er shitkids». *Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020*.
- Barneombudet. (2020b). *Jeg skulle hatt BUP i enkoffert – en psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov*. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/jeg-skulle-hatt-bup-i-en-koffert>
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Bredal, A., Kojan, B. H., Nilsen, M., Skrove, G., Storhaug, A. S. & Øverlien, C. (2023). Barnevernstjenestens arbeid med vold og overgrep. ISBN: 978-82-7894-851-4. 244 s. NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3120615>
- Christensen, J. & Holst, C. (2020). *Eksperthenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Effektiviseringsprosjekt. (2021). *Barn nr. 2–3*. 169–186.
- Engebretsen, E. & Heggen, K. (2012). Makt på nye måter. I E. Engebretsen & K. Heggen (Red.), *Makt på nye måter*. Universitetsforlaget.
- Engebretsen, E. & Heggen, K. M. (2012). *Makt på nye måter*. Universitetsforlaget.
- Fairclough, N. (2015). *Language and power* (3rd ed.). Routledge.
- Haldar, M., Ilstad, J. T. & Engebretsen, E. (2019). Hva er velferdstekster, og hvordan studere dem? I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer?* Fagbokforlaget.
- Helsetilsynet. (2019a). *Barnas hjem. Voksnes ansvar*. *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2018* (Rapport fra Helsetilsynet).
- Helsetilsynet. (2019b). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Statens helsetilsyn.
- Helsetilsynet. (2023). *Helhetlige tjenester med barnets beste i sentrum – Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barneverninstitusjoner har mistet livet*.
- Holst, C. (2019). Hva er en god NOU? *Nytt norsk tidsskrift*, 36(4), 344–351. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-04-05>
- Jensen, G. (2016). Brukermedvirkning og maktutøvelse – ungdom som medspiller og motspiller i barnevernet. *Norges Barnevern, Nr 3–4. VOL.93*. <https://doi.org/10.18261>
- Juritzen, T., Engebretsen, E. & Heggen, K. (2012). Myndiggjøringens forførende makt. I E. Engebretsen & K. Heggen (Red.), *Makt på nye måter* (s. 122–136). Universitetsforlaget.
- Kayed, N. S., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaat, T., Brubakk, A.-M. & Wichstrøm, L. (2015). Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner. Resultater fra forskningsprosjektet. *NTNU Regionalt kunnskapscenter for barn og unge. NTNU*. https://www.ntnu.no/trykk/publikasjoner/Barnevernrapport_RKBU/files/assets/basic-html/page-1.html
- Larsgaard, A. K., Krane, V. & Larsen Damsgaard, H. (2020). Brikke eller aktør og samskaper?: Ungdommer i barnevernet og deres fortellinger om å være deltakere

- i et samskappingsprosjekt. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 97(1), 4–21. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2020-01-02>
- Machin, D. (2013). What is multimodal critical discourse studies? *Critical discourse studies*, 10(4), 347–355. <https://doi.org/10.1080/17405904.2013.813770>
- Moland, A., Røren, I., Skogstrøm, L., Lom, J. A. G., Hager-Thoresen, F. & Strøm, T. J. (2022). *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/G3EL4B/alle-saa-barnet-vaart-gaa-til-grunne>
- Neumann, C. E. B. (2012). Omsorgsetikk i barnevernet. *Sosiologi i dag*, 42(3–4), s. 104–124.
- Neumann, C. E. B. (2021). Kjærlighet på bestilling – om staten, barnevernsarbeidere og følelser. *Tidsskriftet Norges Barnevern*. 98. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2021-04-05>
- NOU 2023: 24. (2023). *Med barnet hele veien. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit* (Norges offentlige utredninger 2023: 24). Barne- og familiedepartementet.
- Røsvik, K., Vike, H. & Haldar, M. (2021). Barnevernet – velferdsstatens romantiske effektiveringsprosjekt. *BARN – Forskning om barn og barndom i Norden*, 39(2–3), 169–186. <https://doi.org/10.5324/barn.v39i2-3.3781>
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Cappelen Damm Akademisk.
- Sommerfeldt, M. B. (2019). Relasjoner mellom barn og voksne på barneverninstitusjoner i Norge.
- Ursin, M. (2019). Gatebarnet som offer og helt: en kritisk gjennomgang av den metodologiske utviklingen i den tverrfaglige barne- og barndomsforskningen. *The street child as a victim and as a hero: A critical review of the methodological development in childhood studies*, 3(1), 13–29. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-01-02>
- Ursin, M., & Ellingsen, I. T. (2021). Å bli sett, bli hørt og få bestemme: barn som rettighetssubjekt i det norske barnevernet. I I. K. Sørenssen, T. Abebe & M. Ursin (Red.), *Barnomsstudier i norsk kontekst: Tverrfaglige tilnæringer*. Gyldendal Akademisk.
- Vår tids forståelser sett i et historisk perspektiv. *Norges barnevern*, 96(3), 172–188. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2019-03-04>
- Warming, H. (2019). Børneperspektiv – en populær flydende betegner. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk & kritikk*, 5.
- Wyness, M. (2019). *Childhood and society* (3. utg.). Red Globe Press.

Nordby, H. (2025). Idealer om medvirkning som maktuttrykk i barnevernslovgiving.
I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 191–214).
Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670907>

7

Idealer om medvirkning som maktuttrykk i barnevernslovgiving

Halvor Nordby

Sammendrag: I forarbeidene til ny barnevernlov gjeldende fra 01.01.2023 er det å «styrke barns medvirkning» fremhevet som et avgjørende verdiprinsipp. Hvordan barns medvirkning skal skje utdypes flere steder i loven og forarbeidene, men det er ikke opplagt hvorfor verdiprinsippet er riktig. Kapitlet undersøker grunnlaget for prinsippet i forarbeidene, ut fra en analyse av hva verdier er. Hovedpoenget i analysen er at verdier ikke er sanne eller usanne, og at det å påstå at noen verdier er de «riktige» eller «best begrunnede» utgjør en form for normativ makt hvis påstandene ikke er ledsaget av forklaringer som er egnet til å skape oppslutning om verdiene i former for «opplyst» deliberativ dialog. Forarbeidene gjennomgås på jakt etter begrunnelser som det er rimelig å tro at vil godtas av lesere som har en mer eller mindre «nøytral» eller skeptisk holdning til prinsippet om å styrke barns medvirkning, men jeg finner ingen gode argumenter. Forklaringene av hvorfor prinsippet er viktig er enten sirkulære (de tar prinsippet eller svært beslektede prinsipper for gitt) eller de fremstår som rene påstander. Spesielt er det liten grunn til å tro at lesere som i utgangspunktet har verdier som er i et spenningsforhold til prinsippet vil forandre mening i lys av det som sies om bakgrunnen for prinsippet. Denne mangelen på argumenter som vil kunne fungere i deliberativ dialog er uheldig av flere grunner, men først og fremst fordi profesjonelle som skal forvalte lovverket ikke får gode ressurser i utfordrende dialog med barn, unge og/eller deres familier som ikke er udelt positive til å la barn medvirke.

Nøkkelord: barnevern, medvirkning, makt, verdier, dialog

Abstract: In the new Norwegian Child Welfare Act applicable from 01.01.2023, 'strengthening children's participation' is highlighted as a crucial value principle. How children's participation should take place is elaborated in several places in the Act and the preparatory works, but it is not obvious why the principle is correct. The chapter examines the basis for the principle in the preparatory works, based on an analysis of what values are. The main point of the analysis is that values are not true or false, and that claiming that some values are the 'correct' or 'best justified' constitutes a form of normative power if the claims are not accompanied by explanations that are likely to create support for the values in forms of 'enlightened' deliberative dialogue. The preparatory works are reviewed in search of justifications that it is reasonable to believe will be accepted by readers who have a 'neutral' or sceptical attitude towards the principle of strengthening children's participation, but I do not find any good arguments. The explanations of why the principle is important are either circular (they take the principle or very related principles for granted) or they appear as pure claims. In particular, there is little reason to believe that readers who initially have values that are in tension with the principle will change their minds in light of what is said about the background for the principle in the preparatory works. This lack of arguments that could work in deliberative dialogue is unfortunate for several reasons, but first and foremost because professionals who are supposed to administer the legislation do not receive good resources from the preparatory staff in challenging dialogue with children, young people and/or their families who are not entirely positive about allowing children to participate.

Keywords: child welfare, participation, power, values, dialogue

Introduksjon

Det er ukontroversielt at lovtekster uttrykker verdier. Lovtekster kan betraktes som uttrykk for verdier som anses som så viktige at de er nedfelt skriftlig i lovverket. De mest grunnleggende verdiene i en lovtekst presenteres gjerne i de første formålsparagrafene, som uttrykker hovedintensjonene med teksten. Mange av de påfølgende paragrafene søker å tydeliggjøre hvordan disse intensjonene mer presist skal forstås og anvendes. Hvordan dette gjøres, avhenger av hvem lovteksten er skrevet for og hva målet med lovteksten er. Generelt gjelder det imidlertid, som Gording Stang (2023, s. 32) påpeker, at lovgivning er ment å reflektere «grunnleggende normer og verdier i et samfunn, og er ett av flere virkemidler lovgiver kan bruke for å uttrykke og synliggjøre dem slik at de etterleves i størst mulig grad.»

Fra 1. januar 2023 trådte ny barnevernlov i kraft i Norge (Barnevernloven, 2021). Slik bakgrunnen for loven er beskrevet i lovens formålsparagraf 1.1, er et overordnet mål med loven å

... sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Det er verdt å merke seg at selv om den første setningen allerede betoner viktigheten av «omsorg», så understreker den andre setningen i tillegg betydningen av «kjærlighet» som et beslektet dydsetisk begrep (Thrana, 2022). Den nye loven er i det hele tatt spesielt opptatt av hvordan sårbare og utsatte barn skal møtes, anerkjennes og delta i dialog. I dette kapitlet vil jeg se spesielt på medvirkning, et begrep som fremheves særskilt flere steder i den nye loven og forarbeidene. Målet er å diskutere om, og i så fall hvordan, det som skrives om barns medvirkning som et verdibegrep kan forstås som en form for maktuttrykk.

Mange analyser av makt er basert på kontinental filosofi, og særlig perspektiver i tradisjonen fra Foucault (Dreyfus & Rabinow, 1982; Mik-Meyer & Villadsen, 2009; Engebretsen og Heggen, 2012; Hennem, 2015; Mills, 2018). I dette kapitlet benytter jeg en alternativ tilnærming fra moderne språk- og bevissthetsfilosofi, som jeg vil hevde kan berike forståelsen av hvordan makt kan komme til uttrykk i tekster.

De sentrale antagelsene i tilnærmingen jeg vil bruke, er at verdipreferanser i seg selv ikke er sanne eller usanne slik tanker og oppfatninger er det, og at det å presse verdier på andre uten presumptiv kommunikativ enighet derfor utgjør en form for «verdi-imperialisme». Jeg knytter kommunikativ enighet til diskursetikk og deliberativ dialog om normative synspunkter – en dialog der felles kunnskap, forståelse og argumentativ rasjonalitet (riktignok i en ganske vid forstand) står i sentrum (Botnen-Eide, 2005; Metselaar & Widdershoven, 2022).

Ut fra denne analysen vil jeg argumentere for at det som er skrevet om medvirkning i barnevernloven og forarbeidene som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (heretter «Bufdir») legger til grunn, ikke er egnet til å skape argumentativ enighet om de normative synspunktene om medvirkning som fremheves. Gjennom en kritisk gjennomgang hevder jeg at begrunnelsene som uttrykkes i tekstene enten er sirkulære eller rene påstander: De er ikke egnet til å overbevise dem som i utgangspunktet har et mer eller mindre «nøytralt» eller alternativt syn på barns medvirkning.

Dette innebærer, hevder jeg, at tekstene uttrykker en form for normativ makt som kan være problematisk på flere måter, fordi de i svært begrenset grad kan være kilder til opplyst diskusjon og enighet om hva barns medvirkning innebærer og hvorfor det er viktig. Mot slutten av kapitlet diskuterer jeg kort hvilken praktisk betydning denne konklusjonen har, og hvordan analysene av medvirkning kan overføres til andre verdiuttrykk og offentlige diskurser mer generelt.

Bakgrunn

Fra nyttår 2023 ble ny barnevernlov gjeldende (Barnevernloven, 2021). Slik Bufdir (2024)¹ beskriver bakgrunnen for loven, er et hovedmål «å sikre økt rettsikkerhet for familiene som mottar hjelp fra barnevernet, og gi enda flere barn en trygg oppvekst.» Inn under dette ligger det å «medvirke til bedre barnevernsfaglig arbeid». Videre skal loven «sikre moderniseringer i forhold til samfunnsendringer (nye familiemønstre og et flerkulturelt Norge)», det skal være et «enklere språk

1 <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/ny-barnevernslov/>

og struktur i hele loven», loven skal «sette barnas behov i sentrum», og den skal «bidra til økt forebygging og tidlig innsats» (Bufdir, 2024).

Som med den gamle barnevernsloven er den nye loven ikke et distansert rammeverk for praksis. Barnevern er et område der lovverket direkte regulerer mange viktige beslutninger. Mange av paragrafene angir konkrete regler for praksis, som tidsfrister, men loven inneholder også abstrakte prinsipper og begreper som må fortolkes i kontekst. Dette gjelder særlig det overordnede prinsippet om å finne løsninger til barnets beste, som loven helt eksplisitt sier at må tydeliggjøres i hver enkelt situasjon: «Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering» (paragraf 1-3).

Generelt angir den nye loven føringer både på regelnivå, prinsippnivå og teorinivå. Regler skal følges (som tidsfrister), prinsipper skal fortolkes, med barnets beste som det grunnleggende, og barnevernsfaglige (teoretiske) perspektiver skal gjøres relevante der det er rimelig. Det har vært vanlig å anta at dette fordrer en helhetlig barnevernfaglig kompetanse (Nordby et al., 2013), og at gode barnevernfaglige beslutninger krever at mange faglige hensyn må tas og ofte balanseres mot hverandre, fordi de isolert sett kan trekke i ulike retninger (Munro et al., 2016; Fluke et al., 2021, van der Weele & Karlsen, 2021).

Et av de grunnleggende prinsippene som loven spesielt fremhever som viktig for å nå målene om å finne løsninger til barnets beste, er medvirkning. På Bufdirs hjemmesider (Bufdir, 2024) omtales «et styrket barneperspektiv» som et «sentralt hensyn», det å «sette barns behov i sentrum» beskrives som et «mål med ny lov», og det at «barns rettigheter styrkes» omtales som et av «hovedgrepene for å nå målene» med den nye loven.

I selve lovens paragraf 1-4 *Barnets rett til medvirkning* heter det at «Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven». Videre fremheves at «Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet». Medvirkning knyttes også direkte til paragrafen *Barnets beste* 1-3, der det heter at «Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste», og kan også relateres til den første formålsparagrafen i loven om at barn og unge skal møtes «med trygghet, kjærlighet og forståelse.»

Uavhengig av barnevernsloven er medvirkning et begrep som har fått mye oppmerksomhet de siste tiårene. Brukermedvirkning har generelt blitt sett på som et viktig «styringskompass» for arbeid med brukere av helse- og sosialfaglige tjenester, forankret i grunnleggende rettigheter mennesker har til å påvirke

og bestemme over egne liv, ut fra informerte ståsteder (Askheim & Andersen, 2023). I en del faglitteratur om barnevern har fokuset på god kommunikasjon, tilrettelegging og medvirkning blitt så fundamentalt at det kan sees på som en dobbel etikk: Et grunnleggende etisk mål for profesjonsutøvere er i første omgang å hjelpe barn til å gjøre gode etiske valg om hvordan de ønsker å leve livene sine i neste omgang. I *Profesjonsetikk for barnevernspedagogar* skriver Storø og Aadland (2023) for eksempel at

Ettersom barnevernspedagogar i ein del situasjonar opptrer som omsorgspersonar for barn, er altså profesjonsetikken ikkje berre meint å hjelpe den profesjonelle i egne val. Den har også ei side som handlar om at barnevernspedagogen skal bistå barn med deira egne etiske refleksjonar. (s. 147)

Tanken, også i barnevernloven, er at det å legge til rette for reell medvirkning er en del av kjernen i den profesjonelle handlingskompetansen: Målet om å finne løsninger til barnets beste fordrer at barn deltar aktivt i beslutningsprosesser som angår dem. I barnevernloven er denne involveringen operasjonalisert langs flere dimensjoner, blant annet når det gjelder partsrettigheter, rett til dokumentinnsyn og barns rett til å uttale seg.

Analytisk design

Ved første øyekast kan det å diskutere om medvirkning kan være et maktuttrykk, virke som et håpløst prosjekt. For er ikke det å legge vekt på medvirkning å legge vekt på frigjøring og selvbestemmelse? Det finnes mye litteratur i helse- og sosialfag som knytter medvirkning til det å styrke «brukeres autonomi» (Askheim & Andersen, 2023). Både i akademisk og offentlig diskurs har det å legge til rette for medvirkning blitt forstått som det å hjelpe andre til å ta frie, informerte valg. Så hvordan kan det å «styrke barns medvirkning» ha noe med makt å gjøre?

Et problem med dette resonnementet er at både makt og medvirkning er komplekse begreper som kan forstås og analyseres på mange måter (Engelstad, 2013). Maktøvelse kan være skjult, subtil og vanskelig å forstå (Mik-Meyer og Villadsen, 2009; Engebretsen & Heggen, 2012). I dette kapitlet vil jeg utvikle en teoretisk forståelse av makt og deretter anvende den til å argumentere

for at det å bruke medvirkning som et normativt verdibegrep i tekst, uten et reelt argumentativt grunnlag, kan utgjøre en form for «skjult» normativ makt.

Hovedtekstene jeg vil fokusere på er, i tillegg til selve barnevernsloven, det Bufdir selv oppgir som de fire sentrale forarbeidene til loven (Bufdir, 2024). At disse arbeidene omtales som de sentrale på hjemmesidene til Bufdir, utgjør en naturlig begrunnelse for å se nærmere på dem, fordi de kan anses som det som «offisielt» ligger til grunn for loven. Det sentrale spørsmålet jeg vil diskutere er om det som sies og refereres til i disse forarbeidene, kan sies å tydeliggjøre og begrunne det som skrives om medvirkning i selve loven. Forarbeidene er:

- NOU 2016: 16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse
- Prop. 222 L (2020–2021) – forslag til lovvedtak: endringer i barnevernsloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)
- Prop. 133 L (2020–2021) – forslag til lovvedtak: lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven
- Prop. 86 L (2021–2022) – forslag til lovvedtak: endringer i barnevernsloven mv. (krav om politiattest ved ansettelser i barne-, ungdoms- og familieetaten mv.)

Etter en innledende gjennomgang ble Prop. 86 L utelatt fordi den er selve lovforslaget som resulterte i den nye loven. De forarbeidene som er gjennomgått, er dermed NOU 2016, Prop. 222 L og Prop. 133 L. I tillegg har jeg gått gjennom to dokumenter som det også er naturlig å inkludere. Dette er mandatet til utvalget bak NOU 2016 (Mandat for lovutvalg, 2014) og ny rettighetsforskrift om barns medvirkning gjeldende fra 01.01.2024, som en utfyllende del av den nye barnevernlovgivningen (Forskrift om barns medvirkning i barnevernet, 2024).

Makt, verdier og verdiimperialisme

Å spørre om tekster som barnevernsloven og forarbeidene uttrykker makt, er utfordrende så lenge det ikke sies mer om hva spørsmålet legger i ordet

«makt». I utgangspunktet bruker jeg her en enkel forståelse av makt som «å legge press på andre». Denne forståelsen er verken spesielt original eller kontroversiell, og den kan tolkes på mange måter. Ulike forståelser vil også legge ulike føringer på om, og i hvilken grad, det kan være riktig å utøve makt.

En måte å forstå makt i helse- og sosialfag på, er å bruke perspektiver fra kontinental filosofi og ulike fremgangsmåter for å forstå ulike velferdsdiskurser. Dette er gjort i en del litteratur (Mik-Meyer og Villadsen, 2009; Engebretsen & Heggen, 2012), også i denne boka. Videre her vil jeg bruke et annet perspektiv. Ut fra moderne språk- og bevissthetsfilosofi vil jeg utvikle en analyse som har ressurser i seg til å analysere maktutøvelse fra et annet perspektiv enn de kontinentale tradisjonene.² Analysen er ikke en metode, men et kritisk perspektiv for å forstå hvordan verdiuttrykk kan være maktuttrykk.

Oppfatninger og tanker

Grunnantagelsen i analysen jeg vil legge til grunn, er at tanker og oppfatninger er «propositional attitudes». Dette er ikke noe utbredt norsk term, men omtales noen ganger som «proposisjonale holdninger» (Nordby, 2005). Tanken er at mentale tilstander som oppfatninger, tanker og ønsker er mentale tilstander til påstander (proposisjoner) om verden.

For eksempel er min oppfatning om at jorda er rund den mentale holdningen å tro noe (som en disposisjonell mental tilstand) – om påstanden som beskrives etter ordet «at» – nemlig at jorda er rund (som igjen er satt sammen av de tre begrepene *jorda, er og rund*). Det å tro at jorda er flat er den samme mentale holdningen, men til en annen påstand. Det å tenke at jorda er flat (som en mental hendelse) er en annen mental holdning enn det å tro på den samme (usanne) påstanden at jorda er flat.

At oppfatninger og tanker er proposisjonale holdninger, har ikke bare vært en standard antakelse innen språk- og bevissthetsfilosofi, men også

2 Skillet mellom såkalt 'kontinental filosofi' og det som ofte betegnes som 'analytisk filosofi', har vært mye diskutert. Noen mener at det er mulig å skille tydelig mellom tradisjonene, andre mener at det går i hverandre og at skillet ikke er særlig fruktbart. I den store serien Blackwell's Companion to Philosophy som består av mange bind og som helt klart først og fremst er skrevet innenfor en 'analytisk' tradisjon, har kontinental filosofi (bare) fått et eget bind *A Companion to Continental Philosophy*.

innen mange andre fagområder som nevrovitenskap og kognisjonsforskning i psykologi (Betchtel & Graham, 2009). Akkurat hvordan proposisjonale holdninger som ontologisk kategori mer presist skal forstås – for eksempel om de er identiske med hjernetilstander – har vært gjenstand for omfattende diskusjon (Peacocke, 1992; Davies, 1995).

Å gå inn i denne debatten faller utenfor målet med dette kapitlet. For de argumentative formålene her er det selve ideen om at oppfatninger og tanker er sanne eller usanne i kraft av å være holdninger til påstander, som er avgjørende. Denne ideen har blitt akseptert på tvers av teorier om sannhet og begrunnelse, og på tvers av ontologi samt realistiske og anti-realistiske teorier om den ytre verdens eksistens og vår tilgang til den.

Det jeg vil være opptatt av, er at det at oppfatninger har sannhetsverdier, innebærer at det i utgangspunktet alltid gir mening å vurdere om en oppfatning er sann eller usann. Noen oppfatninger kan det selvsagt være uenighet om, og det kan også være uklart hvordan de i det hele tatt kan vurderes som sanne eller usanne. Et eksempel kan være oppfatningen om at Gud finnes. Det er delte meninger, ikke bare om dette er sant eller usant, men også om hva det betyr. Men som en mental holdning med et bestemt innhold gir det mening å si at oppfatningen er sann eller usann i kraft av dette meningsinnholdet. Det må ikke være klart hva dette meningsinnholdet er, og den må ikke ha en klar referanse, for at oppfatningen har denne statusen.

Verdipreferanser

Analysen av «propositional attitudes» kan forklare hvorfor verdipreferanser ikke er gjenstand for samme type diskusjon om sannhet som oppfatninger og tanker. Det bør med en gang bemerkes at når jeg her snakker om verdipreferanser, mener jeg ikke generelle verdibegreper som frihet, demokrati eller verdier av handlinger i en etisk forstand. Jeg sikter til det Wallace (2003, s. 4) omtaler når han sier at verdier er knyttet til «objects and practices ... things that are profoundly shaped by social practices». Verdipreferansene våre er det som er viktig for oss, nedfelt i praksiser i livene våre, eller ønskelige praksiser – hvis vi er i en livssituasjon som gjør at vi ikke får gjort det vi gjerne skulle gjort.

For å forstå hvordan verdipreferanser er fundamentalt annerledes enn oppfatninger, kan vi ta utgangspunkt i uttrykket «å verdsette». Når vi rappor-

terer hva vi selv eller andre verdsetter, er det en måte å tydeliggjøre hva som er verdifullt for oss. Vi kan si ting som «Jeg verdsetter å leve i et demokrati» eller «Jeg liker å være sammen med familien». I denne typen rapporter av verdipreferanser er ikke det som kommer etter ordet «at» en fullstendig påstand, men en ufullstendig setning som refererer direkte til praksiser, aktiviteter eller levemåter mer generelt. Noen ganger kan det vi refererer til være noe relativt konkret (som å fiske), andre ganger en mer abstrakt preferanse (som å leve i et demokrati).

Uavhengig av hvor konkrete verdipreferanser er, er de, i Wittgensteins terminologi (2000), relasjoner til språk-spill i praksiser, ikke til påstander som representasjoner av verden. Det betyr at verdipreferanser, i motsetning til tanker og oppfatninger, ikke er sanne eller usanne. Igjen gjelder dette uavhengig av ontologi. Det er ikke hvordan verdipreferanser eksisterer, men det at de er direkte koblet til praksiser, som gjør at de ikke er sanne eller usanne.

Som allerede antydnet, bør det understrekes at det at vi har verdipreferanser som kan uttrykkes på formen «Jeg verdsetter å ...», ikke innebærer at dette er den eneste måten å forstå ordet «verdi» på. Demokrati er i seg selv et verdibegrep (akkurat som mer grunnleggende verdier som frihet, likhet og solidaritet), og vi kan også snakke om verdier som rene evalueringer etiske uttrykk i setninger som «Det var en riktig handling».

Det jeg vil basere diskusjonen videre på, er ikke annet enn at mye av det som er viktig og verdifullt i livene våre, er preferanser direkte til praksiser, og ikke oppfatninger og tanker om disse praksisene eller verden ellers.

Det at verdipreferanser har denne statusen, betyr ikke at de ikke kan være gjenstand for diskusjon om endring – og dette vil være et viktig poeng videre. Men det innebærer at forsøk på å endre dem må ledsages av noe annet, noe som kan være egnet til å få andre til å se på egne eller andres verdipreferanser på nye måter. Problemet oppstår når dette ikke anerkjennes i endringsarbeid, når man ikke skiller mellom oppfatninger og verdipreferanser som kategorier, slik at andres verdipreferanser kritiseres som om de var objektivt usanne – som om de var usanne oppfatninger når man tar faktisk feil om noe (Nordby, 2020).

Når det gjelder barnevernsarbeid, kan vi tenke oss eksempler der familier har omsorgspraksiser som gjør at barnevernet er bekymret for barna deres. I slike tilfeller hender det at familiers praksiser er forankret i verdipreferanser som ikke samsvarer med mer eller mindre «profesjonelle» forståelser barnevernsarbeidere har. Selv når disse forståelsene er forankret i lovverk eller bare

«majoritetsforståelser», følger det av analysen over at det ikke er riktig å gi familiene en forståelse av at de tar objektivt feil. Det som er verdifulle praksiser for dem, er ikke noe som kan være usant på den måten vi kan ta faktisk feil om noe (som å tro at jorda er flat). Hvis profesjonelle jobber med familier på denne måten, vil de ofte skape konflikter fordi familiene opplever at verdiene deres ikke blir anerkjent som en sosial kapital de er berettiget til å ha.

For å ha en enkel term kan vi kalle denne formen for kategorifeil for «verdiimperialisme»: Det skjer når noen verdier blir presset på andre fordi de anses å være «objektivt riktige» (som det er riktig å tro på en sann oppfatning) uten at de andre selv opplever at det er begrunnet. Dette kan dermed knyttes tilbake til det jeg tok utgangspunkt i, nemlig forståelsen av makt som å legge et press på andre.

Diskursetikk og herredømmefri dialog

Jeg har allerede understreket at analysen av oppfatninger og verdier ikke innebærer at man aldri skal forsøke å endre verdier. Verdipreferanser eksisterer ikke i et vakuum – de er deler av forståelseshorisonter og kan, og noen ganger avgjort bør, påvirkes og endres, akkurat som tanker og oppfatninger. Ofte er verdier forankret i oppfatninger, slik at revidering av oppfatninger kan lede til revidering av verdier «nedenfra».

For eksempel kan det å gi mer informasjon om konsekvensene av å leve på en bestemt måte få andre til å revurdere praksiser de har oppfattet som verdifulle. Vi kan tenke oss en person som har verdsatt en bestemt livsstil, men som forandrer livsstil fordi han forstår at den fysiologisk sett er mer usunn enn han trodde. Det samme poenget gjelder familiers omsorgspraksiser. I eksempler av typen over kan vi tenke oss at mer informasjon om mulige konsekvenser av omsorgspraksiser kan gjøre at foreldrene ser på verdien av egne omsorgspraksiser med nye øyne.

Denne intuitive ideen om forandring «nedenfra», fordi alle parter opplever endring som rimelig, kan knyttes til diskursetikk og deliberativ dialog. En grunn tanke i diskursetikk er at normative synspunkter om hvordan det er riktig å handle (og mer generelt leve) skal undergå en slags test i dialog der for- og motargumenter skal være styrende, slik at alle parter i dialogen på saklig grunnlag kan bli enige om hva det er begrunnet å mene (Finlayson, 2005). Tanken er at siden mennesker i bunn og grunn har mange av de samme

fundamentale intuisjonene om hva som er et godt argument, vil vi også «kjenne igjen» og bli enige om de samme gode begrunnelsene når det gjelder normative synspunkter (Metselaar & Widdershoven, 2022).

Sentralt i denne argumentative prosessen er to former for rasjonalitet. Kommunikativ rasjonalitet handler om å sikre felles forståelse og god kommunikasjon. Kritisk rasjonalitet handler om å la argumenter styre argumentasjonen, gitt at det eksisterer en felles forståelse i bunn. Tanken er at det er felles forståelse av gode begrunnelser som skal være avgjørende, ikke interesser, verdier eller roller (Habermas, 1990).

Som Botnen Eide (2005, s. 133) påpeker: «Diskursetikken vektlegger menneskets evne til å tenke fornuftig og presentere saklige argumenter». I «selve diskursen – den dialogbaserte diskusjonen» bør det ikke være annet enn den substansielle vekten av argumentet som har en innvirkning» (Botnen Eide, 2025, s. 129). Tanken er at «begrunnelsene de involverte har for sine standpunkter skal undersøkes nærmere. En slik undersøkelse spør hva det fører til å overholde den aktuelle normen, hvilke positive og negative konsekvenser normen har for alle involverte» (Botnen Eide, 2025, s. 125).

Teoretisk har dette blitt koblet til ideen om en opplyst, herredømmefri dialog, der maktforhold og asymmetriske relasjoner ikke skal styre dialogen. Dersom man gjennom likeverdig, oppklarende dialog blir enige, representerer dette en motsetning til maktbruk. Dette kan føre til at en eller begge parter faktisk forandrer mening «innenfra», fordi de opplever dette som begrunnet, uten at det skjer på grunn av ytre press. Denne argumentative innsikten kan dermed forstås som en motsetning til det jeg tidligere kalte verdi-imperialisme – der et ytre press ligger til grunn for endring av levemåter.

Det er viktig å merke seg at diskursetikken ikke kan si på forhånd hva man vil slutte seg til i dialogen. Prosessen står i sentrum, ikke resultatet. Når det gjelder vurdering av en bestemt norm for handling, vil det derfor ikke være mulig å si sikkert hva utfallet blir. Dersom man forhåndsbestiller konklusjonen, er dette nettopp et brudd med den åpne dialogen, som ikke skal være preget av interesser knyttet til hva konklusjonen skal være.

I forbindelse med skriftlig materiale, der beslutningsgrunnlaget for en normativ vurdering i større eller mindre grad er formulert, kan man heller ikke vite på forhånd hvordan teksten vil skape oppslutning hos ulike lesere. Samtidig stiller dette seg annerledes enn en vanlig muntlig samtale som kan være helt åpen og utvikle seg i ulike retninger. I en definert tekst er tross alt

det som kan være beslutningsgrunnlaget for synspunkter i teksten avgrenset av tekstens omfang. Det man derfor kan gjøre, er å spørre om det er rimelig grunn til å tro at teksten, slik den er, inneholder argumenter som vil føre til endring – et nytt syn på et normativt synspunkt – hos en leser som enten var rimelig nøytral eller uenig i utgangspunktet.

Når det gjelder det som skrives om medvirkning i barnevernloven og særlig forarbeidene, kan man derfor spørre om det er rimelig grunn til å tro at dette vil oppleves som gode argumenter som kan føre til ekte endring hos en mottaker som i utgangspunktet ikke har noe standpunkt eller er motstander av barns medvirkning. Vil det som skrives om å styrke barns medvirkning kunne oppleves som et saklig, godt begrunnet beslutningsgrunnlag?

Dokumentene

I tråd med den analytiske tilnærmingen i dette kapitlet har målet med lesningen av forarbeidene til barnevernloven vært å lete kritisk etter argumenter for hvorfor det er riktig å styrke barns medvirkning.

Denne gjennomgangen har ikke fulgt en trinnvis metode for analyse av tekst, slik det er mulig å gjøre i en systematisk undersøkelse (Bratberg, 2021). Metodisk faller kapitlet mer inn under vanlig kritisk filosofi i en analytisk tradisjon, der relevante passasjer i tekster vurderes nærmere for å forstå språklig mening og begrunnelser. I jakten på dette har jeg vært opptatt av både semantisk og latent mening (Braun & Clarke, 2022). Det vil si: både det som sies direkte, og det som det er rimelig å konkludere med at kommer indirekte til syne. Innenfor dette har jeg igjen vært opptatt av to typer begrunnelser: eksplisitte argumenter som er tydelig fremført, og mer implisitte begrunnelser som kommer til syne uten at de er formulert som resonnementer.

Eksplisitte begrunnelser?

Det er naturlig å kommentere NOU 2016: 16 først, siden dette er det største og grundigste forarbeidet til den nye loven. Et grunnleggende poeng her er at loven skal være en rettighetslov, og at medvirkning faller inn under prin-

sippet om barnets beste. I det innledende kapitlet (1.1.4) gjøres dette klart på følgende måte:

Barnets rett til å medvirke er også en grunnleggende rettighet for barn. Medvirkningsretten er uløselig knyttet til barnets beste og avgjørende for et godt barnevern. Utvalget foreslår å løfte frem medvirkningsretten i lovens innledende kapittel, i tillegg til å styrke barns rett til å medvirke. (NOU 2016:16, s. 14)

Hva er så argumentene for å styrke barns rett til å medvirke som en rettighet? Det er slående at NOU-en egentlig ikke forsøker å begrunne dette tydelig. Det sies mye om medvirkning – ordet «medvirkning» er brukt hele 108 ganger – men avsnittene handler om å tydeliggjøre hvordan medvirkning har blitt forstått og bør forstås i ulike former for barnevernsarbeid. Et godt eksempel er det som sies om dokumentasjonsarbeid i 9.5.3:

Som et virkemiddel for å sikre at barns rett til medvirkning gjennomføres i den enkelte sak, mener utvalget at det bør fremgå av loven at barns medvirkning skal dokumenteres. Utvalget foreslår at det skal fremgå av journalen hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn. (s. 121)

Denne typen klargjøring av hvordan medvirkning skal skje, kan kanskje sies å styrke barns medvirkning i den forstand at den praktiske anvendelsen av begrepet medvirkning klargjøres. Men dette er noe annet enn å begrunne hvorfor det er riktig å styrke barns medvirkning i det hele tatt, i en mer grunnleggende forstand. Dette er slående ikke bare i NOU 2016: 16, men i alle forarbeidene til den nye loven der begrepet diskuteres. I proposisjon 133 anbefaler Justisdepartementet for eksempel at medvirkning ikke knyttes til en viss alder:

Departementet mener videre det er uheldig med en særskilt bestemmelse som oppstiller syv år som en føring for når barn har rett til å uttale seg ved administrative og rettslige avgjørelser i barnevernssaker, og opprettholder derfor forslaget om ikke å videreføre gjeldende § 6-3 første ledd i ny barnevernslov. (s. 88)

På samme måte understrekes betydningen av begreper som «tilpasset informasjon», retten barn bør få til å «snakke fritt» samt nødvendigheten av å legge til rette for «non-verbal kommunikasjon» (s. 87). Men disse avklaringene handler om å plassere barns medvirkning inn i barnevernsarbeid på ulike måter, ikke om å argumentere for hvorfor det er viktig å styrke barns medvirkning som et fundamentalt prinsipp som skal veie tungt inn i vanlige barnevernsarbeid.

For å illustrere poenget kan vi tenke oss en person som i utgangspunktet har et slags nøytralt syn på barns medvirkning. Det vil si en person som ikke har dannet seg en klar oppfatning om hvorvidt det er riktig eller ikke å styrke barns medvirkning (og som sannsynligvis også ville vært litt usikker på hva dette vil innebære), og som leser forarbeidene på jakt etter gode argumenter. Jeg finner ikke noe i forarbeidene som rimeligvis vil oppleves som et godt argument. Selv om formuleringer som de overnevnte om kommunikasjon kan virke intuitive, utgjør de ikke begrunnelser for det grunnleggende prinsippet om å styrke medvirkning. De handler mer om hvordan kommunikasjon bør være, gitt at det er viktig å kommunisere godt med barn og familiene deres. Slik passasjene fremstår, representerer de ikke en gang forsøk på å gi noen reelle argumenter – resonnementer der en eller flere setninger (som ikke tar konklusjonen for gitt) utgis som belegg for prinsippet.

Den praktiske betydningen av dette fraværet av begrunnelse er åpenbar. I barnevernsarbeid kan man tenke seg situasjoner der barnevernsarbeidere står overfor barn, ungdommer og/eller deres familier som har sosiale verdier som ikke passer med tanken om at barn i stor grad skal medvirke. I denne forbindelse er det verdt å merke seg at både den nye loven og forarbeidene understreker betydningen av å tilpasse seg kultur. I 3.1 i NOU 2016: 16 sies det for eksempel om kulturell bakgrunn at «barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er relevante momenter i vurderingen av barnets beste». Utvalget mener videre at loven i større grad enn i dag må synliggjøre at foreldre og barns etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn er sentralt for alle handlinger og beslutninger som berører barn (s. 35).

Det kan være verdt å minne om at det er godt dokumentert at det finnes mottakere av helse- og omsorgstjenester som er i situasjoner som ikke passer med moderne idealer om «empowerment» og «brukermedvirkning» (Juritzen et al. 2013; Askheim & Andersen, 2023). Så hva med familier som har kulturelle verdier som gjør at de er skeptiske eller i det minste undrende til at barn i stor grad skal medvirke? Poenget her er ikke hvor omfattende disse

holdningene er, men mer prinsipielt: Det at vi rimeligvis kan tenke oss denne typen skepsis eller bare undring, gjør at vi ikke uten videre kan godta at det er en opplagt sannhet at det er riktig å styrke barns medvirkning. Dessuten, hvis det var en opplagt sannhet at barns medvirkning skal styrkes, hvorfor har ikke dette vært sett tidligere? Historien til barnevernet og synet på barn mer generelt utgjør god grunn til å mene at det å styrke barns medvirkning ikke er en opplagt sannhet. Jeg finner ikke noe – verken i selve loven eller i forarbeidene – som det er rimelig grunn til å tro at vil oppleves som gode begrunnelser av familier som har en kulturell bakgrunn der man er undrende eller skeptisk til å styrke barns medvirkning.

Implisitte begrunnelser?

Så langt har jeg diskutert om forarbeidene til den nye barnevernsloven gir eksplisitte begrunnelser for prinsippet om å styrke barns medvirkning. Hva så med implisitte begrunnelser? Finnes det noe i dokumentene som utgjør et slags belegg for prinsippet, selv om begrunnelsene ikke er formulert som tydelige argumenter?

Den naturlige måten å tilnærme seg dette spørsmålet på, er å se etter mer grunnleggende avveininger som på sett og vis støtter opp under prinsippet. Gjennomgangen av dokumentene peker på én mulighet, nemlig å forankre prinsippet om å styrke barns medvirkning i mer grunnleggende verdier som er enda mer «allmenne» – slik at alle som godtar de mer «allmenne» verdiene, dermed også innser at det er riktig å styrke barns medvirkning.

Spesielt det å referere til barnekonvensjonen som et grunnleggende rammeverk gjøres flere steder i dokumentene, og særlig artikkel 2 i konvensjonen, som sier at «ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

Barnekonvensjonen nevnes mange steder i dokumentene som en referanse for revideringen av loven. Kan ikke den på sett og vis også sees på som en begrunnelse for å styrke barns medvirkning? Her er artikkel 12 i barnekonvensjonen særlig relevant: «Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.» NOU 2016: 16 (se også s. 88 og

133) refererer til denne artikkelen som et grunnleggende hensyn i utarbeidelsen av den nye loven:

Alle barns rett til å bli hørt og til å bli tatt alvorlig er en av de grunnleggende verdiene i konvensjonen ... [A]rtikkel 12 utgjør et av de fire generelle prinsippene i konvensjonen – de andre er retten til ikke-diskriminering, retten til liv og utvikling og prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. (s. 58)

Argumentet er derfor kanskje ment å være at det å styrke barns medvirkning bedre ivaretar barns rettigheter slik de er nedfelt i barnekonvensjonen, og at norsk lovverk derfor også bør reflektere dette.

Det er flere ting å si om dette resonnementet. For det første er det ikke opplagt hvorfor det å styrke barns medvirkning er det som helhetlig sett fremmer barnekonvensjonen. Som også anerkjent i det siste sitatet fra NOU 2016: 16 over, er barnekonvensjonen opptatt av flere prinsipper, og det kan helt opplagt noen ganger være riktig å ikke etterkomme barns ønsker fordi andre hensyn – ofte knyttet til beskyttelse – veier tyngre. Dette avhenger av hvordan medvirkning forstås, men det er på ingen måte urimelig å mene at det noen ganger kan være andre hensyn i barnekonvensjonen som veier tyngre enn retten til å medvirke.

Denne typen spenning mellom medvirkning og andre prinsipper kan lett oppstå i praktisk barnevernsarbeid. Jeg har allerede pekt på at det ikke er gitt at alle familier har verdipreferanser som støtter opp under tanken om at barn i stor grad skal medvirke, og det finnes også passasjer i menneskerettighetene som isolert sett kan se ut til å støtte denne typen preferanser. For eksempel betoner artikkel 12 i menneskerettighetene retten til religionsfrihet i praksis. Så hva med familier som har praksiser knyttet til religion som ikke uten videre passer med prinsippet om at barn i stor grad skal medvirke?

Som vist over, er lovutvalget i NOU 2016: 6 helt eksplisitt opptatt av at det tas hensyn til kulturelle rammeverk i vurderinger av hva som er barns beste.³

Alt i alt er det vanskelig å se hvordan barnekonvensjonen og menneskerettighetene mer generelt i seg selv begrunner prinsippet om å styrke barns medvirkning på en måte som en mer eller mindre nøytral person vil godta. Ikke bare er det uklart i forarbeidene hvordan barns rett til å bli hørt forstås og veies opp mot andre hensyn. Vi kan rett og slett tenke oss familier som ikke godtar at prinsippet følger fra artikkel 12, fordi de har andre verdipreferanser. De kan godta artikkel 12 ut fra en annen lesning, eller til og med ikke godta artikkel 12 fordi de mener at den strider mot egne kulturelle rammeverk. Man kan til og med tenke seg at de selv vil henvisne til artikkel 30 i selve barnekonvensjonen som sier som følger:

I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkningen, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk.

Hvis familier uttrykker skepsis til å styrke barns medvirkning på dette grunnlaget – fordi de mener at det ikke passer med deres kulturelle praksiser – betyr ikke det at familiene er irrasjonelle, eller uten videre bør ekskluderes som «normale» av den grunn. De har bare ikke det samme verdimesseige utgangspunktet som det som ligger til grunn for argumentet om at barnekonvensjonen støtter det å «styrke barns medvirkning».

Det underliggende poenget her er at det å begrunne verdier ut fra det man oppfatter som andre mer «grunnleggende verdier» har begrenset verdi så

3 I denne forbindelse er det interessant hvordan utvalget samtidig mener at det må være generelle kriterier på tvers av kulturelle rammeverk: «Samtidig peker utvalget på at det er viktig at det ikke oppstår kulturrelativisme i den forstand at det opereres med ulik standard for hva som er god omsorg for barn, basert på familiens kulturelle bakgrunn». (s. 35). Dette avhenger jo litt av hva man legger i «ulik standard», men det er i det minste ikke opplagt hvordan kulturelle preferanser kan ivaretas samtidig som det skal være (helt?) «like standarder». Det forblir uforløst hvordan utvalget tenker om dette.

lenge mottakere ikke også har de samme «grunnleggende verdiene». Mottakere av verdiladede begrunnelser kan noen ganger innse at de har fundamentale verdier som støtter et annet syn enn det de først hadde, slik at de skifter preferanser og slutter seg til begrunnelsene. Men når det gjelder prinsippet om å styrke barns medvirkning, er det ikke grunn til å tro at de som er skeptiske til prinsippet vil forandre mening ut fra en helhetlig lesning av barnekonvensjonen og menneskerettighetene.

I alle tilfeller er det i forarbeidene til barnevernloven ikke en gang et reelt tydelig forsøk på å forankre prinsippet i en helhetlig lesning.

Konklusjon

Hovedpoenget i analysen av makt i dette kapitlet var at tekster som fremhever noen bestemte verdier som handlingsveiledende, uttrykker normativ makt hvis de ikke begrunner verdiene på en måte som er egnet til å skape enighet i deliberativ dialog. Det er en makt som legger press på mottakeren til å handle i samsvar med verdiene som fremheves. Jeg har gitt en teoretisk forståelse av hva dette innebærer ved å skille mellom normativ makt og det å få andre til å handle ved å gi dem det de selv opplever som gode grunner.

Forarbeidene til den nye barnevernloven uttrykker normativ makt: Uten å gi begrunnelser som det er rimelig å tro vil oppleves som gode av mer eller mindre nøytrale (eller skeptiske) lesere, fremhever de prinsippet om å styrke barns medvirkning som et avgjørende styringskompass for praksis. Dette innebærer ikke i seg selv en kritikk av selve lovteksten. Lovtekster skal ikke bygge opp argumenter fra bunnen av. Men det er urimelig å forvente mer av forarbeidene.

Akkurat hvordan dette kunne vært gjort, kan selvsagt diskuteres. Verdispørsmål har ikke empiriske eller objektive svar, og hvis svarene er forankret i teorier, blir begrunnelsene for svarene avhengige av begrunnelsene for teoriene, og teorier er jo ofte omdiskuterte. Men disse sammenhengene innebærer ikke at det er umulig å klargjøre hva som faktisk er grunnlaget for å fremheve noen bestemte verdier i en bestemt kontekst.

Når det gjelder prinsippet om å styrke barns medvirkning og den juridiske forståelsen av prinsippet, kunne en tydeligere begrunnelse i forarbeidene til den nye barnevernloven ha stor betydning for barnevernsarbeidere. Det kunne bidra til å gi dem en mer helhetlig forståelse av lovverket og prinsippene det bygger på.

En ting er den semantiske dimensjonen av dette – det å forstå den eksakte meningen til ordet «medvirkning» og hva som faller inn under begrepet generelt. Medvirkning er tross alt ikke et enkelt, dagligdags begrep. Noen vil for eksempel kanskje mene at barn har medvirket (nok) hvis de fritt sier at de ikke ønsker å medvirke. Andre vil kanskje mene at det ikke kan være reell medvirkning. Denne typen gråsoneproblematikk om hva som er medvirkning illustrerer hvor komplekst begrepet er. Det er ikke urimelig å hevde at forarbeidene til den nye loven bedre kunne bidratt til å klargjøre grenseoppganger.

Den epistemologiske dimensjonen jeg har vært mer opptatt av i dette kapitlet, handler om å ha en bevissthet om hvorfor prinsippet om å styrke barns medvirkning er riktig i det hele tatt. Å forstå grunnlaget for prinsippet kan være viktig for barnevernsarbeidere av mange grunner, først og fremst fordi det er de som skal forvalte lovverket i praksis. Profesjonelle trenger en god forståelse av grunnlaget for prinsippet for å kunne forvalte og utnytte handlingsrommet sitt på en god måte. En god forståelse av formålet med å styrke barns medvirkning – hvorfor prinsippet er viktig – kunne gi bedre innsikt i hvordan prinsippet bør praktiseres og veies opp mot andre sentrale barnevernsfaglige prinsipper i arbeid med barn, unge og deres familier.⁴

Det ville selvsagt også vært for mye å forvente at familier selv skal ha ansvar for å forstå grunnlaget for medvirkning som et juridisk prinsipp. Det er de profesjonelle som har ansvar for å forklare dette på en forståelig måte til familier når det er viktig – særlig i konfliktsituasjoner der foreldre gir uttrykk for at de ikke ønsker at deres barn skal medvirke, men hvor medvirkning oppleves som viktig og lovpålagt fra den profesjonelles side.

4 En god forståelse kan også gi bedre grunnlag for å vurdere om det å styrke barns medvirkning kan få konsekvenser som ikke svarer til intensjonen med prinsippet. Opplevde negative konsekvenser i førstelinje kan ofte være en viktig kilde til endringer i lovverk. Jo bedre grunnlaget for loven er forstått i førstelinje, jo bedre forutsetninger har de som jobber i førstelinje for å oppdage og melde tilbake om eventuelle utilsiktede konsekvenser.

Så lenge medvirkning er et verdiladet begrep, virker det urealistisk å tro at forklaringer av denne typen ofte vil skape reell enighet om hvorfor medvirkning er viktig og hvordan medvirkning bør praktiseres. Men det kan jo skje, og forklaringene kan uansett gi foreldrene en større forståelse av hvorfor det forventes, ut fra norsk lov, at barna deres medvirker.

Mer spesifikt virker det heller ikke urimelig å tro at det å forklare at medvirkning er forankret i mer grunnleggende verdiprinsipper i barnekonvensjonen, kan bidra til å skape mer oppslutning om medvirkning i enkelte situasjoner. I hvor stor grad dette vil skje, er et empirisk spørsmål. Samtidig har jeg argumentert for at det ikke er grunn til å være særlig optimistisk.

Å begrunne prinsippet om å styrke barns medvirkning er en verdiladet aktivitet, og når det gjelder begrunnelser som er forankret i verdier, er det liten grunn til å tro at begrunnelsene vil føre til endringer i verdipreferanser dersom mottakerne ikke allerede har verdiene begrunnelsene er forankret i. Heller ikke barnekonvensjonen gir noe objektivt klart grunnlag for å styrke barns medvirkning – den uttrykker verdier som ikke er sanne eller usanne slik som oppfatninger er, og den kan helhetlig tolkes på ulike måter.

For de som fra før ikke har et verdibasert standpunkt om at det er riktig å styrke barns medvirkning, vil det å henvise til barnekonvensjonen fortsatt lett oppleves som en form for «verdi-imperialisme» jeg har kalt normativ makt.

Det bør til slutt bemerkes at når jeg i dette kapitlet har fokusert på medvirkning som maktuttrykk, er det fordi det har vært viktig å ha et konkret utgangspunkt for å klargjøre de mer generelle analytiske poengene i kapitlet, og fordi barns medvirkning er et tema som har fått spesielt mye oppmerksomhet de senere år. Mange av poengene kan imidlertid overføres til andre offentlige velferdsdiskurser der verdier fremheves uten at det finnes et reelt forsøk på å begrunne hvorfor de skal være avgjørende styringskompasser i velferdsfeltet. Å diskutere dette temaet på et mer generelt grunnlag faller utenfor rammene av dette kapitlet, men forhåpentligvis kan leseren finne inspirasjon til å kritisk vurdere skjulte eller åpne verdier i offentlige tekster også innen andre områder.

Referanser

- Askheim, O. P., & Andersen, J. (2023). *Brukermedvirkningens mange ansikter*. Fagbokforlaget.
- Barnevernloven. (2021). *Lov om barneverntjenester*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97?q=barnevernloven>
- Bechtel, W., & Graham, G. (1999). *A companion to cognitive science*. Blackwell.
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm Akademisk.
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*. Sage Publications.
- Bufdir. (2024–). *Ny barnevernlov*. <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/ny-barnevernslov/>
- Davies, M. (1995). Philosophy of mind. I A. C. Grayling (Red.), *Philosophy – a guide through the subject* (s. 250–336). Oxford University Press.
- Dreyfus, H. L., & Rabinow, P. (1982). *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Harvester Press.
- Eide, S. B. (2005). Diskursetikk. I S. B. Eide & B. Skorstad (Red.), *Etikk: Utfordring til ettertanke i sosialt arbeid*. Gyldendal Akademisk.
- Engebretsen, E., & Heggen, K. (2012). *Makt på nye måter*. Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. (2013). *Hva er makt?* Universitetsforlaget.
- Finlayson, J. (2005). Discourse ethics I: The discourse ethics of morality. I J. Finlayson (Red.), *Habermas: A very short introduction* (s. 76–91). Oxford University Press.
- Fluke, J., m.fl. (2021). *Decision making and judgement in child welfare and protection*.
- Forskrift om barns medvirkning i barnevernet. (2024). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-10-12-1631>
- Gordin Stang, E. (2023). *Barnevernsrett*. Universitetsforlaget.
- Habermas, J. (1990). *Moral consciousness and communicative action*. MIT Press.
- Hennum, N. (2015). Makten i barnet. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, (02), 125–138.
- Juritzen, T., m.fl. (2013). Subject to empowerment: The constitution of power in an educational program for health professionals. *Medicine, Health Care and Philosophy*, 16(3).
- Mandat for lovutvalg. (2014). <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2014/Lovutvalg-nedsatt/Mandat-for-lovutvalg-/id2342540/>
- Metselaar, S., & Widdershoven, G. (2022). Discourse ethics. I *Encyclopedia of global bioethics* (Vol. 1).
- Mik-Meyer, N., & Villadsen, K. (2009). *Maktens former*. Hans Reitzels Forlag.
- Mills, C. (2018). A new regime of power: Foucault. I *Biopolitics* (s. 13–36). Routledge.
- Munroe, E., m.fl. (2016). *Improving child safety. Deliberation, judgement and empirical research*. Chess Working Paper. Durham University.
- Nordby, H. (2005). Begrepsbeherskelse og oppfatningstilskrivelser. *Norsk filosofisk tidsskrift*, 40(2), 116–123.
- Nordby, H. (2020). Verdier og kommunikasjon i konfliktsituasjoner. I *Verdier i barnevern* (Nordby & Halså, Red.). Cappelen Damm Forskning.
- Nordby, H., m.fl. (2013). *Etikk i barnevern*. Gyldendal Akademisk.

- NOU. 2016: 16. (2016). *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.
- Peacocke, C. (1992). *A study of concepts*. MIT Press.
- Prop. 133 L. (2021). *Prop. 133 L (2020–2021) – forslag til lovvedtak: lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.
- Prop. 222 L. (2021). *Prop. 222 L (2020–2021) – forslag til lovvedtak: endringer i barnevernloven mv.*
- Prop. 86 L. (2021). *Prop. 86 L (2021–2022) – forslag til lovvedtak: endringer i barnevernsloven mv. (krav om politiattest ved ansettelser i barne-, ungdoms- og familieetaten mv.)*
- Raz, J. (2003). The practice of value. I J. Raz & R. Wallace (Red.), *The practice of value* (s. 15–63). Oxford University Press.
- Storø, J., & Aadland, E. (2023). *Profesjonsetikk for barnevernspedagogar*. Samlaget.
- Thrana, H. (2022). *Kjærlighetens etikk*. Universitetsforlaget.
- van der Weele, J., & Karlsen, K. (2021). *Analyse i komplekse barnevernssaker*. Gyldendal Akademisk.
- Wallace, R. (2003). Introduction. I J. Raz & R. Wallace (Red.), *The practice of value* (s. 1–15). Oxford University Press.
- Wittgenstein, L. (1980). *Culture and value*. Basil Blackwell.

Grimsgaard, C. (2025). Får barnevernets barn medvirke som barn? En dispositivanalyse av fenomenet «barns rett til medvirkning» i en barnevernkontekst. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 215–236). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670908>

8

Får barnevernets barn medvirke som barn?

En dispositivanalyse av fenomenet «barns rett til medvirkning» i en barnevernkontekst

Cathrine Grimsgaard

Sammendrag: Formålet med kapitlet er å undersøke hva som virker bestemmende for hvordan barns egne synspunkter og erfaringer får komme til uttrykk og blir håndtert i saker som blir behandlet i barneverns- og fylkesnemnda. Forfatteren vil undersøke dette ved først å konstruere et rettighetsdispositiv og deretter analysere vedtak om omsorgsovertakelse og samvær med tanke på å identifisere hvordan dispositivet legger føringer for en bestemt type praksis.

Nøkkelord: dispositiv, barns rettigheter, barns medvirkning, barnevern, autonomi

Abstract: The purpose of this chapter is to investigate what determines how children's own viewpoints and experiences are expressed and handled in cases processed by county boards. This investigation is conducted by first constructing a rights dispositif and then analysing decisions to identify how the dispositif influences a specific type of practice.

Keywords: children's rights, dispositif, participation, child welfare, autonomy

Innledning

Et grunnleggende prinsipp innenfor norsk barnevern er at barn har rett til å medvirke i egen sak. Gjennom lovverk og styringsdokumenter (Barnevernsloven, 2021, § 1-4; Forskrift om barns medvirkning i barnevernet, 2024) er det lagt føringer for en praksis der barna det gjelder skal gis mulighet til å uttrykke seg i alle faser av saken, og der det de formidler, skal bli lyttet til og tatt på alvor. Dette er et prinsipp det i liten grad stilles spørsmål ved, og som de fleste som arbeider innenfor barnevernet, sier at de slutter seg til (Hasle et al., 2021; Skauge et al., 2024; Skauge & Storhaug, 2024).

Samtidig ser det ut til å være en betydelig diskrepans mellom profesjonsutøveres uttalte tilslutning til prinsippet om barns rett til medvirkning og måten medvirkningen kommer til uttrykk på i konkrete praktiske situasjoner. Både brukerorganisasjoner, tilsynsmyndigheter og forskere har pekt på at det er mange barn som ikke blir tilstrekkelig involvert i saker som angår deres liv. Dette gjelder både i forbindelse med undersøkelse, valg av hjelpetiltak og saker som blir behandlet i barneverns- og helsenemnda (Barneombudet, 2020; Havnen et al., 2020; Helsetilsynet, 2019; Landsforeningen for barnevernsbarn, 2020; Paulsen, 2016).

I et forsøk på å styrke barnevernets praksis på området har det vært satt i verk en rekke fagutviklingsprosjekter (Gulbrandsen et al., 2012; Strandbu, 2011). Det har også vært gjennomført forskningsprosjekter med tanke på å identifisere faktorer som kan virke begrensende på barnas muligheter til å uttrykke seg. Her pekes det blant annet på at Alvoret i sakene barna skal forholde seg til, gjør at mange profesjonsutøvere kvier seg for å involvere dem, og at profesjonsutøverne må være villige til å utfordre etablerte forestillinger om barnas kapasiteter og gi fra seg makt til dem (Backe-Hansen, 2011; Christiansen, 2012; Strandbu, 2011).

Som også Nordby er inne på i denne boken, er det imidlertid få som stiller spørsmål ved *hvorfor* det tilsynelatende er så bred enighet om at barnevernets barn bør medvirke i egen sak, og om det å forholde seg til barn i utsatte og sårbare livssituasjoner som autonome rettighetshavere er den beste måten å forholde seg til dem på.

Formålet med kapittelet

Foucault hevder at mange av fenomenene vi ser på som selvfølgelige, ikke er naturgitte og sanne. De er historiske konstruksjoner vi kan få kunnskap om gjennom å avdekke deres oppkomst. Han sier at dersom vi vil forstå nåtidens fenomener, må vi avklare når og under hvilke omstendigheter de oppstod. En slik analyse kan hjelpe oss å se at det som umiddelbart framstår som den eneste riktige måten å forholde seg til fenomenene på, kun representerer en av mange muligheter (Villadsen, 2004).

Forfatterskapet til Foucault er preget av at han bruker forskjellige metoder til å gjennomføre denne formen for historiske analyser. Dispositivanalysen er en av dem. Med «dispositiv» mener Foucault et nettverk av diskursive og ikke-diskursive elementer som virker sammen og skaper en form for logikk, som får noen måter å tenke og handle på til å framstå som mer naturlige og riktige enn andre (Aamodt, 2015; Eliassen, 2015; Grimsgaard, 2019).

Formålet med dette kapittelet er å bruke Foucaults dispositivanalyse til å undersøke hva som virker bestemmende på hvordan barns synspunkter og erfaringer får komme til uttrykk og blir håndtert i saker som blir behandlet i barneverns- og helsenemnda. Jeg vil argumentere for at denne praksisen er styrt av et rettighetsdispositiv som bidrar til å begrense barnas muligheter til å uttrykke seg og bli tatt på alvor, på måter det er grunn til å tro at nemndsmedlemmene ikke egentlig har ønsket.

Kapittelet består av seks deler. I den første delen vil jeg beskrive kapittelempiri: fjorten vedtak om omsorgsovertakelse og samvær som er fattet av barneverns- og helsenemnda. Deretter følger kapittelempirens analysestrategi, dispositivanalysen. Jeg vil først redegjøre grundigere for hva Foucault mener med begrepet «dispositiv», og hva det innebærer å gjennomføre en dispositivanalyse. Deretter vil jeg konstruere kapittelempirens analytiske begrep, et rettighetsdispositiv, for så å diskutere innholdet i de fjorten vedtakene med tanke på å forstå hvordan dette dispositivet legger føringer for bestemte måter å forholde seg til barns synspunkter og erfaringer. Til slutt vil jeg se nærmere på hvordan det som kommer fram gjennom analysen, kan bidra med nye forståelser av diskrepansen jeg beskrev innledningsvis, mellom profesjonsutøveres uttalte tilslutning til prinsippet om barns rett til medvirkning og det som foregår i konkrete samhandlinger mellom profesjonelle og barn.

Kapittelets empiri: Vedtak om omsorgsovertakelse og samvær fra barneverns- og helsenemnda

Det kanskje mest inngripende tiltaket staten kan iverksette overfor en familie, er å overta omsorgen for barna. Dette skjer kun i de mest alvorlige tilfellene av omsorgssvikt, og det er stilt strenge vilkår for at det skal kunne skje. Barnevernstjenesten kan heller ikke på egen hånd bestemme at et barn må flyttes. Det er barneverns- og helsenemndene som i første instans tar stilling til om vilkårene er oppfylt, og eventuelt fatter vedtak om en omsorgsovertakelse.

Barneverns- og helsenemndene er statlige, domstolsliknende forvaltningsorganer som først og fremst har som oppgave å fatte tvangsvedtak etter barnevernloven. De ble opprettet i 1993 som erstatning for de kommunale og folkevalgte barnevernsnemndene. Det finnes totalt tolv nemnder i Norge. Hver nemnd har et sekretariat og faste ansatte jurister som fungerer som nemndledere. I tillegg er det knyttet et utvalg av alminnelige medlemmer og et utvalg av fagkyndige til den enkelte nemnd. Arbeidsmåten er i stor grad lik domstolenes.

Behandlingen i nemnda starter med at barneverntjenesten sender inn en sak. Dette kan være en begjæring om omsorgsovertakelse, fastsettelse av samvær, plassering i barneverninstitusjon uten samtykke eller pålegg om hjelpetiltak. Når et forslag om tiltak er mottatt, skal nemndlederen snarest mulig beramme et muntlig forhandlingsmøte der alle involverte parter inviteres til å delta. Etter avsluttet forhandling skal nemnda fatte et vedtak så snart som mulig, og senest innen to uker (Barne- og familiedepartementet, u.å.).

Saksbehandlingsreglene for nemndene er inntatt i barnevernlovens kapittel 14. Det følger av denne loven (§ 14-13) at det er den enkelte nemnd som avgjør hvordan det enkelte barnets rett til medvirkning best blir ivaretatt i forbindelse med behandlingen av en sak. Barnet kan uttale seg enten direkte til nemnda, eller gjennom en talsperson eller sakkyndig som er oppnevnt av nemnda. En talsperson er en person barnet vanligvis ikke kjenner, og som heller ikke er involvert i saken. Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets mening, og hvilken vekt den er tillagt i den endelige beslutningen (§ 14-3 og § 14-20).

Dette kapittelets empiri består av fjorten vedtak om omsorgsovertakelse og fastsettelse av samvær, fattet av barneverns- og helsenemnder i perioden februar–juni 2024. Vedtakene er tilfeldig valgt ut fra Lovdata Pro. Det eneste

kriteriet har vært at de skulle være fattet i 2024, og dermed etter ny barnevernlov. Jeg har også lagt vekt på at vedtakene skulle være fattet av flere forskjellige nemnder, og at barna det gjelder, skulle ha ulik alder.

Vedtakene omfatter til sammen tjue barn i alderen to til fjorten år. Ingen av dem bodde sammen med foreldrene på tidspunktet saken deres ble behandlet av nemnda. De bodde enten i fosterhjem, beredskapshjem eller barnevernsinstitusjon. Innledningsvis i vedtakene er det gjort rede for om nemnda mener at den har lagt til rette for barnas medvirkning, og på hvilke måter. I de tilfellene der det ikke er lagt til rette for at barna skulle få medvirke, eller at barna ikke har ønsket det, er det begrunnet hvorfor.

Ifølge vedtakene har fem av barna hatt samtale med nemnda. De er i alderen åtte til fjorten år. Fire av dem har snakket med nemndlederen én gang. Det femte barnet, ei jente på fjorten år, har vært tilkjent partsrettigheter. Hun har avgitt partsforklaring og har ellers vært representert ved sin prosessfullmektige.

Fire barn har hatt samtale med en talsperson. Samtalen foregikk enten i fosterhjemmet der barna bodde, på Teams eller i barnehagen. Barna er i alderen fem til ni år. Hver av dem har hatt én samtale med sin talsperson.

Når det gjelder de barna som verken har hatt samtale med nemndleder eller talsperson, er det fire som har fått tilbud om dette, men har avslått. De er i alderen åtte til tretten år. Ifølge vedtakene har barna uttalt seg ved tidligere behandlinger av saken, og har gitt uttrykk for at de syntes det var tilstrekkelig.

Syv barn har ikke fått tilbud om å medvirke. De er mellom to og seks år. Nemndene har vurdert at de ikke var i stand til å danne seg et meningsbærende standpunkt i saken innenfor rammene av en samtale. Dette er begrunnet med henvisning til barnas alder og modenhet, eller deres begrensede språkferdigheter.

I vedtakene er barnas ytringer stort sett formidlet enten gjennom utdrag fra talspersonenes rapporter til nemndene eller gjennom korte redegjørelser for hva barna har sagt til nemndlederne. Det er bare i ett vedtak at noe av det barnet har sagt, er gjengitt direkte.

Det er viktig å være oppmerksom på at denne typen vedtak har en ganske knapp form. Kravet er at de skal gi et forsvarlig bilde av saken, samtidig som de skal være korte og presise. Vedtakene jeg har analysert, gjengir derfor ikke alt som foregikk i de muntlige forhandlingsmøtene. Dette innebærer at det kan være sider ved nemndmedlemmenes måter å forholde seg til barnas medvirkningsrett, som ikke kommer fram i det som er skrevet.

Jeg ser imidlertid ikke dette som et problem. Målet med kapittelet er ikke å undersøke enkeltmenneskers handlinger, men å få tak i det mønsteret som danner en logikk som lar noen måter å forholde seg til barnas medvirkningsrett fremstå som riktigere og mer naturlige enn andre.

Selv om nemndsvedtakene er lastet ned via et offentlig register, er de kun tilgjengelige for en avgrenset gruppe, brukere med «pro» tilgang. Vedtakene er anonymisert og inneholder ikke personopplysninger som fødested, bosted, landopprinnelse eller kulturell og religiøs bakgrunn. Det framkommer imidlertid hvilket kjønn barna har, når barn og foreldre er født, og hvilken nemnd som har behandlet saken. Vedtakene inneholder også opplysninger om familiens liv, ofte over flere år. Det vil derfor være en mulighet for at noen som leser vedtakene, kan kjenne personer igjen.

For å ivareta barn og foreldres konfidensialitet har jeg derfor valgt å anonymisere innholdet fullt ut. Jeg har lagt vekt på å ikke skrive noe som kan gjøre enkeltindivider eller familier identifiserbare.

Kapittelets analysestrategi: Dispositivanalyse

Som jeg beskrev innledningsvis, viser begrepet «dispositiv» til et nettverk av forbindelseslinjer mellom forskjelligartede elementer av både diskursiv og ikke-diskursiv art. Dette kan blant annet inkludere institusjoner, lover, administrative tiltak og vitenskapelige utsagn. Ifølge Foucault er et viktig kjennetegn ved dispositivet dets strategiske funksjon. Med det mener han at det oppstår som svar på en krise. Det er noe i samfunnet som blir opplevd som så problematisk at det må gjøres noe med, samtidig som det ikke er åpenbart hva som er riktig å gjøre. De etablerte forståelsesrammene strekker ikke til (Grimsgaard, 2019).

Et godt eksempel på hvordan et dispositiv oppstår og virker, er å finne i Foucaults analyse av fenomenet galskap. I boken *Galskapens historie* (1999), som ble utgitt i 1973, prøver han å forstå hva som ligger til grunn for at synet på galskap har endret seg fra at de gale ble sett på som en naturlig del av samfunnet, til at de ble stadig mer utstøtt og isolert. Foucault viser at det i forbindelse med framveksten av opplysningstiden og troen på den menneskelige fornuft,

oppstod et behov for å kunne forklare galskapens ufornuft på en fornuftig måte. Løsningen ble å forholde seg til galskap som en sykdom. Samtidig begynte man å se på sinnssykdom som et fenomen som hører hjemme i en bestemt type institusjon, asyl, og å gjøre sinnssykdom til gjenstand for en bestemt type vitensform, psykiatrien.

Foucault hevder at grunnen til at de tre elementene sinnssykdom, asyl og psykiatri har fått så stor påvirkning på hvordan vi i dag tenker om galskap, ikke er å finne i hvordan de virker hver for seg, men i hvordan de virker sammen. Han sier at de er bundet sammen gjennom et nettverk av forbindelseslinjer som gjør at de påvirker hverandre, og at det kun er gjennom tilstedeværelsen av dette nettverket, som Foucault betegner som et utskillellesdispositiv, at det fullt ut er mulig å forstå isoleringen av de gale i vårt samfunn.

Gjennom analysen avdekker Foucault en overordnet logikk som «... virker normerende på sin 'omverden' ved at indføre bestemte dispositioner i denne» (Raffnsøe & Gudmand-Høyer, 2005, s. 154). Dette er en logikk som har oppstått gjennom sosial handling, og som derfor egentlig ikke er skapt av noen. Samtidig får den fenomenene vi studerer til å fremstå i et bestemt normativt lys (Deleuze, 1992).

Et dispositiv er dermed ikke noe som finnes der ute, som vi bare kan få øye på. Det er en abstrakt struktur som må konstrueres (Villadsen, 2008). Som jeg var inne på i innledningen til kapittelet, skjer dette som oftest med utgangspunkt i et historisk materiale. Poenget er da ikke å beskrive hvordan noe var, men å kunne si noe om nåtiden gjennom å forstå *hvorfor* noe har blitt slik det er.

Når det gjelder hvordan man bør gå frem for å gjennomføre en dispositivanalyse, gir Foucault ingen analyseredskaper som kan brukes direkte. Han overlater til den enkelte å finne ut av dette på bakgrunn av egne interesser og behov (Grimsgaard, 2019). I dette kapittelet har jeg valgt å først konstruere et rettighetsdispositiv. Deretter vil jeg analysere vedtakene fra barnevern – og helsenemndene med tanke på å identifisere hvordan dette dispositivet kan ha virket styrende på hvordan nemndmedlemmene har forholdt seg til barnas medvirkningsrett.

Et rettighetsdispositiv

Den moderne forståelsen av rettigheter har sine røtter i den tenkning som preget opplysningstiden i Europa på 1700-tallet. Dette er en tenkning som frem-

hever mennesket som et rasjonelt og autonomt individ, i stand til å snakke for seg selv og handle ut fra egne interesser og behov. Disse egenskapene tilskrev man i utgangspunktet bare voksne menn (Wall, 2017).

Samtidig som man argumenterte for rettigheter som noe universelt, var derfor mange grupper ekskludert. De ble oppfattet som å ikke ha de egenskapene som skulle til for å kunne ivareta sine egne interesser. Som en konsekvens av grusomhetene under andre verdenskrig, særlig i forbindelse med Holocaust, oppstod det imidlertid et behov for å etablere nye forståelser av hva det innebærer for mennesker å ha rettigheter, og hvilke mennesker som kan ha dem.

På 1950-tallet oppstod Viljesteorien. Den er på mange måter en videreføring av opplysningstidens forståelse, som knytter rettigheter til bestemte egenskaper, særlig rasjonalitet og fornuft (Quennerstedt, 2010). Teorien ble videreutviklet av Hart, som legger vekt på hvordan det autonome mennesket kan velge mellom å kreve sin rett eller la det være. Selv om teorien inkluderer flere nye grupper som rettighetsbærere, er den kritisert for å formidle en majoritetsorientert rettighetsforståelse som også virker ekskluderende.

Etter hvert vokste også interesseteorien frem (Skjørten, 2016). Den tar utgangspunkt i at når det gjelder grupper som mangler evne til å utøve sine rettigheter, blant annet barn, er det gruppenes interesser, ikke deres evne til å vurdere egne interesser og foreta valg, som skal begrunne deres rettigheter. Teorien knytter interesser til plikter. For eksempel gir den voksne en plikt til å ivareta barns interesser. På den måten uttrykker den en mer paternalistisk forståelse av hva det betyr å ha rettigheter.

Borgerrettighetsbevegelsene på 1970-tallet førte med seg enda en rettighetsforståelse. Denne tar utgangspunkt i at undertrykte grupper er i stand til å mobilisere og organisere seg selv. Målet med å tilkjenne nye grupper rettigheter, er ikke å bidra til likhet, men å overvinne en historisk eksklusjon gjennom å anerkjenne mangfold (Wall, 2017).

Tanken om at barn skal ha rettigheter, er samtidig relativt ny. Den første erklæringen som ga barn selvstendige rettigheter, var Genève-deklarasjonen. Den ble vedtatt av Folkeforbundet i 1924 og formulerer en rekke grunnleggende rettigheter man på det tidspunktet mente burde være oppfylt for at barn skulle kunne utvikle seg normalt og leve gode liv, blant annet retten til mat, helsehjelp og et trygt sted å bo (Wall, 2017; Ursin & Ellingsen, 2021).

Andre verdenskrig bidro til en bevissthet om at barndommen ikke kan isoleres i et trygt, privat rom. På samme måte som voksne, ble også barn ofre

for vold og folkemord. De trengte ikke bare rettigheter til å bli beskyttet *av* voksne, men også rettigheter som kunne gi beskyttelse *fra* dem. I 1959 vedtok FNs generalforsamling derfor en ny deklarasjon. Den utvidet barnas rettigheter til også å omfatte beskyttelse mot vold, misbruk og diskriminering.

De to deklarasjonene kan leses som uttrykk for en økt bevissthet om og anerkjennelse av at samfunnet har en forpliktelse overfor barn – ikke som subjekter som kan hevde sine rettigheter, men som objekter for paternalistisk bekymring og omsorg. Etter hvert oppstod en økende oppmerksomhet mot barn som en marginalisert gruppe. Det ble argumentert for at barn ikke bare har behov for rettigheter som kan sikre at voksne tar vare på dem, men også rettigheter som kan gjøre dem i stand til å ta aktivt del i samfunnslivet og uttrykke sine egne synspunkter og behov (Josefsson, 2016; Larsen, 2002; Wall, 2008).

I forbindelse med FNs internasjonale barneår i 1979 ble det tatt initiativ til å lage en konvensjon om barns rettigheter. Den ble vedtatt i 1989 og skiller seg fra de tidligere deklarasjonene ved at rettighetene ikke bare er knyttet til barnas behov for beskyttelse og omsorg, men også til deres behov for å øve innflytelse over eget liv. Dette kommer spesielt tydelig til uttrykk i konvensjonens artikkel 12, som gir barn som er i stand til å danne egne synspunkter, en ubetinget rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle saker som berører dem. Artikkelen gir også voksne en plikt til å lytte til det barna formidler og tillegge det betydning i samsvar med barnas alder og modenhet (Barnekonvensjonen, 1989).

Artikkel 12 har hatt stor betydning for et endret syn på barn. Fra å være passive rettighetsbærere og rettslige objekter, gir den dem status som rettighetssubjekter. Den anerkjenner barnet som et fullverdig menneske, med integritet, personlighet og evner til å delta aktivt på de fleste samfunnsområder – fra skole, barnehage og familie til saker som representerer alvorlige inngrep i deres liv, som en omsorgsovertakelse.

Barnekonvensjonen ble til i en tid da det skjedde store endringer i synet på barn og barndom på en rekke samfunnsområder. Forskere innen fag som psykologi, sosiologi, pedagogikk og antropologi bidro til det som ofte blir omtalt som et paradigmeskifte i forståelsen av barn og barndom (Sommer, 2003). Sentralt i dette skiftet var at barn skulle ses som subjekter fra fødselen av, og ikke bare som objekter for voksnes omsorg og beskyttelse (James et al., 1997). Diskurser som betrakter barn som kompetente sosiale aktører, fikk økende innflytelse innen forskning, barnepolitikk og barnefaglige miljøer.

På verdensbasis regnes Barnekonvensjonen i dag som det mest innflytelsesrike dokumentet når det gjelder reguleringen av barns rettigheter. Den ble ratifisert av Norge i 1991, innarbeidet i vår menneskerettslov i 2003 og inkludert i Grunnloven i 2014. Siden den ble ratifisert, har den også vært en sentral premissleverandør for barnevernets praksis. Skiftet fra paternalisme mot autonomi har blant annet kommet til uttrykk gjennom flere endringer i barnevernloven, der anerkjennelsen av barnet som en egen bærer av rettigheter og som et eget rettssubjekt kontinuerlig har blitt forsterket og tydeliggjort.

For eksempel vedtok Stortinget i 2013 en ny bestemmelse som tydeliggjorde barnevernets plikt til ikke bare å snakke med barn, men å gi dem mulighet til å medvirke under hele saken (Prop. 106 L (2012–2013)). I 2018 tilkom også et krav om at det skal fremgå av et vedtak hva som er barnets synspunkt, og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Bakgrunnen for endringen var at, til tross for gjeldende lovregulering, tydet praksis på at barn i barnevernet ikke fikk medvirke i ønsket grad.

I 2018 ble det også vedtatt at barnevernloven skulle være en rettighetslov for barn. Samtidig ble det gitt tydeligere regler for hvordan barns medvirkningsrett skulle forstås og praktiseres (Prop. 169 L (2016–2017)). Innføringen av ny barnevernslov i 2023 videreførte og forsterket denne utviklingen (Prop. 133 L (2020–2021)). Loven inneholder blant annet bestemmelser om at barn har rett til å uttale seg uavhengig av foreldrenes samtykke og uten at foreldrene er informert på forhånd (§ 1-4). Det er også foretatt en styrking av barns rett til partsstatus, og en tydeliggjøring av sammenhengen mellom barns medvirkning og deres rettssikkerhet. En ny medvirkningsforskrift ble innført i 2024, med mer detaljerte krav til hvordan barnevernet skal tilrettelegge for og ivareta barns medvirkningsrett i alle faser av en sak.

Diskusjon

Som jeg har beskrevet tidligere i kapittelet, er målet med å konstruere et dispositiv ikke å beskrive hvordan noe var, men å få tak i *hvorfor* noe har blitt slik det er. Gjennom konstruksjonen av rettighetsdispositivet har jeg vist hvordan det gjennom de siste hundre årene har skjedd en gradvis dreining

fra å se på barn som rettighetsobjekter til å se dem som rettighetssubjekter. Drivkreftene i denne utviklingen har vært endringer som har foregått på en rekke samfunnsområder, og det blir stort sett forstått som en ønsket og villet endring.

Som dispositiv er barns medvirkningsrett samtidig ikke bare en overordnet verdi eller en juridisk struktur, men et bestemt blikk, som legger føringer for bestemte måter å forholde seg til barn som rettighetssubjekter. Spørsmålet blir da hvilket handlingsrom dispositivet skaper, og hvordan det former barnevern- og helsenemndas forståelser av hva det er naturlig og riktig å gjøre.

En styring i retning av å forholde seg til barna som autonome og rasjonelle aktører

For barnevernets barn er retten til medvirkning rettslig forankret både i Barnekonvensjonens artikkel 12, Grunnlovens § 104 og i barnevernlovens § 1-4. Det sentrale her er at det enkelte barnet skal få uttale seg i sin sak, og at det enkelte barnets mening skal tillegges betydning som en av flere faktorer som kan opplyse saken. Det er med andre ord lagt tydelige føringer for at retten til medvirkning skal forstås som en individuell og selvstendig rett.

Som dispositiv fremstår denne retten imidlertid ikke som et fenomen som tar hensyn til det individuelle og konkrete barnet, men som en generell og overordnet strategi, som legger føringer for bestemte måter å forholde seg til alle barn på (Aamodt, 2015). Dette betyr at før nemndmedlemmene kommer i kontakt med et konkret barn, er det allerede bestemt hva medvirkning skal bety for dette barnet, og hvilke betingelser som må være oppfylt for at det kan bli møtt som et rettighetssubjekt.

Gjennom konstruksjonen av dispositivet har jeg synliggjort hvordan disse betingelsene historisk har vært knyttet til at individet må være bærer av bestemte typer egenskaper. Flere forfattere (Abebe, 2021; Spyrou, 2019; Wall, 2017) har pekt på at den måten vi i dag tenker og snakker om barns rettigheter, har mye til felles med den rettighetsforståelsen som oppstod under opplysningstiden, og som senere har preget vestlig liberal tenkning. Det er en forståelse som fremhever mennesket som et rasjonelt og autonomt individ, som er i stand til å snakke for seg selv og handle ut fra egne behov og interesser. Mens behovet for rettigheter tidligere som oftest ble begrunnet med barns utsatthet for å bli rammet av voksnes handlinger, blir det i dag først og

fremst begrunnet med barns evner til å delta aktivt i samfunnet og til å stå opp for seg selv.

I vedtakene jeg har analysert, var det bare tretten av tjue barn som ble vurdert å ha disse egenskapene, og som dermed fikk tilbud om å medvirke. Av disse var det ni som takket ja, og fire som takket nei. Ifølge vedtakene var grunnen til at noen av barna takket nei, at de hadde medvirket i tidligere behandlinger av saken og syntes det var nok. Det står ikke noe i vedtakene om på hvilket grunnlag barna gjorde disse vurderingene. Det er heller ingen opplysninger som tilsier at noen har snakket med barna om deres opplevelser av de forrige samtale.

Slik det er beskrevet, framstår barnas beslutninger først og fremst som et resultat av en individuell og rasjonell vurdering, som uttrykk for deres kapasiteter til å ivareta egne interesser og foreta frie valg.

Samtidig var det syv barn som ble vurdert å mangle de egenskapene som skal til for å bli møtt som et selvstendig, rasjonelt individ. På grunn av lav alder, begrensede språkferdigheter eller lavt funksjonsnivå, fikk de aldri noen mulighet til selv å ta stilling til om de selv ønsket å benytte seg av sin medvirkningsrett. De er beskrevet som barn som ikke er i stand til å gjøre seg opp en mening om livssituasjonen sin, eller å gi uttrykk for sine meninger på en måte som er forståelig for andre.

I tråd med de rammene dispositivet skaper, trekker nemndmedlemmene denne konklusjonen uten noen gang å ha truffet barna, og uten at dette tilsynelatende blir problematisert. Det tas for gitt at det å ikke være i stand til å uttrykke sine meninger på en klar og forståelig måte, er uforenlig med å bli møtt som et rettighetssubjekt. Formelt sett har imidlertid disse barna den samme retten til å bli lyttet til og tatt på alvor, som barn som er i stand til å uttrykke seg på en klar og forståelig måte.

Det finnes bare én legitim måte for barnevernets barn å medvirke på

Et tegn på autonomi ser med andre ord ut til å være at man er i stand til å bruke språket til å uttrykke seg utvetydig, meningsfullt og klart. På denne måten legges det føringer for en standardisering av barneverns- og helsenemndas praksis, der den eneste legitime måten barna kan medvirke på, er gjennom å delta i en samtale med en voksen.

En slik forståelse kommer blant annet til uttrykk i en informasjonsfilm på barneverns- og helsenemndas nettside (bvhn.no), som henvender seg til

barn som venter på å få saken sin behandlet i nemnda. Filmen handler om en gutt og ei jente som har blitt akutt plassert i et beredskapshjem. De får besøk av en saksbehandler fra barneverntjenesten, som informerer dem om at barneverns- og helsenemnda snart skal ta stilling til hvor de videre skal bo, og hva slags kontakt de skal ha med foreldrene. Hun informerer dem også om deres medvirkningsrett, og hva det innebærer å snakke med en talsperson eller lederen for nemnda. Jenta sier at hun vil snakke med en talsperson, mens gutten velger å snakke med lederen for nemnda. Saksbehandleren understreker at samtalene er frivillige, og at barna selv bestemmer hva de vil si.

De neste to scenene i filmen viser disse samtalene. Barnet og den voksne sitter rolig sammen rundt et bord. Den voksne har en notatblokk og en blyant og skriver ned det barnet sier. På bordet står en skål med kjeks. Barnet har et glass saft foran seg, den voksne en kopp kaffe. Jenta sier at hun har det bra, men at hun helst vil bo hjemme. Gutten sier at han gleder seg til å dra på fisketur med beredskapsfaren, og er spent på hva nemnda kommer til å bestemme.

Sett i lys av alvoret i barnas livssituasjon, er det bemerkelsesverdig hvor harmonisk disse samtalene er fremstilt. Barna gir inntrykk av å være rolige og fornøyde. De viser ingen tegn på at de føler seg usikre eller ukomfortable i situasjonen, eller at de er sinte eller lei seg. De sitter pent på stolen sin og opptrer stort sett slik vi forventer at en voksen samtalepartner vil opptre.

Samtalene som er gjengitt i vedtakene jeg har analysert, bærer preg av å være formet av den samme forståelsen. Slik de er beskrevet, framstår de nærmest som en teknisk handling der det er den voksne som stiller spørsmålene og barnet som svarer. Det er lite som tyder på at det har funnet sted noen form for dialog. I en samtale med en talsperson blir en åtte år gammel jente bedt om å svare på følgende spørsmål: «Når du skal treffe mamma, hva kjenner du på da, kan du si litt om hvordan du opplever det?» «Hvor vil du bo nå i tiden framover?» «Dersom du ikke skal bo med mamma, vil du da møte henne?» «Hvor ofte og hvor lenge synes du samværene skal være?»

En samtale mellom en nemndleder og en åtte år gammel gutt forløper omtrent på samme måte. Samtalen foregår på Teams med guttens beredskapsfar til stede. Nemndslederen sier: «Det skal nå bestemmes om du fortsatt skal være i beredskapshjemmet eller om du skal tilbake til mamma – hva mener du? Det skal også bestemmes om du skal møte mamma, ha samvær, nå. Hva mener du om det?»

Ut fra måten spørsmålene blir stilt på, blir det skapt et inntrykk av at det samtale dreier seg om, er relativt enkle saksforhold barn som har de nødvendige egenskapene, relativt enkelt og greit kan ta stilling til. På denne måten fungerer rettighetsdispositivet som en styringsform som kan bidra til å tilsløre mye av det alvoret som preger barnas liv. Sett fra deres perspektiv dreier spørsmålene seg trolig ikke først og fremst om praktiske problemstillinger det lett kan finnes løsninger på, men om selve grunnlaget for deres eksistens: hvem de skal bo hos til daglig, og hva slags relasjon de skal ha til foreldrene sine. Dette er problemstillinger som sjelden lar seg artikulere i et enkelt og rasjonelt språk.

Ifølge det Foucault (1999) beskriver er dispositivet ikke bare et verktøy for ytre kontroll, men også for selvstyring og selvutvikling. Det bidrar til å danne våre ideer om oss selv og hvordan vi skal være. Når barn styres i retning av at det bare er en bestemt type svar som er tillatt, kan det være naturlig å tenke at barn som opplever at de ikke er i stand til å gi de svarene situasjonen krever, i stedet velger å ikke si noe.

I flere av vedtakene er det beskrevet samtaler med barn som enten svarer at de ikke vet, eller at de ikke har noe å si. En samtale mellom en nemndsleder og en 13 år gammel jente er beskrevet slik:

Barn svarte innledningsvis at hun er kjent med at saken gjelder forslag om omsorgsovertakelse, og at hun vet hva dette innebærer. På spørsmål om hva hun tenker om at barnevernstjenesten har foreslått omsorgsovertakelse, svarte hun vet ikke helt.

Videre er det referert:

Barn ble spurt om hvordan hun har det hos tante, som hun bor hos, og hun svarte at hun har det fint. Hun ville ikke si noe mer om det. På spørsmål om det er andre hun heller ville bodd hos enn tante, dersom hun fikk velge selv, svarte hun vet ikke helt.

Nemnda konkluderer med at jenta har medvirket, men at man ikke kan ta så mye hensyn til det hun har sagt. Tausheten hennes blir sett på som et tegn på at hun mangler noe av den fornuft og rasjonalitet som skal til for å gjøre seg opp en klar og tydelig mening om at staten vil overta omsorgen for henne.

Det stilles ingen spørsmål ved betydningen av rammene rundt samtalen, eller om det kan ha vært andre aspekter ved livssituasjonen jenta ønsket å snakke med nemndlederen om.

I et vedtak er deler av et referat fra en samtale mellom en talsperson og en fem år gammel gutt gjengitt. Samtalen dreier seg om hvem han vil bo hos. Talspersonen skriver: «Samtalen tar fort en annen retning enn det jeg spør om, selv om jeg prøver å komme inn på temaene vi skal snakke om». Nemnda konkluderer med at gutten ikke har forutsetninger for å forstå hvor det er best for ham å bo, og at de derfor har valgt å ikke tillegge det han formidler avgjørende vekt.

En like aktuell fortolkning av det som foregikk, kunne ha vært at gutten ikke fant talspersonens spørsmål relevante. Han kan ha hatt andre ting han ønsket å snakke med henne om, men som hun, gitt den logikken som styrte hennes forståelse av samtalen, ikke greide å fange opp. I vedtaket står det at han har medvirket, men har han det?

Når vi samtidig vet at de fleste samtalene finner sted innenfor rammen av en time, og at samtalepartneren er en person barnet som oftest aldri før har møtt, er det kanskje heller ikke så rart at noen av de barna som har deltatt i samtaler i forbindelse med tidligere behandlinger av sakene sine, takker nei til å delta i en ny.

I lys av en slik forståelse vil det å si nei kunne være en vel så aktiv måte å medvirke på som å sitte pent i en sofa og si at man har det bra. I vedtakene står det imidlertid at barna ikke har medvirket.

En mistenksom holdning til barns utsagn

Samtidig som barns medvirkningsrett blir ansett å være universell, forutsetter den implisitt et voksent, autonomt subjekt. Den amerikanske teologen John Wall (2008) sier at den måten barn er løftet ut av en marginalisert posisjon på, er ved å bli tilskrevet egenskaper som tradisjonelt bare har vært tilskrevet voksne. Ut fra det som er beskrevet i de to foregående avsnittene, kan det se ut til at det stilles store krav til barn for at de skal bli anerkjent og møtt som et rettighetssubjekt og at det er opp til barna å bevise at de har de egenskapene som skal til. På denne måten bidrar rettighetsdispositivet også til en styring i retning av en mistenksom måte å forholde seg til barn på.

Et mønster som går igjen i vedtakene jeg har analysert, er at barn som uttrykker seg uklart eller tvetydig, blir vurdert som lite pålitelige. I flere vedtak blir det påpekt at det ikke er samsvar mellom det barna formidler i nemnda og det de har formidlet tidligere. Det blir også bemerket at det ikke er samsvar mellom det barna sier og reaksjonene de viser. Det konkluderes med at barna har medvirket, og at nemnda har tatt barnas mening inn over seg, men at man ikke har funnet å kunne tillegge den avgjørende betydning. For meg som leser er det vanskelig å forstå på hvilke måter dette har skjedd. Det er naturlig å tenke at også barna ville opplevd det slik, og at de, dersom de ble spurt, ville svart at de ikke hadde medvirket.

En 12 år gammel gutt har i samtale med lederen for nemnda sagt at han ønsket å treffe moren tolv ganger i året og faren seks. I redegjørelsen for hvilken betydning guttens mening er tillagt, sier nemnda at den legger vekt på det han sier, men ikke avgjørende vekt. Grunnen er at det han sier står i motstrid til kroppslige reaksjoner han har vist i form av uro etter samvær. Det blir også pekt på at gutten tidligere har sagt at han ikke vil ha samvær med foreldrene. Nemnda konkluderer med at det er usikkert om gutten forstår hva tolv ganger betyr, og at han er for ung til å forstå de følelsesmessige konsekvensene av så mange samvær.

Mistenksomheten retter seg samtidig ikke bare mot barnas kompetanse, men også mot deres motiver. De blir mistenkt for å være forledet til å si ting de ikke mener, for å være svært lette å påvirke eller manipulere, og for å være styrt av umiddelbare impulser og behov. Ei 11 år gammel jente har over tid gitt uttrykk for at hun vil ha like mange samvær med moren og faren. Nemnda vurderer at dette ikke er uttrykk for hennes egentlige vilje, men for hennes rettferdighetssans. De beslutter å legge noe vekt på det hun sier, men ikke følge det helt.

En gutt på 9 år har uttalt seg flere ganger, både til nemnda og til de ansatte på institusjonen der han bor. Han sier at han savner moren, og er klar og konsis på at han vil flytte hjem til henne. Nemnda uttaler at den har sett hen til barnets mening og har tillagt den vekt, men at omsorgsovertakelse er det beste. Gutten sier også at hvis han ikke kan bo hos moren, ønsker han å treffe henne fire timer hver uke. Nemnda setter samvær til tre timer, én gang i måneden. På spørsmål om han ønsker å ha med en person når han skal treffe moren, svarer gutten nei. Nemnda vurderer at det bør være med en tilsynsperson.

Det kan se ut som om det særlig blir sådd tvil om barnas troverdighet når de oppfører seg på en «ikke-voksen» måte. Dette fører til at barna blir krenket i sin rolle som kunnskapsbærere (Fricker, 2007). Det at barnevernet mener foreldrenes omsorgsevner er for dårlige, behøver ikke å bety at barna opplever det slik. Barna kan også oppleve situasjonen hjemme som uholdbar, selv om barnevernet ikke finner situasjonen alvorlig mangelfull eller skadelig. Dispositivet tilbyr ikke noe språk som kan gyldiggjøre slike perspektiver.

Avslutning

Formålet med kapittelet har vært å undersøke hva som virker bestemmende for hvordan barns egne synspunkter og erfaringer får komme til uttrykk og blir håndtert i 14 saker som er behandlet i barneverns- og fylkesnemnda. Jeg har undersøkt dette ved først å konstruere et rettighetsdispositiv og deretter analysere vedtakene med tanke på å identifisere hvordan dispositivet legger føringer for en bestemt type praksis. Formålet har ikke vært å argumentere for at dispositivet finnes, men å bidra med et blikk som kan gjøre det mulig å identifisere hvilken praksis som blir foretrukket og gjentatt framfor andre (Aamodt, 2015).

Bakgrunnen for at jeg ønsket å undersøke dette, er forskning som viser at det er en stor diskrepans mellom profesjonsutøveres uttalte tilslutning til prinsippet om barns rett til medvirkning og det som foregår i konkrete samhandlinger mellom profesjonelle og barn. Jeg har ønsket å bidra med et perspektiv som kan hjelpe oss å forstå denne diskrepansen som uttrykk for noe annet enn en mangel ved de profesjonelles praksis.

Analysen viser at når barns rett til medvirkning fremstår som et dispositiv, bidrar det til en styringsform som legger føringer for en praksis der barna ikke tilkjennes rettigheter som barn, men som mest mulig lik voksne. Det er ikke i kraft av deres erfaringer som barn, men i kraft av deres likhet med voksne, at barn blir lyttet til og tatt på alvor. På denne måten bidrar dispositivet til å undergrave den praksisen det var ment å skulle forsterke, nemlig en praksis der barnevernets barn blir tatt på alvor som selvstendige, autonome subjekter.

Som jeg tidligere har vært inne på, representerer dispositivet en styringsform der det ikke finnes noe subjekt bak maktutøvelsen. Dette betyr at dersom vi vil forstå den omtalte diskrepansen mellom profesjonsutøveres uttalte tilslutning til barns rett til medvirkning og det som skjer i konkrete samhandlinger mellom profesjonelle og barn, bør vi verken rette et kritisk blikk mot profesjonsutøverne eller barnevernet som institusjon, men mot den formen for styring som kommer til uttrykk som naturlige og selvfølgelig måter å tenke og handle på.

Sagt på en annen måte: Det er ved å rette oppmerksomheten mot det usynlige som binder sammen det som trer frem i tale og handling, at profesjonsutøvere kan bli i stand til å oppdage hva de er forpliktet til. Slik Foucault beskriver det, er dispositivet styrende, men ikke determinerende. Det er her muligheten til endring ligger. Profesjonsutøvere kan alltid velge å handle annerledes. Hvis det ikke var tilfelle, ville det ikke vært nødvendig med noen styring.

Referanser

- Abebe, T. (2021). Konseptualisering av «Aktørskap» i Barndomsstudier. I I. K. Sørensen, T. Abebe & M. Ursin (Red.), *Barndomsstudier i norsk kontekst: Tverrfaglige tilnæringer* (s. 281–303). Gyldendal Akademisk.
- Backe-Hansen, E. (2011). Teoretiske perspektiver i synet på ungdoms medvirkning – en litteraturgjennomgang. (NOVA-notat til NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning.) https://www.regjeringen.no/contentassets/e68e3849077544e0a23f060916e2e3f2/no/sved/backe-hansen_elisabeth_litteraturgjennomgang.pdf
- Barne- og familiedepartementet. (u.å.). *Barneverns- og helsenemnda*. Hentet 01.04.2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/etater-og-virksomheter-under-barne-og-likestillingsdepartementet/fylkesnemndene-for-sosiale-saker/id418110/>
- Barnekonvensjonen (1989). Konvensjon om barnets rettigheter (20-11-1989 nr 1 Multilateral). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1989-11-20-1>
- Barneombudet. (2020). *De tror vi er shitkids*. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrappporter/De-tror-vi-er-shitkids.pdf>
- Barnevernloven (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>
- Barnevernsloven (2021). Lov om barnevern (LOV-2021-06-18-97). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>
- Christiansen, Ø. (2012). Hvorfor har barnevernet problemer med å se og behandle barn og unge som aktører? *Norges Barnevern*, 89(1–2), 16–30. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2012-01-02-03>
- Deleuze, G. (1992). What is a dispositif? I T. J. Armstrong (Red.), *Michel Foucault Philosopher*. Harvester Wheatsheaf.
- Eliassen, K. O. (2015). *Foucaults begreper*. Scandinavian Academic Press.
- Forskrift om barns medvirkning i barnevernet (2024). *Forskrift om barns medvirkning i barnevernet*. (FOR-2023-10-12-1631). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-10-12-1631/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2
- Foucault, M. (1999). *Galskapens historie*. Gyldendal.
- Grimsgaard (2019). SMIL- en ny form for usynliggjøring. I M. Pettersvold & S. Østrem (Red.), *Problembarna. Metoder og manualer i barnehage, skole og barnevern* (s. 194–212). Cappelen Damm Akademisk.
- Gulbrandsen, L. M., Seim, S. & Ulvik, O. S. (2012). Barns rett til deltakelse i barnevernet: Samspill og meningsarbeid. *Sosiologi i dag*, 42(3–4). <http://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/424>
- Hart, H. L. A. (1955). Are There Any Natural Rights? *Philosophical Review* 64(2): 175–191.
- Hasle, B., Olson, B. H., Høiseith, J. R. & Kildal, C. (2021). Profesjonelles barnesyn – en utfordring for barnets medvirkning? *Fontene forskning*, 14(1), 4–17.
- Havnen, K. J. S., Christiansen, Ø., Ljones, E. H., Lauritzen, C., Paulsen, V., Jarlby, F. & Vis, S. A. (2020). Barnevernets undersøkelsesarbeid: Å medvirke når barnevernet undersøker. En studie av barn og foreldres medvirkning i barnevernets undersøkelsesarbeid. (Delrapport 5). <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005143>

- Helsetilsynet. (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. <http://www.helsetilsynet.no>
- James, A. & Prout, A. (Red.). (1997). *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. The Falmer Press.
- Josefsson, J. (2016). *Children at the borders*. Linköping University.
- Landsforeningen for barnevernsbarn. (2020). *Drømmebarnevernet*. Landsforeningen for barnevernsbarn.
- Larsen, G. (2002). Barnevern i 100 år. Et overblikk på lovreformhistorien. Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Avdeling for kriminologi, Universitetet i Oslo, K-serien (2)
- NOU 2023: 7 (2023). *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-7/id2966836/>
- Paulsen, V. (2016). Ungdommers erfaringer med medvirkning i barnevernet. *Fontene Forskning*, 9(1), 4–15
- Prop. 106 L (2012–2013). *Endringer i barnevernloven*. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>
- Prop. 133 L (2020–2021). Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven. *Barne- og familiedepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Prop. 169 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-169-l-20162017/id2568801/>
- Quennerstedt, A. (2010). «Children, but not really humans? Critical reflections on the hampering effects of the '3 p's'». *International Journal of Children's Rights*.
- Raffinøe, S. & Gudmand-Høyer, M. (2005). Dispositivanalyse: en historisk socialanalytisk hos Foucault. I A. Esmark, C. B. Laustsen & N. Å. Andersen (Red.), *Poststrukturalistiske analysestrategier* (s. 153–176). Roskilde Universitetsforlag.
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen og Arbeiderparti-regjeringens politiske prioriteringer 2021–2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Skauge, B., & Storhaug, A. S. (2024). How do child welfare workers understand and practice child participation? *Child & Family Social Work*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/cfs.13167>
- Skauge, B., Fauske, H. & Storhaug, A. S. (2024). Which participation practices can be found in child welfare service records? *Journal of Public Child Welfare*. <https://doi.org/10.1080/15548732.2024.2306150>
- Skjørten, K. (2016). Mellom beskyttelse og selvbestemmelse. Barns rettigheter i foreldretviser om bosted og samvær. I I. Ik Dahl & V. B. Strand (Red.). *Rettigheter i velferdsstaten. Begreper, trender, teorier*. Kap. 7 s. 167–182. Gyldendal Akademisk.
- Sommer, D. (2003). *Barndomspsykologiske facetter*. Systime Akademisk.
- Spyrou, S. (2019). An ontological turn for childhood studies? *Children & Society*, 33(4), s. 316–323. <https://doi.org/10.1111/chso.12292>
- Statens helsetilsyn. (2019). *Det å reise vasker øynene – Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Helsetilsynet.

- Strandbu, A. (2011). *Barns deltakelse: hverdagslige og vanskelige beslutninger*. Universitetsforlaget.
- Ursin, M. & Ellingsen, I. T. (2021). Å bli sett, hørt og få bestemme: Barn som rettighetssubjekt i det norske barnevernet. I I. K. Sørensen, T. Abebe & M. Ursin (Red.). *Barndomsstudier i norsk kontekst: Tverrfaglige tilnæringer*. Gyldendal.
- Villadsen, K. (2004). *Det sociale arbejdes genealogi: om kampen for at gjøre fattige og udstøtte til frie mennesker*. Hans Reitzel.
- Villadsen, K. (2008). Doing without state and civil society as universals: 'Dispositifs' of care beyond the classic sector divide. *Journal of Civil Society*, 4(1), s. 171–191.
- Wall, J. (2008). Human rights in light of childhood. *International Journal of Children's Rights*, 16, 523–543. <https://doi.org/10.1163/157181808X312122>
- Wall, J. (2017). *Children's rights: Today's global challenge*. Rowman & Littlefield.
- Aamodt, H. (2015). Brukermedvirkning i barneverntjenesten – en dispositiv analyse. *Tidskrift for Arbejdsliv*, 17(2), 70–86. <https://doi.org/10.7146/tfa.v17i2.108993>

Frank, M. & Grønseth A. S. (2025). Kategoriseringens makt: Styring mot likhet og ulikhet i integreringspolitikken. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 237–262). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670909>

9

Kategoriseringens makt: Styring mot likhet og ulikhet i integreringspolitikken

Mona Frank og Anne Sigfrid Grønseth

Sammendrag: Dette kapitlet undersøker hvordan integrasjonspolitiske dokumenter styrer integrasjonspraksiser, sosial kategorisering og flyktningers deltakelse og tilhørighet til norsk samfunnsliv. Vi analyserer tre stortingsmeldinger og to forskrifter om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Sentralt her er den norske regjeringens innføring av Introduksjonsprogrammet i 2003, som siden har blitt endret flere ganger. Hovedfokuset vårt er hvordan nevnte dokumenter setter i spill ulike maktformer som definerer og setter betingelser for integrasjonsprosesser og målsetting, samt hvem som får bestemme hva som er den «rette» måten å leve på og delta i samfunnet. Med utgangspunkt i Pierre Bourdieus forståelse av makt ser vi på hvordan bestemte verdier og levemåter får definisjonsmakt ved å bli ideologisk definert og rangert som «riktige», og dermed også makt til å styre og undertrykke bestemte flyktninggrupper. Vi anvender også Michel Foucaults begrep om biopolitisk makt for å undersøke hvordan makt virker på mer subtile måter ved å styre flyktningers individuelle selvrealisering og livsvalg ut fra bestemte premisser gjennom introduksjonsprogrammet. En slik normaliseringsprosess skaper samtidig «avvikere», de som ikke passer inn i eller følger «det normale» som forventes, og som blir konstruert som «de farlige Andre». Dette kan danne grunnlag for en prekær underklasse og dermed risikere å forsterke sosiale ulikheter langs etniske og rasemessige linjer.

Nøkkelord: integreringsdokumenter, innvandrere/flyktninger, symbolsk makt, biomakt, kategorisering, annengjøring, prekærhet

Abstract: This chapter examines how integration policy documents shape integration practices, social categorization, and refugees' participation and belonging in Norwegian society. We analyze three White Papers and two curriculum regulations related to social studies for adult immigrants. A key backdrop is the Norwegian government's Introduction Program, launched in 2003 and later revised several times. Our main focus is on how these documents bring into play different forms of power that define and set conditions for integration processes and goals, as well as who gets to decide what counts as the «right» way to live and take part in society. Drawing on Pierre Bourdieu's understanding of power, we look at how certain values and ways of life are given definitional power by being ideologically defined and ranked as «correct», and thus the power to decide over and oppress specific refugee groups. We also apply Michel Foucault's concept of *biopower* to examine how power operates in more subtle ways – not through direct force, but by shaping individuals' self-understanding and life choices according to specific premises through the Introduction Program. This kind of normalization also creates «anomalies» – those who don't fit the standard or expected model – who are then often seen as «the dangerous Others.» This can contribute to the emergence of a vulnerable underclass, risking to reinforce social inequality along ethnic and racial lines.

Keywords: integration documents, migrants/refugees, symbolic power, bio-power, categorization, othering, precarity

Innledning

Dette kapitlet undersøker hvordan integrasjonspolitiske dokumenter styrer sosial kategorisering og flyktningers deltakelse i og opplevelse av tilhørighet til norsk samfunnsliv gjennom å legge til rette for spesifikke integrasjonspraksiser. Vi analyserer tre stortingsmeldinger og to forskrifter om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere, med hjemmel i introduksjonsloven og integreringsloven. Alle dokumentene har som mål å styrke *integrasjon*¹ av flyktninger ved å sette rammer for muligheter, plikter og rettigheter flyktingene har ved innvilget oppholdstillatelse og bosetting. Samtidig danner dokumentenes beskrivelser og forståelser av de skiftende forholdene mellom innvandrere og storsamfunnet bakgrunn for integrasjonspolitiske debatter og for utformingen av Introduksjonsprogrammet, som utgjør en kjerne i integreringsarbeidet.

Integrering i norsk kontekst er uløselig knyttet til sosiale forhold som innvandring, nasjonal identitet, tilhørighet og multikulturalisme (Eriksen, 2013). Slik kan vi forstå *integrasjon* ikke bare som et «nøytralt» begrep, men som et emisk² konsept som er del av en politisk og offentlig debatt, og som både løfter fram og reproducerer forestillinger i befolkningen om samfunnet, nasjonen, relasjoner mellom minoritet og majoritet, og tilhørighet (Rytter, 2019). Hvordan vi tenker om *integrering* kan dermed styre relasjoner mellom minoritet og majoritet, slik som «innvandrere» og «majoritetsnorske».

I norsk offentlig debatt er begrepet «innvandrere» etnisk kodet som «ikke-vestlig», til tross for at arbeidsinnvandrere fra Polen, Litauen og Sverige og flyktninger fra Ukraina utgjør de største innvandrergroppene (Statistisk sentralbyrå, 2024). I norske medier, samt i generell og politisk diskurs, brukes «innvandrere» ofte om hverandre med «flyktninger» eller «asylsøkere». Dette spennet av tvetydighet gjør «innvandrere» til et retorisk kraftfullt begrep som

-
- 1 Vi bruker kursiv skrift for integrasjon/integrering for å understreke at arbeidet diskuterer det norske emiske konseptet av integrering (Rytter, 2019). Rytter benytter seg av det antropologiske skillet mellom beskrivelser formulert av mennesker som studeres (emisk) og forklaringer som utarbeides av forskere (etisk).
 - 2 Emiske begreper beskriver erfaringer og fenomener på en måte som innbyggerne selv kjenner igjen og oppfatter som riktig. Slik kan man si at emiske begreper innebærer et «innenfra» perspektiv.

skaper «usynlige gjerder» mellom «innvandrere» og fellesskapet av norske borgere (Gullestad, 2002). De ulike dokumentene vi vil studere nærmere uttrykker og framhever *integrering* på måter som viser en gradvis endring i hvordan flyktninger oppfattes og kategoriseres, og hva som forstås og forventes for en vellykket *integrering*.

Vi tar utgangspunkt i en forståelse av makt (Bourdieu, 1977a, 1977b; Foucault, 1979) der vi kan få øye på hvordan nevnte dokumenter definerer og setter betingelser for integrasjonsprosesser og målsettinger. Samtidig viser dokumentene skiftende innretninger og kategoriseringer av flyktninger, som både formes av og gir form til en ofte subtil, men avgjørende påvirkning for politisk utforming, byråkratisk saksarbeid, grasrotpraksis, og ikke minst for flyktningenes stadig mer usikre, feilbarlige og prekære (Bourdieu, 1998) tilværelse. Flyktningenes deltakelse og tilhørighet både åpnes og begrenses av de beskrivelser og analyser som gis i integreringsdokumentene. Slik kan vi si at integreringspolitikken og de som er underlagt den (flyktningene) konstituerer hverandre, men i en asymmetrisk relasjon.

Vi ser integreringsdokumentene som grunnlag for biopolitisk styring (Foucault, 1979), basert på ideer og forståelser statsapparatet har av flyktningebefolkningen (Oppegaard, 2021), og for symbolsk makt (Bourdieu, 1977b) som kan påtvinge den legitime visjonen om verden, og derved forsterke – eller utfordre – sosiale skiller (Cronin, 1996).

Her trekker vi fram Bourdieus maktforståelse, som hviler i et konfliktperspektiv der ulik fordeling og tilgang til konkrete ressurser gir muligheter og begrensninger for handlinger og livsløp, og dermed makt til å bestemme over og undertrykke bestemte sosiale grupper (flyktninger). Foucaults maktbegrep, her knyttet til biopolitikk, beskriver en mer subtil makt som opptrer gjennom teknologiske tilrettelegginger for individers selvrealisering, og slik setter en grense for subjektets frihet ved å definere virkeligheten og idealer for subjektet.

Slik kan vi se integreringspolitiske dokumenter som å sette i spill ulike maktformer, bunnet i en frykt for «den farlige andre», og som sammen og på ulike måter definerer flyktningers sosiale posisjon og tilgang til ressurser, og virker inn på flyktningers muligheter for deltakelse og opplevelser av identitet og tilhørighet.

Integreringspolitikk i Norge over tid

Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn utgjør med rundt 20 prosent en betydelig del av befolkningen i Norge. Én av tre innvandrere har flyktningbakgrunn (Statistisk sentralbyrå, 2024). Til tross for en lang historie med europeisk innvandring og tilstedeværelse av mennesker av afrikansk avstamning på norsk territorium, oppfatter Norge seg selv som et homogent land, og innvandring som et sent fenomen (McIntosh, 2015).

Fra 1960-tallet begynte ikke-europeiske migranter fra land som Pakistan, Tyrkia og Marokko å komme til Norge som gjestearbeidere og politiske flyktninger (Gursli-Berg & Myhre, 2018). I 1975 innførte Norge innvandringsstopp, og innvandringen fortsatte hovedsakelig gjennom flyktninger og deres familiegjenforente fra land i Øst-Europa, Afrika, Asia samt Sør- og Latin-Amerika. Mange innvandrere strevde med å få tilgang til det norske arbeidsmarkedet og hadde vanskelige boforhold, og flyktninger var gruppen med høyest arbeidsledighet og dårligst levekår (Brochmann & Hagelund, 2011).

For å håndtere disse problemstillingene etablerte norske myndigheter en integreringspolitikk i form av økonomisk støtte og noen få timer med frivillig språkopplæring i uken. Kommunene kunne forhandle med sentrale myndigheter om antall flyktninger de ville ta imot, og mottok et fast beløp per bosatt flyktning. Dette tilskuddet var ment som et insentiv til å tilby effektive opplæringstjenester, da kommunale myndigheter kunne tjene på å bosette flyktninger ved å flytte dem raskt fra støtteordninger over i sysselsetting (Brochmann & Hagelund, 2011).

Fra slutten av 1980-tallet ble debatten om *integrering* stadig mer politisert, blant annet drevet fram av antropologen Unni Wikan (1995), som anklaget norske myndigheter for å ukritisk akseptere kulturelle praksiser og dermed tilrettelegge for en «etnisk underklasse» av såkalte 'ikke-vestlige innvandrere' preget av høy arbeidsledighet og patriarkalske strukturer.

I 2003 introduserte den norske regjeringen en sentralisert integreringspolitikk i form av Introduksjonsprogrammet, som har blitt endret flere ganger siden implementeringen (Kunnskapsdepartementet, 2020). Introduksjonsprogrammet er et fulltids opplæringsprogram som skal forberede til deltakelse i det norske arbeidslivet, og bygger på opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt arbeids- og utdanningsrettede elementer. Det er plikt for flyktninger og deres familie mellom 18 og 55 år å delta i programmet for å få økonomisk støtte i form av en introduksjonsstønad (Introduksjonsloven, 2003).

For flyktninger fra Ukraina ble det imidlertid innført en rekke endringer, inkludert rett, men ikke plikt til deltakelse, mulighet til å gjennomføre programmet på deltid, og fjerning av samfunnskunnskap (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

Symbolsk makt og biomakt: Dominans og andregjøring

Vår undersøkelse av makt i integrasjonspolitiske dokumenter er inspirert av post-strukturell teori (Bourdieu, 1977a; Foucault, 1979), men vi ser ikke agens alene som tilstrekkelig for å forstå sosiale grupper i et samfunn eller dets institusjoner. Med støtte i begreper som symbolsk makt (Bourdieu, 1977b, 1984) og bio-makt (Foucault, 2008) undersøker vi grensene for samfunn, kultur og verdier, slik de skapes og uttrykkes i integrasjonspolitikken, som fundamentale og ofte usynlige sosiale prosesser som styrer flyktninger og innvandreres liv.

Ut fra et slikt perspektiv ser vi på hvordan politiske tekster setter i spill ulike maktformer som legger premissene for flyktningers sosiale posisjon, deltakelse, identitet og tilhørighet i det norske samfunnet. Vi undersøker hvordan politiske styringsdokumenter kan skape sosiale kategorier og klasser som skiller og fremmedgjør, men samtidig også kan utgjøre en slags bro mellom det aktørene er klar over og det de ikke er klar over som styrende for grensene og prosessene (Seron & Munger, 1996).

Dette er en tilnærming som står i tråd med Bourdieus forståelse av symbolsk makt, som viser til komplekse og til dels usagte, nesten ubevisste moduser for kulturell og sosial dominans, og som manifesterer seg i maktforskjeller mellom sosiale grupper.

Vi bruker Bourdieus maktbegrep for å undersøke hvordan noen ressurser blir definert som verdiløse innenfor integreringsfeltet, mens de anses som verdifulle i andre sammenhenger. Bourdieus vektlegging av kapital synliggjør hvordan ulike ressurser står sentralt, men også hvordan slike ressurser får ulik verdi og betydning, og gir definisjonsmakt innenfor ulike sosiale felt. Symbolsk makt kan dermed forstås i sammenheng med en form for legitimering, ettersom den krever begrunnelse, overbevisning (Weber, 1978[1922])

og kategoriseringer knyttet til spesifikke krav og forventninger for å bekrefte individets plassering i et sosialt hierarki. Dette skjer tidvis i individuelle relasjoner, men mest grunnleggende gjennom systeminstitusjoner. Det er en maktform som utøves gjennom sosiale vaner opprettholdt av bevisste subjekter (Bourdieu, 1984).

«Bio-makt», et begrep introdusert av Foucault (2008), refererer til den moderne utøvelsen av politisk makt som administrerer og regulerer menneskeliv for å opprettholde økonomisk produktivitet og sosial orden. Foucault skiller mellom to maktteknologier som retter seg mot individets kropp og befolkningen generelt, og som tjener til å kategorisere mennesker som «normale» eller «unormale» i statens øyne. Anatomo-politikk (disiplinærmakt) har som mål å produsere produktive og lydige borgere gjennom disiplinerte teknikker som overvåking, trening og straff, rettet mot menneskekroppen i institusjoner som skoler. «Biopolitikk» retter seg mot hele befolkningen og har som mål å regulere biologiske fenomener som sykdom og reproduksjon gjennom intervensjoner og regulerende kontroller (Foucault, 2013). Ifølge Foucault er biomakt en subtil maktform som normaliserer gjennom teknologiske og ekspertstyrte tilrettelegginger for individuell selvrealisering i tråd med spesifikke premisser. Slik settes en grense for subjektets (flyktnings) frihet ved å definere virkeligheten og idealer for selvrealiseringen. Den individuelle aktøren gis her selv et ansvar for strategisk tilpasning gjennom aksept og tilslutning til subjektposisjon, råd og ekspertstyring mot «frihet» – i dette tilfellet, flyktnings *integrering* i det norske samfunnet (Fernandes, 2022).

En slik normaliseringsprosess skaper samtidig anomalier, eller avvik fra det «normale», som blir konstruert som «de Andre». Identiteten til «de Andre» varierer avhengig av de dominerende sosiale diskursene. Her forstår vi Andregjøring som en prosess som kjennetegnes av distinksjoner og skiller den andre fra selvet (Bauman, 1995; Fabian, 2006; Taussig, 2018). Dette innebærer en adskillelse fra majoritetens sosiale normer og identiteter, og slik skapes ulikheter i verdi og rangering (Bourdieu, 1977b).

Metode: Tematisk tekstanalyse

Vi undersøker hvordan integrasjonspolitiske dokumenter kategoriserer innvandrere og definerer betingelser, målsettinger og forventninger for integrasjonsprosesser, med fokus på hvordan såkalte «ikke-vestlige» innvandrere og deres verdisystem er sosialt konstruert og fremstilt for å legitimere politiske målsettinger. Tekstanalysen bygger på tre integreringsmeldinger og to forskrifter om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som har vært grunnlag for og formet det norske integreringssystemet de siste 30 årene. For å identifisere og analysere felles tråder og mønstre i materialet gjennomførte vi en tematisk analyse av tekstenes innhold (Braun & Clarke, 2006).

Vi har valgt å rette søkelyset mot Stortingsmeldinger, ettersom dette er dokumenter som vanligvis inneholder rapporter om arbeid som er gjort innen et særskilt felt, og legger fram planer regjeringen har for politiske og økonomiske tiltak som ønskes drøftet med Stortinget med tanke på framtidig lovgivning (Gisle, 2023). Slik danner Stortingsmeldinger et godt utgangspunkt for å få øye på hvilke premisser, forståelser og begrunnelser som legges til grunn for de lover og forskrifter skiftende regjeringer har innført i integrasjonsfeltet.

De ulike regjeringene som la fram de aktuelle Stortingsmeldingene var først Thorbjørn Jaglands regjering, Arbeiderpartiet (1996/97), deretter Erna Solbergs regjering, Høyre (2013–21), og til slutt Jonas Gahr Støres regjering, Arbeiderpartiet (2021–25). Vi har også inkludert to forskrifter for læreplan gjeldende under Erna Solbergs regjering, siden disse er særlig retningsdrirende for utviklingen av Introduksjonsprogrammet, som ble innført i 2003 (Introduksjonsloven, 2003).

Integreringsdokumenters makt: Forming av sosiale kategorier og prekære liv

Vår presentasjon og analyse er drevet av en interesse for å undersøke hvordan de nevnte integrasjonspolitiske dokumentene utøver makt gjennom måten det sosiale feltet beskrives, defineres og forsøkes håndtert på. Vi legger særlig vekt på å utforske hvordan dokumentene gir makt og legitimitet til kategorisering,

rangering og styring av sosiale grupper både innenfor Norges befolkning som helhet og internt i flyktningebefolkningen.

Innvandrere som ressurs: Stortingsmelding Nr. 17 (1996/97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge

Stortingsmelding nr. 17 (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1996) belyser *integrering* i Norge som en kompleks og gjensidig prosess, med rom for ulike verdisyn og frihet til å utøve egen kultur. Dette kommer tydelig til uttrykk i de utpekte integreringsmålene, som favner flere samfunnsarenaer og omfatter mål som full sysselsetting, samfunnsdeltakelse, kulturell utfoldelse og likestilling mellom menn og kvinner, gjennom utjevning av sosiale levekår (s. 8). Innvandrere og deres mangfoldige kulturelle bakgrunn fremstilles som en ressurs, men samtidig som begrenset i sin evne til å bidra til det norske samfunnet, med henvisning til høy arbeidsledighet, særlig blant innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa (s. 38, s. 56). Den høye arbeidsledigheten forklares med manglende formell kompetanse og passiv mottakelse av eksisterende velferdsordninger («klientifisering», s. 56, 58). Her ser vi hvordan teksten gir en beskrivelse av egenskaper, ferdigheter og kunnskaper som sammen danner tanke- og persepsjonskategorier. Disse legitimerer og gir grunnlag for symbolsk makt, der de dominerte selv nærmest ubevisst bidrar til å opprettholde maktrelasjonen (Bourdieu, 1979).

Stortingsmeldingen uttrykker en tydelig forventning om at innvandrere respekterer norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter. Særlig likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter fremheves gjennomgående som grunnleggende norske verdier som innvandrere må følge for å kunne integreres og lykkes i det norske samfunnet (Stortingsmelding 17, s. 8, 14, 15, 17). En slik norsk «godhetsdiskurs» (Loga, 2004) gjenspeiler en trend som også preger integreringspolitikken i andre europeiske land (Suter et al., 2020; Vesterberg, 2015). Stortingsmeldingen peker på at tradisjoner, levemåter og verdier blant «ikke-vestlige» innvandrere kan komme i konflikt med norske verdier, og fremhever i denne sammenhengen særlig barneoppdragelse:

Verdikonflikter kan oppstå i en situasjon der barnevernet griper inn. B. møter innvandrerfamilier som ser annerledes på hva som er god oppdragelse og til barnets beste. ... Barnevernet er ett av områ-

dene der rammen for det flerkulturelle samfunnet settes på prøve. Gjennom oppdragelse av barna fører vi vårt verdisyn videre til neste generasjon og bidrar til å legge grunnlaget for barnas identitet. (s. 7)

Dette fremmer et bilde av innvandrere som «unormale» foreldre som må kontrolleres for å sikre god barneoppdragelse (Fernandes, 2022). Samtidig synliggjøres en forventning om at innvandrere, spesielt kvinner, tilpasser sine levemåter for å lære og videreformidle norske verdier til sine barn.

Kriminalitet blant innvandrere tematiseres også, men settes i sammenheng med levekårsproblemer snarere enn kulturforskjeller, noe som bidrar til å nyansere bildet av utfordringene innvandrere står overfor. Samtidig illustrerer teksten velferdsmodellens universelle innstilling ved å fremheve at rasisme, diskriminering og fordommer blant majoritetsbefolkningen er viktige faktorer som må adresseres (Gjerde, 2024) for å sikre at innvandrere blir fullverdige medlemmer av det norske samfunnet (s. 13). Her viser vi til hvordan velferdsmodellen bygger på prinsippene om likebehandling og universell velferd, med rettferdig fordeling av velferdsgoder til alle borgere (Øyen, 1994), og «likhet» som en sentral verdi (Vike, 2015). Likevel ser vi at den tilsynelatende egalitære velferdsstaten er preget av paradokser som i praksis får ikke-egalitære konsekvenser for «De Andre» som faller utenfor likhetskategorien (Dankertsen & Lo, 2023).

Ved å rette søkelyset mot flyktnings manglende formalkompetanse, «klientifisering» i velferdssystemet, manglende likestilling av kvinner og «problematisk» syn på barneoppdragelse, framstiller Stortingsmelding nr. 17 asylsøkeres og flyktnings kulturelle og sosiale kapital som lite verdifulle. Denne framstillingen skaper et bilde av asylsøkere og flyktinger som underlegne den utdannede, liberale og sysselsatte norske borgeren, og påvirker dermed flyktnings oppfatning av seg selv i relasjon til storsamfunnet (Bourdieu, 1979). Det blir tydelig hvordan ferdigheter og kunnskaper som utgjør en sosial gruppes (norskmajoritetens) symbolske kapital, anvendes som symbolsk makt for å regjere over og diskriminere flyktinger.

Slik kan politikk og Stortingsmeldinger forme kategorier og oppfatninger som bidrar til å legitimere undertrykkelse og dominans, samt en systemforståelse basert på ubevisste vaner eller falsk bevissthet.

I Stortingsmelding nr. 17 (1996/97) ser vi en beskrivelse og innretning som søker å verdsette innvandrere som en ressurs for samfunnet, men som

samtidig understreker viktigheten av at innvandrere respekterer norsk lov og menneskerettigheter, særlig kvinners likestilling og barns rettigheter. Det kommer også fram en spenning ved at teksten peker på kulturelle verdier som en mulig kilde til konflikt i spesifikke kontekster, og ved at denne ressursen forstås som for lite kvalifisert og «aktivert» til å delta i arbeidslivet, som her utgjør en kjernearena for å godtgjøre fullverdige borgere.

Sammenfattende ser vi at Stortingsmeldingen uttrykker symbolsk makt (Bourdieu, 1979) gjennom kategorisering av «ikke-vestlige» innvandrere som på den ene siden en positiv del av et flerkulturelt Norge, men på den andre siden også plassert i en konfliktlinje der de ikke er fullt ut likeverdige. Det blir tydelig hvordan myndighetene bekrefter den bestående samfunnsorden ved å konstruere flyktninger som mennesker med lite kulturell og sosial kapital, gjennom en ideologisk definisjon av «riktige» verdier og kvalifikasjoner. Dette kan lett skape spenninger og forme en mindreverdige og destruktiv selvoppfatning blant innvandrere, samt en usikker relasjon til storsamfunnet.

Samtidig synliggjør teksten den moderne velferdsstaten som et «godhetsregime» (Tvedt, 2018), der makten uttrykkes gjennom henvisning til behovet for teknologisk og ekspertstyrt, subtil styring gjennom tilrettelegging for individuell selvrealisering (Foucault, 2008). Ved å underordne seg ekspertstyrte råd og delta i tiltak som fremmer norske verdier, skal flyktninger frigjøre seg fra sitt mangelfulle og mindreverdige verdisystem og skape et bedre liv i tråd med velferdsstatens interesser.

Slik kan vi si at integreringsdokumentene bruker makt på ulike måter og legitimerer innføringen av introduksjonsprogrammet som et subtilt styringsverktøy, ved å introdusere en logikk som skaper en verdirangering og konflikt mellom majoriteten og minoriteten.

Arbeid, disiplin og kontroll: Stortingsmelding nr. 30 (2015/16) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk

I kjølvannet av den såkalte «Flyktningkrisen i Middelhavet» (2013–2015) publiserte regjeringen Stortingsmelding nr. 30 (Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016), som uttrykte behovet for å revidere norsk integreringspolitikk på grunn av tilstrømmingen av flyktninger til Norge utløst av den syriske borgerkrigen.

Mellom Stortingsmeldingene fra 1996/1997 og 2015/2016 ser vi en tydelig innskrenking av friheten for flyktninger og asylsøkere. Dette kommer til uttrykk både gjennom innføring av kontrollert bosetting i en kommune valgt av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), plikten til deltakelse i introduksjonsprogrammet med tett oppfølging av deltakerne gjennom kommunalt ansatte (Kommunal- og Regionaldepartement, 2003), og en gradvis sterkere innstramming av innvandringspolitikken. Dette forsterker ulikheten mellom flyktninger og befolkningen ellers, og dermed skillet mellom «innsiden» av fellesskapet og «utenforstående» (Lillevik & Tyldum, 2023).

Den nye integreringspolitikken har et tydelig bio-politisk formål: å sikre bærekraften til den norske velferdsstaten og utvide kontrollen over flyktninger. Dette skjer gjennom en ytterligere innstramming av innvandringspolitikken, intensivering av opplæring på asylmottak og i introduksjonsprogrammet, samt innføring av krav om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap for permanent opphold (Djuve & Kavli, 2019; Foucault, 2008). Med denne utviklingen trer to integreringsregimer frem, som delvis overlapper hverandre. På den ene siden finnes et imperativt regime som utøver en urettferdig og undertrykkende symbolmakt (Bourdieu, 1984), mens det på den andre siden finnes et godhetsregime, der velferdsstatens tilbud og tilrettelegginger skal lede til selvrealisering i tråd med storsamfunnets økonomiske og sikkerhetsmessige interesser (Foucault, 2008).

Stortingsmelding nr. 30 markerer et tydelig retorisk skifte sammenlignet med tidligere meldinger, mens arbeidslivet fortsatt anses som den viktigste arenaen for *integrering*, tar definisjonen av *integrering* i liten grad stilling til flyktningers deltakelse i andre samfunnsarenaer, og nevner ikke kulturelt mangfold som en ressurs. Arbeid fungerer her som en sentral biopolitisk teknologi for å regulere befolkningen og maksimere utbyttet av flyktningers «humankapital», det vil si kunnskap og ferdigheter (Foucault, 2013). Formålet er å få flyktninger inn i introduksjonsprogrammet – og dermed i et kontrollert miljø – «så fort som mulig» (Stortingsmelding nr. 30, s. 7, 119). Samtidig ser vi et skifte fra gjensidige plikter til et ensidig fokus på krav og forventninger rettet mot flyktninger om å vise en «særlig innsats» for å delta i arbeidslivet (Stortingsmelding nr. 30, s. 7).

Dette peker mot en nyliberalistisk tilnærming til *integrering*, der økonomisk selvstendighet og opprettholdelse av velferdsstaten står sentralt (Frank, 2023). Den moderne og nyliberalistiske utøvelsen av politisk makt handler

om å styre og tilpasse flyktningers hverdagsliv for å opprettholde økonomisk produktivitet og sosial orden (Foucault, 2008). Krav til kunnskap om det norske samfunnet og språket fremstår som en selvfølge, noe som skaper et bilde av flyktninger som uvitende og i behov av opplæring for å bli «gode nok» til å delta. Her ser vi ikke bare en kategoribeskrivelse som gir symbolsk makt (Bourdieu, 1977b), men også en tendens til andregjøring, der de «unormale» marginaliseres og forsømmes dersom de ikke innfrir opplæringskravene (Foucault, 1978).

I Stortingsmelding nr. 30 er integreringsmålene i stor grad innsnevret til arbeidslivet og økonomisk selvstendighet, med vekt på formell utdanning og langvarig tilknytning til arbeidslivet. Dette tegner et bilde av flyktninger som ubrukelige, passive og umotiverte, som må formes og disiplineres gjennom introduksjonsprogrammet for å kunne leve opp til idealet om den «ideale borgeren», som er sysselsatt og økonomisk uavhengig (Fernandes, 2022). Bildet forsterkes ved at meldingen fremstiller flyktninger som en byrde for den norske velferdsstaten:

Det er bekymringsfullt dersom en større andel av befolkningen blir avhengig av offentlige overføringer, og at det er en forskjell langs etniske skillelinjer. Dette er negativt for den enkelte og deres familie, både økonomisk og sosialt, og gir samtidig lavere skatteinntekter og økt press på velferdsordningene. (Stortingsmelding nr. 30, s. 9)

Ved å knytte utfordringer direkte til flyktningers etniske bakgrunn og bruke begreper som «bekymringsfullt» og «press», skaper teksten en etnifisert kategorisering av flyktninger som en trussel som må disiplineres for å beskytte det norske velferdssamfunnet (Foucault, 2008).

Meldingen legger sterkere vekt på rammeverk som menneskerettigheter, rettsstaten, norsk lov og flyktningers plikt til å «tilpasse seg en helt ny situasjon, nytt språk, nye væremåter og nytt samfunn» (Stortingsmelding nr. 30, s. 12). Den tydelige forventningen om at flyktninger skal tilpasse sin atferd etter normene i det norske samfunnet, kan tolkes som assimilering snarere enn *integrering*. Ulike kulturelle og religiøse praksiser omtales nesten utelukkende i negative kontekster, for eksempel som faktorer som «kan hindre barn og unge i å delta i ulike aktiviteter» (s. 100), noe vi forstår som en omskriving av negativ sosial kontroll. Dette tyder på at innvandrernes kulturelle egenart

ikke lenger anses som en verdifull ressurs, og skaper et bilde av flyktninger som «unormale» som utgjør en trussel mot det norske forestilte fellesskapet på grunn av ulike verdier og kultur (Anderson, 2010; Gullestad, 2004).

Introduksjonsprogrammet fremstilles som den eneste muligheten for flyktninger til å tilegne seg ferdigheter, praktisk erfaring og nettverk som er avgjørende for å bygge opp kulturell og sosial kapital. Programmet kan dermed forstås som en form for symbolsk kapital, legitimert gjennom en fremstilling av norske verdier og levemåter som «bedre» (Bourdieu, 1977b). Samtidig viser Foucault hvordan flyktningsers selvrealisering subtilt styres gjennom introduksjonsprogrammet mot en tilpasning til «typisk norske» kristne og humanistiske verdier og levemåter, særlig i form av økonomisk selvstendighet og sysselsetting innenfor bestemte yrker (Foucault, 2008; Fernandes, 2022). Denne prosessen ledes av eksperter og teknologi som styrer mot «frihet», det vil si *integrering*.

Stortingsmelding nr. 30 markerer en dreining mot en mer nyliberalistisk tilnærming til integrering, med arbeidsliv som hovedfokus. Her fremstilles «ikke-vestlige» flyktninger i økende grad som en potensiell trussel mot velferdsstaten og storsamfunnet, og må derfor disiplineres og tilpasses norske verdier. Meldingen peker mot en tydeligere og mer kraftfull kategorisering som bekrefter den bestående samfunnsordenen, ved å beskrive flyktninger som bærere av uheldige verdier og praksiser som anses som negative både for dem selv og for integrasjonspotensialet til storsamfunnet.

Introduksjonsprogrammet kan dermed forstås som en iscenesettelse av norske verdier og levemåter som «bedre», samtidig som disse konstrueres som den eneste legitime kilden til tilstrekkelig kulturell kapital (Bourdieu, 1977b). Bourdieus tilnærming bidrar til å avdekke forskjeller i tilgang til ressurser mellom de styrende og de styrte, samt de medfølgende konsekvensene. Foucaults perspektiv viser hvordan det skapes et inntrykk av at «alle har like muligheter», så lenge de individuelle aktørene tar i bruk felles tilgjengelig teknologi og former seg selv i tråd med denne formen for selvrealisering.

Samtidig ufarliggjøres den opplevde trusselen ved flyktningsers annerledeshet gjennom en formingsprosess der deres verdisystem tilpasses myndighetenes forestillinger om hvordan et godt liv, i tråd med de «rette» verdiene, skal leves. Resultatet er en etnifisert integreringspolitikk med intensive normaliseringsprosesser, der kulturell annerledeshet hos spesifikke innvandrere

grupper problematiseres, og snevre oppfatninger av den «normale» *integrerte* flyktningen etableres (Rugkåsa, 2012; Rytter, 2019).

Dette illustrerer en tendens til at flyktninger annengjøres og danner grunnlag for en prekær underklasse, støttet av tidligere nevnte læreplaner. Dette kommer tydeligere frem i de to neste avsnittene.

Den kulturell andre

For å få mer innsikt i hvordan flyktninger klassifiseres langs kulturelt-etniske skillelinjer, er det verdt å se nærmere på læreplanen i opplæringen i samfunnskunnskap, som er en sentral del av introduksjonsprogrammet. Formålet er å gi deltakerne en grundig forståelse av det norske samfunnet, der demokratiske prinsipper, spesielt ytringsfrihet, fremheves som et kjerneelement i opplæringen (Kunnskapsdepartementet, 2012).

Læreplanen har fokus på likestilling mellom kjønnene, menneskerettigheter og barns rettigheter, særlig forbud mot vold og overgrep, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Deltakerne oppfordres til å reflektere over og diskutere disse temaene. Det legges her en forventning og legitimering for at det er flyktningenes levesett som skal endres gjennom biomakt (Foucault, 2008), snarere enn norskmajoritetens levesett. Slik innføres klare persepsjonsrammer som begrunner og gir symbolsk makt til dominans og sosialt hierarki (Bourdieu, 1977a).

Temaene i læreplanen er også innarbeidet i læreplanen i norsk, noe som skaper en synergieffekt der språk- og verdiopplæring forsterker hverandre gjensidig (Kunnskapsdepartementet, 2012). Læreplanens innhold produserer «hierarkiske forskjeller og etnifisert 'annerledeshet'» (Vesterberg, 2015), fordi den fremmer et bilde av ikke-vestlige innvandrere som mangler bevissthet om likestilling og ikke-voldelig barneoppdragelse (Fernandes, 2022), og som derfor må formes i tråd med majoritetssamfunnets «gode» atferd og verdier (Bourdieu, 1977b).

Stortingsmelding 30 innfører også en ny plikt for asylsøkere til å delta i kurs i «norsk kultur og verdier» (Kompetanse Norge, 2018) på mottak, med mål om å lære dem «de grunnleggende verdier det norske samfunnet er bygget på» (s. 98). Kurset ble foreslått av daværende integreringsminister og FrP-medlem Sylvi Listhaug for å forhindre at norske kvinner ble seksuelt trakassert av asylsøkere (NTB, 2016):

De (Anm. De seksuelle overgrepene) uttrykker at man kommer fra en helt annen kultur og har et helt annet syn på kvinner enn vi har i Norge og andre vestlige land. Derfor er det utrolig viktig at de som kommer til Norge tilpasser seg den norske levemåten, og norske verdier. Men da må de trenes, og det er vårt ansvar.

Kursets innhold forsterker bildet av asylsøkere som «unormale» (Foucault, 2008) og fremstår som et forsøk på å «sivilisere» flyktninger til «normale» og «ufarlige» mennesker (Hagelund, 2002). Samtidig understrekes andregjøringsprosesser der flyktninger kroppsliggjør en distinkt kategori som skiller seg fra «oss» (Bauman, 1995; Fabian, 2006), og oppfattes som å ha lavere verdi og rangering enn majoritetsbefolkningen (Bourdieu, 1977b).

Den farlige «underklassen»: På vei mot et prekariat

Stortingsmelding nr. 30 fokuserer omfattende på ekstremisme, kriminalitet, negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og vold i nære relasjoner som integreringsutfordringer (s. 9, 13, 93–96). Teksten mangler en bredere kontekst som viser at disse utfordringene også finnes i resten av samfunnet, og forsterker dermed en «Oss mot Dem»-mentalitet preget av fordommer mot islam og kjønnsbaserte etniske stereotyper rundt undertrykking og kriminalitet (Fabian, 2006; Gullestad, 2002).

Teksten gjenspeiler Unni Wikans (1995) argumenter om at arbeidsledighet, manglende likestilling og bruk av kontroll og vold mot kvinner og barn er et «innvanderproblem» rotfestet i ulike kulturelle verdier. Den peker ut traumatiske opplevelser og migrasjonsstress som økt risikofaktor for voldsutøvelse og kriminalitet (Stortingsmelding nr. 30, s. 97), og knytter utenforskap og arbeidsledighet blant innvandrere til kriminelle parallelsamfunn (s. 9). Dette forsterkes ved å fremheve ekstrem islamisme som «den største trusselen mot norske interesser» og påstå økt risiko for radikalisering og ekstremisme blant asylsøkere, uten henvisning til konkret forskning (Stortingsmelding nr. 30, s. 98).

Fokuset på klientifisering, radikalisering, vold og kriminalitet i innvandrer miljøer, uten kontekstualisering, gir et overveiende problematisk bilde av innvandrere som byrde for velferdsstaten og mulig fare for det norske samfunnet. Dette bidrar til en «annengjøring» (Fabian, 2006) av «ikke-vest-

lige» flyktninger, sammen med en økende usikkerhet og prekær livssituasjon (Bourdieu, 1998).

Flyktninger plasseres i en prekær underklasse der de ikke er sikret trygge jobber, sosiale garantier og velferdstjenester, og opplever redusert anerkjennelse av visse borgerrettigheter (Standing, 2011). En slik marginal sosial posisjon forsterker identitetsprosesser preget av politisk skapte livsforhold, tilstander og praksiser som gir svake sosiale og økonomiske støttenettverk, økt risiko for skade og vold, og en eksistensiell prekær opplevelse (Butler, 2004).

Slik trer det frem en form for styring, håndtering og kontroll (governmentality) over «bortkastete liv» (Bauman, 2003), som utgjør en befolkningsgruppe preget av annengjøring, prekæritet og dehumanisering.

Igen ser vi en beskrivelse av flyktninger som bidrar til å skape usagte kategoriseringer som ligger til grunn og legitimerer sosiale interaksjoner og samhandlingsmønstre preget av dominans og ulikhet. Læreplanen og stortingsmeldingen fremmer et bilde av flyktninger og asylsøkere som «fremmede» med verdier som er i strid med norske, og som utgjør en mulig trussel mot den norske velferdsmodellen og samfunnet for øvrig. Dette bidrar til en kategorisering av flyktninger som prekariat og i behov for disiplinering og kontroll.

Integreringens verdikamp: Stortingsmelding nr. 17 (2023/24)

Stille krav og stille opp

Stortingsmeldingen «Stille krav og stille opp» ble lagt fram etter utbruddet av krigen i Ukraina. Den tar utgangspunkt i Integreringsloven, som erstattet Introduksjonsloven i 2021, samt de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomsten av fordrevne fra Ukraina (Det Kongelige Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, 2024).

Den nye loven om *integrering* innførte en mer differensiert programtid basert på deltakernes utdanningsnivå, utvidet samfunnskunnskap til 75 timer, og la til to nye kurselementer: livsmestring og foreldreveiledning (Integreringsloven, 2020). Innføringen av disse nye kurselementene var blant annet begrunnet i en innsparingspolitikk med fokus på effektivisering, og kan dermed forstås som en del av nyliberalistiske tendenser (Frank, 2023).

Kurset i livsmestring består av minst 25 timer, der verdier, levemåter og forebygging av vold utgjør sentrale deler av formålet og innholdet (IMDi, 2022). I denne sammenhengen legges det til rette for at fordrevne fra Ukraina

verken har rett eller plikt til å delta i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring, verken på asylmottak eller i bosettingskommunen. Dette skaper en kontrast som antyder at kun ikke-vestlige flyktninger anses å ha behov for opplæring om norske verdier og det norske samfunnet, mens ukrainske flyktninger kategoriseres som en «annen type» flyktninger, som er «likere» nordmenn.

I likhet med Stortingsmelding nr. 30 fokuserer denne meldingen på å styrke integreringspolitikken, men med noen viktige forskjeller og utvidelser. Teksten omtaler både arbeidsinnvandrere, flyktninger og kollektivt fordrevne fra Ukraina, og presenterer et komplekst og tidvis motsetningsfylt bilde av innvandrere i Norge. Selv om meldingen gir en mer positiv framstilling av innvandrere generelt sammenlignet med Stortingsmelding nr. 30, opprettholdes et sterkt fokus på utfordringer og barrierer, særlig knyttet til flyktninger og asylsøkere (s. 7, 9, 11). I tråd med Stortingsmelding nr. 30 omtales arbeidsledighet fortsatt som en hovedutfordring i integreringspolitikken.

Samtidig introduserer teksten et nytt fokus på å «styrke fellesskap, fremme likestilling, og bekjempe negativ sosial kontroll», og utvider med dette integreringsarbeidet til flere arenaer utover arbeidslivet (s. 8).

Kulturell omprogrammering

Vi ser at Stortingsmelding nr. 17 (2023–24) formulerer en eksplisitt forventning om at innvandrere skal slutte opp om «norske verdier» (s. 23), med et særskilt fokus på likestilling mellom kjønnene (s. 143). Allerede før bosettingen i Norge får overføringsflyktninger en «grunnleggende forståelse av landets kultur, verdier og kommunikasjonsstil» ved å delta i «kulturorienteringsprogrammet» for overføringsflyktninger, som gjennomføres av International organisasjon for migrasjon (IOM, Norge) (s. 28).

Den omfattende vektleggingen av verdiopplæring preger også formålet av samfunnskunnskap på asylmottak (Stortingsmelding nr. 17, s. 59) og i introduksjonsprogrammet (s. 126), som skal «bidra til å bygge opp under holdninger og verdier som toleranse, likeverd, og respekt» (s. 59).

Den nye læreplanen om samfunnskunnskap (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2021) har et mer eksplisitt fokus på å fremme spesifikke verdier som toleranse, likeverd og respekt, med mål om å skape en «felles referanseramme» som skal forberede innvandrere for hverdags- og arbeidsliv (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021). Formålet har utvi-

det seg betydelig sammenlignet med den tidligere læreplanen, og legger også større vekt på å utvikle kritisk tenkning og aktiv deltakelse i samfunnet, noe som kan forstås som en form for verdipåvirkning i seg selv (Foucault, 2008).

Den gjennomgående vektleggingen av verdiopplæring illustrerer at målet om å forme og transformere verdiene og atferden til «ikke-vestlige» flyktninger er en omfattende prosess som strekker seg over tid og rom, og er dypt sammenvevd med de ulike etappene flyktninger går gjennom i integreringsprosessen. Dette forsterker kategoriseringen av innvandrere fra ikke-vestlige land som den «kulturell andre» med et verdisyn som anses uforenelig med norske verdier og en potensiell trussel mot likestilling og demokrati, og som derfor må 'normaliseres' gjennom kulturell indoktrinering i ulike kursopplegg, noe som allerede er synlig i Stortingsmelding 30 (Foucault, 2008).

Kategoriseringen forsterkes gjennom en videreføring av et uttalt fokus på negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner og æresrelatert vold, samt framstilling av disse problemene som primært knyttet til innvandrermiljøer. Dette skjer uten å kontekstualisere utfordringene i lys av ulike grupper og strukturelle forhold i det norske samfunnet (Stortingsmelding nr. 17, s. 9, 23, 133). Selv om disse problemene er reelle og krever oppmerksomhet, risikerer en slik framstilling å stigmatisere hele grupper basert på handlingene til et mindretall.

Ved å framstille de kulturelle og religiøse forskjellene til ikke-vestlige innvandrere som noe negativt som trenger korleksjon, presser etnifiseringen av integreringspolitikken målgruppen inn i en tilstand av prekær usikkerhet. Dette tvinger dem til å velge mellom egne kulturelle verdier, levemåte og økonomisk sikkerhet gjennom deltakelse i Introduksjonsprogrammet og framtidig sysselsetting (Bourdieu, 1977b).

Den konstruerte trusselen

På linje med den forrige Stortingsmeldingen (nr. 30) trekker Stortingsmelding nr. 17 (2023–24) en direkte linje mellom arbeidsledighet, manglende samfunnsdeltakelse og ekstremisme (s. 9, 133, 144, 147, 149 fl). Selv om teksten anerkjenner at innvandrere møter diskriminering og rasisme i samfunnet (s. 25), tematiseres ikke kompleksiteten i radikaliseringsprosesser (s. 152).

Meldingen opprettholder et tydelig fokus på kriminalitet blant innvandrere, særlig ungdomskriminalitet, som blant annet knyttes til «*destruktive*

former for maskulinitet» (Stortingsmelding nr. 17, s. 149 fl). Den antyder også en «kulturell faktor» blant innvandrere fra Asia, Afrika og Sør-Amerika som påvirker kriminalitet og voldsbruk, uten tilstrekkelig nyansering (s. 149). Denne framstillingen forsterker det etnifiserte bildet av ikke-vestlige innvandrere og deres barn som en mulig sikkerhetstrussel, noe som var framtreddende i Stortingsmelding nr. 30.

Integreringspolitikken i Stortingsmelding nr. 17 (2023–24) presenteres, i likhet med Stortingsmelding nr. 30, som et viktig tiltak for å «gjøre samfunnet mindre utsatt for kriminalitet» (Stortingsmelding nr. 17, s. 9). Den kan dermed anses som et verktøy for å nøytralisere den antatte trusselen. Samlet sett viser Stortingsmelding nr. 17 (2023–24) et tydelig skifte til aktiv verdipåvirkning og bidrar til å befeste bildet av innvandrere fra ikke-vestlige land som potensielt farlige og fundamentalt «annerledes». Dette intensiverer presset for normalisering og tilpasning til «norske verdier» gjennom integreringstiltak.

Denne framstillingen forsterker et skille mellom «felleskap» og «utenforstående», og legitimerer en etnifisert integreringspolitikk som presser flyktninger og asylsøkere inn i en tilstand av usikkerhet og oppfatning av egne verdisyn som mindreverdige.

Styrer vi mot et A-lag og B-lag av flyktninger?

I den foregående gjennomgangen av Stortingsmeldingene og læreplaner ser vi tydelig hvordan slike dokumenter fungerer som maktredskaper for å forme forståelse og virkemidler. Disse kan fremstå som overlappende, motsetningsfylte og paradoksale i sin målsetting. Paradokset blir gradvis tydeligere i de suksessive Stortingsmeldingene, som holder fast ved ambisjonen om å innlemme flyktninger i den norske velferdsstaten med «like muligheter, rettigheter og plikter for alle», samtidig som integreringspolitikken kategoriserer flyktninger langs etniske skillelinjer og framstiller dem som ikke fullt ut likeverdige. Enkelte flyktninggrupper konstrueres som potensielt farlige, fundamentalt annerledes og med behov for tilpasning til og disiplinering i grunnleggende norske verdier og (arbeids)normer.

Videre ser vi at flyktningers «selvrealisering» styres i en bestemt retning, preget av postliberalistisk markedsideologi, der flyktninger (som også alle andre) blir sine egne undertrykkere, uten nødvendigvis å være seg dette bevisst.

Paradokset som kommer til uttrykk i «like muligheter, rettigheter og plikter» forsterkes ved at den norske velferdsstaten *begrenser* flyktningers frihet gjennom omfattende og inngripende integreringstiltak som skal *gi* frihet ved å lære dem opp om toleranse, likestilling, respekt og rett til å bestemme over eget liv. Dette kan dermed forstås som en form for organisert hykleri. Slik fungerer Introduksjonsprogrammet som en portvokter, en mekanisme for kontroll over hvem som får tilgang til arbeidsmarkedet og samfunnet for øvrig. Dette kan få utilsiktede konsekvenser, eller det som kan betegnes som «collateral damage» – en form for utilsiktet tap som forsterker sosiale forskjeller.

Allerede i Stortingsmelding nr. 17 for 1996/1997 ser vi en innretning av ulike verdier som mulig kilde til konflikt, samt en kategorisering av «ikke-vestlige» innvandrere som mindreverdige, som må transformeres for å kvalifisere til deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv og dermed bli fullverdige borgere.

Ved en gradvis økt dreining mot et negativt syn på ulike flyktninggruppers kulturelle verdier og praksiser, fremstilles disse som uheldige for flyktningene selv og potensielt farlige for storsamfunnet og den økonomiske orden i velferdsstaten. Stortingsmeldingene gir dermed grunnlag for en kategorisering som legitimerer samhandlingsmønstre preget av symbolsk makt, dominans og «kulturell angst» (Hagelund, 2002), og risikerer å isolere «ikke-vestlige» flyktninger i en prekær underklasse.

Sammenfattende kan vi si at integreringsdokumentene bruker makt på ulike måter ved å introdusere en logikk som skaper forskjell og konflikt mellom majoriteten og minoriteten, og konstruerer introduksjonsprogrammet som eneste legitime kilde til tilstrekkelig symbolsk kapital. Samtidig ser vi at introduksjonsprogrammet og andre integreringstiltak introduseres og legitimeres som verktøy for å styre flyktningers selvrealisering i tråd med «typisk norske» verdier og levemåter.

Slik bedrer myndighetene sosial og kulturell kapital, og dermed levekår, for den norske (vestlige) majoritetsbefolkningen, og skaper en samfunnsorden der majoritetens selvrealisering kan ses som å gå på bekostning av flyktningers velferd og levekår som en minoritet.

Inndelingen mellom de «gode» norske borgerne og vestlige innvandrere, og de «dårlige» ikke-vestlige innvandrerne som må normaliseres, forsterker fordommer og oppfatninger om «Oss mot Dem», og fremmedgjør dermed målgruppen fra resten av det norske samfunnet. Ved å tegne et bilde av ikke-vestlige flyktninger som potensielt farlige og med et verdisyn som ikke er forenlig med grunnleggende norske verdier, legitimerer tekstene biopolitisk styring av flyktninger gjennom omfattende disiplineringstiltak og styrker et sosialt hierarki der spesifikke flyktninggrupper er underordnet det norske storsamfunnet. Som Fernandes (2022, s. 129) peker på, kan en slik prosess lett risikere å reproducere sosiale ulikheter langs etniske og rasemessige linjer.

Unntaket av ukrainske flyktninger fra deltakelse i samfunnskunnskap og andre midlertidige endringer i lovverket om *integrering* (Prop. 107 L (2021–2022) § 44) tyder på at disse migrantene anses som mer «normale» og «like» den norske majoritetsbefolkningen, og dermed ikke i behov for samme grad av transformering.

Det kan antas at forskjellsbehandlingen av ukrainske flyktninger forsterker det prekære ytterligere ved å skape sosiale skiller mellom ulike flyktninggrupper, med utgangspunkt i deres antatte kulturelle (u)likhet, og dermed forme en selvoppfatning av «A-flyktning» og «B-flyktning» i relasjon til storsamfunnet (Cronin, 1996).

Det er imidlertid behov for mer forskning på forskjeller i regelverket for ukrainske og andre flyktninggrupper, for å få en bedre forståelse av i hvilken grad forskjellsbehandlingen påvirker sosiale kategoriseringer og skaper ulike former og grader av prekæritet for ulike flyktningsgrupper.

Det er verdt å merke seg at det å danne befolkningsgrupper som lever i et prekariat ikke bare speiles i marginalisering og diskriminering, men også skaper rom for motstand med bakgrunn i opplevelser av sosial smerte og dehumanisering.

Referanser

- Anderson, B. (2010). Imagined communities. I P. Spencer & H. Wollman (Red.), *The ethnicity reader: Nationalism, multiculturalism and migration* (s. 48–59). Polity Press.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021). *Forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (FOR-2021-06-20-2054). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-06-20-2054>
- Bauman, Z. (1995). *Modernity and ambivalence*. Polity Press.
- Bauman, Z. (2003). *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Polity.
- Bourdieu, P. (1977a). *Outline of a theory of practice*. Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1977b). *Reproduction in education, society and culture*. Sage Publishing.
- Bourdieu, P. (1979). Symbolic power. *Critique of Anthropology*, 4(13–14), 77–85. <https://doi.org/10.1177/0308275X7900401307>
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction. A social critique of the judgment of taste*. Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of resistance: Against the new myths of our time*. Polity Press.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian welfare state: The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(1), 13. <https://doi.org/10.2478/v10202-011-0003-3>
- Cronin, C. (1996). Bourdieu and Foucault on power and modernity. *Philosophy & Social Criticism*, 22(6), 55–85. <https://doi.org/10.1177/019145379602200603>
- Dankertsen, A. & Lo, C. (2023). Introduction. I *The end of Norwegian egalitarianism?* (s. 9–21). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215059839-23-01>
- Det Kongelige Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. (2024). *Meld. St. 17 2023–2024 Stille krav og stille opp*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/>
- Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartementet. (2016). *Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2021). *Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) 2021.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer*, 25(1), 25–42. <https://doi.org/10.1177/1024258918807135>
- Eriksen, T. H. (2013). *Immigration and national identity in Norway*.
- Fabian, J. (2006). The other revisited. *Anthropological Theory*, 6(2), 139–152. <https://doi.org/10.1177/14634996060605030>
- Fernandes, A. G. (2022). Governing migrants through the Norwegian Introduction Programme [Styre migranter gjennom det norske introduksjonsprogrammet]. *Skriftserie for Avhandlinger*, 2021(3).

- Foucault, M. (1978). *The history of sexuality. Volume 1: An introduction*. Vintage.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and punish*. Vintage Books.
- Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics. Lectures at the Collège de France, 1978–79* (M. Senellart, Red.). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230594180>
- Foucault, M. (2013). «Society must be defended», lecture at the Collège de France, March 17, 1976. I T. Campbell & A. Sitze (Red.), *Biopolitics. A reader* (s. 61–81). Duke University Press.
- Frank, M. M. (2023). *From imagination to reality. An anthropological study of the Norwegian bio-politics of integration [Fra fantasi til virkelighet: En antropologisk studie av norsk biopolitikk av integrering]*. www.arena.uio.no
- Gisle, J. (2023). Melding til Stortinget. I *Store norske leksikon (2005–2007)*. I *Store norske leksikon (2005–2007)*.
- Gjerde, L. E. L. (2024). Antiracist welfarism: A governmentality study of Norwegian state antiracism. *Nordic Journal of Social Research (NJSR)*, 15(2).
- Gullestad, M. (2002). Invisible fences: Egalitarianism, nationalism and racism. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 8(1), 45–63. <https://doi.org/10.1111/1467-9655.00098>
- Gullestad, M. (2004). Blind slaves of our prejudices: Debating «culture» and «race» in Norway. *Ethnos*, 69(2), 177–203. <https://doi.org/10.1080/0014184042000212858>
- Gursli-Berg, G. & Myhre, J. E. (2018). *Norsk innvandringshistorie*. https://snl.no/Norsk_innvandringshistorie
- Hagelund, A. (2002). Problematizing culture: Discourses on integration in Norway. *Journal of International Migration and Integration*, 3(3), 401–415. <https://doi.org/10.1007/s12134-002-1022-7>
- IMDi. (2022, 19. april). *Livsmestring i et nytt land*. Fagressurs for Introduksjonsprogrammet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/livsmestring-i-et-nytt-land/>
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid. I Stortinget.no (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. I *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80)* (LOV-2003-07-04-80). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1996). *St.meld. nr 17 (1996–97). Om innvandring og det flerkulturelle Norge* (s. 96).
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2003). *Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Kompetanse Norge. (2018). *Norsk kultur og norske verdier – opplæring for asylsøkere*. <https://www.kompetans norge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/norsk-kultur-og-norske-verdier-opplaring-for-asylsokere/#ob=17011,17012>
- Kunnskapsdepartementet. (2012). *Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (FOR-2012-04-19-358)*. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2012-04-19-358/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Prop. 89 L (2019–2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Det Kongelige Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>

- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2023). Norsk innvandringspolitikk som ulikhetsdriver. I T. Fløten & H. C. T. S. Kavli (Red.), *Ulikhetens drivere og dilemmaer* (s. 294–310). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-17>
- Loga, J. M. (2004). *Godhetsmakt Verdikommisjonen – mellom politikk og moral*. [Avhandling for graden doctor rerum politicaru, Universitetet i Bergen].
- McIntosh, L. (2015). Impossible presence: Race, nation and the cultural politics of 'being Norwegian.' *Ethnic and Racial Studies*, 38(2), 309–325.
- NTB. (2016, 22. april). Listhaug vil gi flyktninger på asylmottak kurs i norsk kultur. Dagen.no. <https://www.dagen.no/nyheter/listhaug-vil-gi-flyktninger-pa-asylmottak-kurs-i-norsk-kultur/>
- Oppegaard, S. M. N. (2021). Kontrollsamfunnet og nyliberalismen. Makt og samtidsskisser hos Deleuze og Foucault. *Agora*, 38(3–4), 07–35. <https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2020-03-04-02>
- Prop. 107 L (2021–2022). Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-107-l-20212022/id2910763/>
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma. Om sivilisering og integrasjon i den velferdsamisøse norske stat*. Gyldendal Akademisk.
- Rytter, M. (2019). Writing against integration: Danish imaginaries of culture, race and belonging. *Ethnos*, 84(4), 678–697. <https://doi.org/10.1080/00141844.2018.1458745>
- Seron, C. & Munger, F. (1996). Law and inequality: Race, gender ...and, of course, class. *Annual Review of Sociology*, 22, 187–212.
- Standing, G. (2011). The precariat: The new dangerous class. I *Journal of Social Policy* (Issue 2). Bloomsbury Publishing.
- Statistisk sentralbyrå. (2024). *Fakta om innvandring*. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- Suter, B., Ramsøy, I. J. & Böhm, F. (2020). *Valuing gender equality: Ideas, practices and actors in everyday integration work-integration and the value of gender equality in Germany, Hungary, Poland and Sweden*. <https://doi.org/10.17185/dupublico/72831>
- Taussig, M. (2018). *Mimesis and alterity. A particular history of the senses*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315227689>
- Tvedt, T. 2018[2003]. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt – den norske modellen*. Skaff/Kopinor. (Del av Makt- og demokratiutredningen, NOU 2003: 19, Kommunal og distriktsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>)
- Vesterberg, V. (2015). Learning to be Swedish: Governing migrants in labour-market projects. *Studies in Continuing Education*, 37(3), 302–316. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2015.1043987>
- Vike, H. (2015). Likhetens natur. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 1(26), 6–21.
- Wikan, U. (1995). *Mot en ny norsk underklasse – innvandrere, kultur og integrasjon*. Gyldendal.
- Øyen, E. (1994). Velferdsstat eller velferdssamfunn? *Stat & Styring*. <https://hdl.handle.net/1956/3136>

Gezelius, S. S. & Veggeland, F. (2025). Mellom makt og forståelse: Tekst og tale i tilsynets kommunikasjon. I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 263–286). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670910>

10

Mellom makt og forståelse

Tekst og tale i tilsynets kommunikasjon

Stig S. Gezelius¹ og Frode Veggeland²

-
- 1 Universitetet i Sørøst-Norge. Gezelius har mottatt finansiering fra Norges forskningsråd gjennom Flexifish-prosjektet.
 - 2 Universitetet i Innlandet & NIBIO. Veggelands arbeid med kapittelet er gjort innenfor rammen av STOPPest-prosjektet, finansiert av Norges Forskningsråd.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sammendrag: Hvordan opplever folk offentlig tilsyn, og hvordan påvirker denne opplevelsen motivasjonen for regeletterlevelse? En studie av Mattilsynets håndhevelse av dyrevelferdsloven viser at opplevelsen avhenger mye av tilsynets kommunikasjonsmåte. Her retter vi oppmerksomheten mot hvordan bruk av henholdsvis skriftlig og muntlig kommunikasjon kan gi viktige signaler om hvilken rolle inspektøren inntar – myndighetsrollen eller fagrollen – og om hvordan inspektøren oppfatter virksomheten som kontrolleres. Valg av kommunikasjonsmåte kan avgjøre om virksomheten motiveres til samarbeid eller provoseres til motstand. Eskalerende motstand kan svekke dyrevelferdsarbeidet og føre til harde konflikter, noen ganger av personlig karakter, mellom tilsyn og tilsynsobjekt. Harde konflikter kan ha negative konsekvenser for velferden til både mennesker og dyr. Vi argumenterer for at både skriftlighet og muntlighet fyller nødvendige, men ulike, funksjoner i offentlig tilsyn. Det kan være grunn til i større grad å anerkjenne den muntlige dialogens viktige funksjon, både for å oppnå effektiv håndheving av loven og for å unngå uheldig eskalering av konflikt.

Nøkkelord: tilsyn, kommunikasjon, skriftlighet, muntlighet, lovlighetsmotivasjon

Abstract: How do people experience public inspections, and how do their experiences affect their compliance motivations? A study of the Norwegian food safety authority's enforcement of animal welfare law shows that the experience strongly depends on the inspectorate's mode of communication. We focus on how written versus spoken language signals how the inspector regards the regulatee and which role the inspector takes: the role of public authority or the role of professional. The mode of communication may determine whether the inspector motivates cooperation or provokes resistance from regulatees. Escalating resistance may weaken the animal welfare work and lead to harsh and sometimes personal conflicts between inspectors and regulates. Harsh conflicts may reduce the welfare of both humans and animals. We argue that both written and spoken language have important but different functions in public inspection. There are good reasons for acknowledging the functions of spoken dialogue to a greater extent than is currently the case: doing so may improve the effectiveness of inspections and reduce conflict.

Keywords: inspection, communication, written language, spoken language, compliance motivation

Makt og velferd i tilsynets kommunikasjon

Dette kapittelet handler om hvordan makt uttrykkes – og oppleves – i kommunikasjonen mellom tilsynsmyndigheter og de som utsettes for tilsynet. Måten tilsynet kommuniserer på avgjør i stor grad om samhandlingen preges av tillit, respekt og legitimitet, eller av konflikt og mistenksomhet (for eksempel Choi et al., 2019). Tilsynets kommunikasjonsform – enten det gjelder brev eller inspektørens muntlige veiledning – påvirker dermed motivasjonen til tilsynsobjektene, altså de som utsettes for tilsynet. Tilsynets evne til å fremme lovens formål avhenger derfor mye av dets kommunikasjonsveier.

Når budskap misforstås, oppstår det lett konflikter. Disse konfliktene kan få velferdskonsekvenser for mennesker og, i vårt eksempel fra dyrevelferdsforvaltningen, også for dyr. Vi drøfter hvordan ulike typer språk, særlig skillet mellom muntlig og skriftlig, signaliserer ulike typer av makt. Vi er spesielt opptatt av mottakernes opplevelse av maktbruken. Tilsynsobjektets opplevelse er viktig av flere grunner. Fra et styringsperspektiv er opplevelsen avgjørende for tilsynsobjektets respons på tilsynet: Når maktbruk oppleves som urettferdig eller upassende, kan det skape motstand og konflikt. Når maktbruk oppleves som rettferdig og passende, kan det øke samarbeidsviljen (for eksempel Choi et al., 2019; Bardach & Kagan, 1982/2017; Murphy et al., 2015).

Forskningsspørsmålene som stilles i kapittelet er: Hvordan opplever tilsynsobjekter kommunikasjonen fra tilsynet? Hva betyr tilsynets kommunikasjonsmåte for konfliktnivået og tilsynsobjektens motivasjon for etterlevelse? Vi er særlig opptatt av valget mellom skriftlighet og muntlighet i kommunikasjonen.

Skriftlighet er viktig i offentlig forvaltning fordi det sikrer innsyn, dokumentasjon og mulighet for å dele budskap med flere. Skriftlighet fremmer dermed likebehandling på tvers av tid og rom, og gir mulighet for å etterprøve maktbruk. Når vedtak fattes – altså når makt tas i bruk – er skriftlighet viktig for rettssikkerheten. Samtidig kan skriftlighet i enkelte tilfeller skape problemer ved å formalisere noe som kunne vært løst enklere muntlig.

Overfor tilsynsobjekter som ønsker å følge regelverket, gir muntlig dialog muligheter for overbevisning og tillitsbygging, samt gjensidig informasjonsutveksling, som er vanskelig å oppnå i skriftlig form. Viktig informasjon kan derfor gå tapt når muntlig kommunikasjon erstattes med skriftlig. Fordi skriftlighet i større grad signaliserer hard maktbruk, kan det skade dialogen ved

å provosere til motstand, og dermed føre til at konflikter eskalerer. Spørsmålet om hvordan og når skriftlig kommunikasjon skal brukes, kan derfor få stor betydning for hvordan tilsynet fungerer, noe som igjen kan påvirke velferden til både dyr og mennesker.

Styringssignaler trekker ofte i retning av økt skriftlighet og formalisering: Verdien av muntlig kommunikasjon underkjennes ofte i tilsynssammenheng. Dette kapittelet fremhever derfor betydningen av muntlig dialog i offentlig tilsyn. Et hovedbudskap i kapittelet er at muntlig og skriftlig kommunikasjon fyller nødvendige, men *ulike* funksjoner: Den ene formen kan ikke erstatte den andre uten risiko for at tilsynsfunksjoner går tapt. Spørsmålet er derfor ikke om tilsynet bør baseres på skriftlighet eller muntlighet – begge er vesentlige – men hvordan de best kan brukes.

Vi bygger på en studie av Mattilsynets tilsyn med dyreholderes etterlevelse av dyrevelferdsloven. Med støtte i forskning fra andre sektorer mener vi at hovedpoengene våre vil gjelde mange typer offentlig tilsyn: For mange virksomheter står mye på spill under tilsyn, og de som utsettes for tilsyn er ofte følsomme overfor inspektørens signaler. Følsomheten er stor på gårdsbruk. Dyrehold kan være en del av arbeidsplassen og levebrødet, så vel som en del av fritiden og familielivet, og for mange bønder er det knapt mulig å skille mellom disse.

Velferd i dyrehold handler om både dyr og mennesker. Loven pålegger dyreholdere å ivareta dyrenes velferd. Samtidig kan menneskenes velferd påvirke dyreholdet, og derfor er det viktig for tilsynet å rette oppmerksomhet ikke bare mot dyrene, men også mot forhold som påvirker dyreholderes omsorgsevne. Mange bryr seg om dyrene sine, og derfor kan dyrenes velferd i høy grad også påvirke menneskenes. Tilsynet spiller en viktig rolle i dette samspillet. Med sine ressurser og maktmidler kan tilsynet bidra til både å fremme og skade velferden til mennesker og dyr.

For å besvare forskningsspørsmålene våre, har vi re-analysert eksisterende intervjuer og spørreundersøkelser blant bønder, ansatte på slakterier, dyretransportører og inspektører i Mattilsynet (se Gezelius & Veggeland, 2022).

Maktens former i offentlig tilsyn

Offentlig tilsyn skal sikre at virksomheter etterlever lovverket. Tilsyn handler derfor om det Robert Dahl, i sin klassiske definisjon, betegner som makt: evne til å få andre til å handle på måter de ellers ikke ville gjort (Dahl, 1957, s. 202–203). Formålet med maktutøvelse er å motivere tilsynsobjektene, og det kan gjøres på ulike måter. På den ene siden kan makt motivere gjennom det Ryan og Deci (2000, s. 72) kaller *ytre regulering*, altså gjennom belønning og straff. I kapitlet betegner vi dette som harde maktmidler.

Makt kan imidlertid også utøves ved å påvirke folks verdier og kunnskap, slik at deres ønsker samsvarer med maktutøverens (Lukes, 2004). Da handler makt om produksjon av det Ryan og Deci (2000, s. 72) kaller *indre regulering*, altså at folk gjør som maktutøveren vil uten å oppleve sin autonomi innskrenket. Indre regulering stimuleres gjennom opplevelsen av at handlingen er meningsfull (Ryan & Deci, 2000). Styring gjennom indre regulering er effektivt fordi det reduserer behovet for tvang og overvåking. Vi betegner slik styring som bruk av *myke* maktmidler.

Både tilsynsforskningen og motivasjonsforskningen har vist at forsøk på ytre regulering kan bryte ned indre regulering der den finnes. Det kan virke mot sin hensikt å true noen som egentlig ønsker å adlyde (Ayres & Braithwaite, 1992; Bowles & Polanía-Reyes, 2012; Holmås et al., 2010; Murphy, 2008; Ryan & Deci, 2000).

Tilsynet skaper ytre regulering gjennom sanksjonstrusler, men også indre regulering gjennom å veilede tilsynsobjekter. Veiledningsfunksjonen er kunnskapsorientert: Den bygger på antakelsen om at de regulerte selv vil velge å følge reglene dersom de får kjennskap til reglene og deres faglige begrunnelse. Når tilsynet lykkes med å bygge indre regulering, kan de iverksette regler uten å bruke store ressurser på kontroll, fordi de regulerte passer på seg selv.

Tilsynets makt utøves primært ved bruk av språket, og språk gir rikelige muligheter for misforståelser. Det er ikke nok å ytre de riktige ordene; de må fremsettes i en forståelig kontekst, tilpasses mottakerens egenskaper og forenes med avsenderens øvrige signaler, slik som kroppsspråk, for å oppfattes slik de var ment (Goldhaber, 1993). Opplevelsen av maktbruk avhenger altså av språkets tekst – hva som uttrykkelig sies – men også av dets *undertekst*, det vil si budskap som ligger i måten man kommuniserer på.

Hvordan en setning oppleves, kan i stor grad avhenge av om den uttrykkes muntlig, i en e-post eller i et signert brev. Valg av kommunikasjonsmåte sier noe om hvilken «hatt» inspektøren bærer, og om hvordan inspektøren oppfatter situasjonen. Derfor bidrar kommunikasjonsmåten til å forme relasjonen mellom partene. For tilsynets del er relasjonen vesentlig for evnen til å motivere tilsynsobjektet. Neste avsnitt handler derfor om hvordan kommunikasjonsmåten former relasjonen mellom tilsyn og tilsynsobjekt.

Kommunikasjon og relasjonen mellom tilsyn og tilsynsobjekt

Fagperson eller myndighet: Hvilken rolle signaliserer inspektøren?

Mange offentlige forvaltere og tjenesteytere, både i helse og andre sektorer, utøver sitt yrke ved hjelp av faglig spesialkompetanse. Stillingene krever ofte lange fagutdanninger og har faglig veiledning som en betydelig del av sine oppgaver: diagnoser stilles, tiltak anbefales, elever lærer opp, og bedrifter rettleides. Veiledning fremhever forvaltningens faglige aspekt og fremmer typisk indre regulering gjennom å påvirke folks kunnskap, ønsker og motivasjon.

Mange forvaltningsorganer kontrollerer også ting av stor ytre verdi: tillatelser, offentlig støtte, gebyrer og dagbøter, for å nevne noe. Derfor har forvaltningen ofte stort potensial også for ytre regulering. Når kommunikasjonen fremmer ytre regulatorer, trer myndighetsrollen tydeligere fram. Da oppleves makten som mer påtrengende.

De offentlige tilsynene er på mange måter kroneksempler på at ulike maktformer kombineres. Tilsynene er faglige forvaltningsorganer, ofte med faglig spesialiserte inspektører, og veiledning inngår i deres lovpålagte oppgaver. Samtidig er de lovhåndhevere og utøvere av offentlig tvangsmakt. I møtet med borgerne opptrer inspektøren i to roller samtidig: fagperson og myndighet (for eksempel Gezelius, 2022). Begge disse rollene er integrerte i tilsynsfunksjonen.

Inspektørene vil ofte stå i en situasjon hvor de må velge hvilken rolle de skal opptre i: som veileder eller som håndhever:

Men ... for sånn overfor inspektørene, så står jo også de i en valg-situasjon – altså skal jeg prøve – skal jeg drive veiledning her – eller skal jeg gå i gang med skriftlig saksbehandling, for eksempel ... og eventuelt. velge å bruke ... mer harde virkemidler ... I dyrehelsetilsynet³ ... det var mye mer basert på en sånn muntlig – muntlig praksis, om – i forhold til vedtak og sånn ... Og man gjorde kanskje mer av de praktiske tingene også ... Nå er vi jo litt mer opptatt av å skille den rollen, ikke sant, hva er det som er Mattilsynet og hva er det som er veterinærene ute sin rolle. (Intervju med avdelingsleder i Mattilsynet (1))

Skal faglig veiledning bygge indre regulering, må veiledningen skape en form for konsensus – om virkelighetsforståelse og verdier – mellom inspektøren og tilsynsobjektet: inspektørens argumenter må oppfattes som fornuftige (for eksempel Eckhard & Friedrich, 2024). Filosofen Habermas (1984) mener derfor at argumenter må fremsettes *uten ytre tvang* for virkelig å kunne overbevise noen.

Kravet om tvangsfri argumentasjon stiller inspektøren i en kinkig posisjon: de harde maktmidlene utfordrer inspektørens overbevisningsevne, samtidig som hard makt er en forutsetning for samhandlingen – regeletterlevelse er ikke frivillig. Inspektørens roller som henholdsvis fagperson og myndighet står derfor i et innbyrdes spenningsforhold til hverandre: brukes hard makt, undergraves overbevisningskraften i faglige argumenter; brukes rent faglige argumenter, impliseres muligheter for dissens (og svekket regeletterlevelse). Inspektøren kan derfor vanskelig bruke hard og myk makt samtidig; når én maktform fremheves, trer den andre i bakgrunnen. Hvordan inspektører velger maktform, er tema i neste avsnitt.

3 Statens dyrehelsetilsyn («Dyrehelsetilsynet») ble opprettet i 1996 som et eget direktorat med ansvar for dyrevern og bekjempelse av dyresykdommer. En viktig del av tilsynet var distriktsveterinærer med offentlige tilsynsoppgaver. Dyrehelsetilsynets oppgaver ble overtatt av Mattilsynet da dette ble etablert fra og med 2004.

Hvilken maktform velger inspektøren? Håndhevelsespyramiden

Kriminologen John Braithwaite oppdaget på sine feltarbeid innen eldreomsorg at de beste inspektørene brukte den maktformen som situasjonen til enhver tid krevde (Ayles & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2011). De brukte faglig veiledning der lovlighetsvilje fantes, og hard makt der slik motivasjon manglet. Siden inspektører sjelden kjente virksomhetens motivasjon på forhånd, jobbet de etter et prinsipp der de begynte med dialog, men trappet opp til hard maktbruk hvis virksomheten ikke samarbeidet. Grunnen var at seriøse virksomheter ble provosert, og dermed mindre samarbeidsvillige, når de opplevde maktbruken som unødig hard (se også Bardach & Kagan, 1982/2017; Hawkins, 1984). Det var derfor viktig å bruke hard makt kun når det var nødvendig. Som oftest var ikke hard maktbruk nødvendig: de fleste virksomheter var mottakelige for fornuft. Hoveddelen av tilsynsarbeidet foregikk derfor, for erfarne inspektører, i form av dialog. Braithwaite beskrev metoden i sin etter hvert berømte håndhevelsespyramide.

Håndhevelsespyramiden har dialog i bunnen og hard makt på toppen. Erfarne inspektører begynner i bunnen, som utgjør pyramidens tyngdepunkt, og klatrer oppover kun når tilsynsobjektet ikke viser samarbeidsvilje. På denne måten bevarer inspektøren tilsynsobjektene indre regulering der den finnes, men besørger ytre regulering der det trengs. Når gjenstridige bedrifter begynner å samarbeide, belønnes de ved at inspektøren klatrer nedover pyramiden. Inspektøren forsøker til enhver tid å reagere så mykt som mulig, men samtidig så hardt som nødvendig (Ayles & Braithwaite, 1992; Braithwaite et al., 2007).

Vi har argumentert, i forlengelsen av dette, at pyramiden kan betraktes som et sett kommunikasjonsterskler, der hvert trinn sender nye signaler – tilsiktede eller utilsiktede – om hvordan inspektøren oppfatter seg selv og sin motpart. Hver terskel endrer følgelig relasjonen mellom de to (Gezelius, 2019).

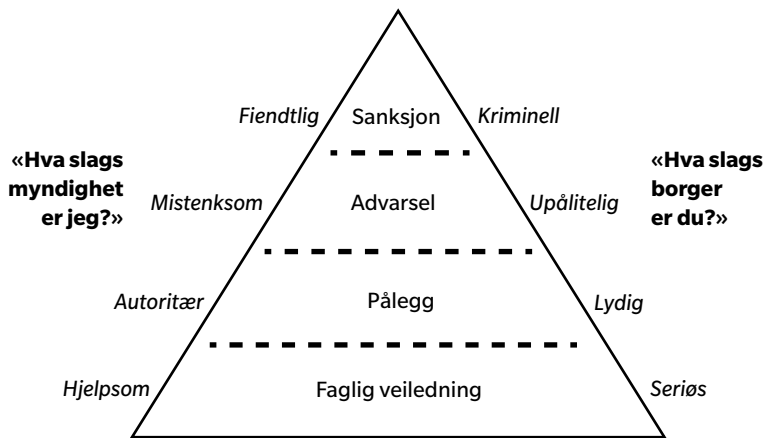
Figur 10.1 viser hvordan håndhevelsespyramiden kan betraktes som kommunikasjonsterskler. På pyramidens venstre side vises hva virkemidlene signaliserer om inspektøren, og på høyre hva de signaliserer om inspektørens oppfatning av tilsynsobjektet. Det er på pyramidens nederste trinn – i den faglige veiledningen – at dialog og indre regulering bygges.

I vår studie av Mattilsynets forvaltning av dyrevelferd gjorde inspektørene ulike vurderinger av kommunikasjonstersklene. Når de ble spurt om hvordan de reagerte på førstegangs overtredelse av regelverket om dyrevelferd, svarte 66 prosent av inspektører med stedlig tilsyn at de alltid ga muntlig informasjon

når de oppdaget regelbrudd. 56 prosent av inspektørene svarte at de alltid fulgte opp overtredelsen med skriftlig saksbehandling. Litt over 12 prosent svarte at de aldri ga muntlig veiledning om praktiske løsninger, mens nærmere 10 prosent svarte at de alltid ga slik veiledning. For de resterende respondentene kunne det i varierende grad være aktuelt med slik veiledning. Inspektørene hadde med andre ord ulike terskler både for å gå inn i veiledningsrollen og for å gå fra muntlig til skriftlig kommunikasjon. Inspektørene var imidlertid ganske samstemte i at god dialog var en forutsetning for godt tilsynsarbeid: 84 prosent var helt eller delvis enige i dette.⁴

Figur 10.1

Hva virkemidlene signaliserer om inspektørens virkelighetsoppfatning, basert på Ayres & Braithwaite (1992) og Gezelius (2019)



Den faglige veiledningen kan smøre relasjonen mellom tilsyn og tilsynsobjekt fordi veiledning signaliserer tillit til tilsynsobjektets fornuft og integritet; den motiverer dermed tilsynsobjektet til å gjengjelde respekten ved å ta inspektøren på alvor (Braithwaite, 2002; Gezelius, 2019).

⁴ Se Gezelius og Veggeland 2022 for nærmere beskrivelse av studien.

Forskning viser at når harde virkemidler oppleves urettferdige, kan de skape motstand mot lovhåndhevelsen (for eksempel Murphy et al., 2009; 2013; 2015; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 1990). I verste fall kan inspektørens mulighet for å klatre nedover pyramiden avskjæres fordi samhandlingen låses i en «spiral av gjensidig gjengjeldelse» der borger og tilsyn stadig bekrefter hverandres fiendebilder: myndighetene klassifiserer borgeren som «en versting», mens borgeren i økende grad opplever å drive rettferdig motstandskamp (Gezelius, 2019; 2022). Regler iverksettes dermed lettest når tilsynet viser klokskap i sin bruk av pyramiden.

Erfarne inspektører vil ofte se til tidligere erfaringer med virksomhetene, og dermed vurdere virksomhetens motivasjon, før de avgjør hvordan de anvender pyramiden.

[S]ånn som den saken da: det er for trangt i bingene hos grisen, ikke sant ... men i morgen skal du sende dem til slakt – ja, da veileder jeg om at ... du løser problemet fordi du sender dem nå, men du kan ikke ta inn igjen like mange [neste gang]. Og det kan jeg veilede om. For hvorfor skal jeg varsle vedtak ... altså du kan velge å varsle vedtak ... Det kan hende at jeg skiller litt på den virkemiddelbruken, avhengig av historikken jeg har på – på den virksomheten ... Hvis virksomheten ikke retter seg etter det vi veileder, ja, da må jeg jo bruke virkemidler ... Hvis det er sånn: Nei, det gidder jeg IKKE å gjøre. Ja, det er jeg helt uenig med deg i ... så må jo vi ... sikre også en uttalelse – eller en – ja, de rettighetene til å uttale seg og klage hvis han har lyst da. (Intervju med inspektør i Mattilsynet)

Hvilket nivå i pyramiden inspektøren velger, og hvordan nivået oppfattes, handler altså om partenes fortolkning av hverandres intensjoner (se Blumer, 1969). At inspektøren og den inspisererte har samme utgangspunkt for å tolke samhandlingen, er ikke opplagt: inspektørens kommunikasjon kan oppfattes på måter den ikke nødvendigvis var ment. Det er her undertekstene i kommunikasjonen spiller sin rolle: valg av kommunikasjonsform blir avgjørende. Kommunikasjonsform kan handle om både ordvalg, kroppsspråk, stemmebruk og timing, men her er vi først og fremst opptatt av valget mellom muntlighet og skriftlighet. Det er tema for neste avsnitt.

Skriftlig versus muntlig kommunikasjon

Skriftlig kommunikasjon kan sende helt andre signaler enn muntlig kommunikasjon, selv når ordene er de samme. Muntlig kommunikasjon, ansikt til ansikt, bringer relasjonen mellom enkeltmenneskene i forgrunnen av samhandlingen. Det er i dette personlige møtet at inspektøren lettest kan fremheve rollen som fagperson; fagkunnskapen er jo en personlig egenskap hun har. Det er også i det personlige møtet at inspektøren enklest kan holde etaten, med dens upersonlighet og harde maktmidler, i bakgrunnen av dialogen.

Altså den dialogen man har ute på tilsyn er veldig viktig da, for at man skal i det hele tatt kunne ... komme inn og få spurt om de rette tingene og vurdert situasjonen og ... Så det at man ikke da går i lås på en måte – altså den derre inntredenen der er kjempeviktig. Og på kjæledyr så kommer man jo veldig inn i privathjem da, så det kan ... oppleves veldig truende ... Så det er viktig å ha den dialogen. (Intervju med avdelingsleder i Mattilsynet (2))

I tillegg til å fremheve det personlige, aktiverer ansikt-til-ansikt-kommunikasjon et arsenal av signaler som modifierer ordene som brukes: Gjennom øyekontakt og stemmebruk kan inspektøren finjustere budskapet. Hun kan, for eksempel gjennom lytting, forklaring, småprat eller humor, signalisere respekt og tillit samtidig som hun påpeker behov for endringer. Våre data viser at faglig veiledning kan være svært virkningsfull når den inngår i dialog ansikt til ansikt. Dataene viser også at inspektører i ulik grad utnytter denne muligheten. En dyrebilsjåfør svarer slik når vi spør om han opplever store forskjeller mellom inspektører:

VELDIG stor forskjell. Du har liksom de to ytterpunktene – en som – ja, som observerer dyra og mener at de ikke er transportdyktige, og da bare går han og skriver rapport. Og så har du den som: Se her, bli med og se på dette dyret her. Jeg mener det er slik og slik, så nå må vi – dette her må vi skjerpe inn ... dette er ikke godkjent, liksom. Og det syns jeg er en veldig ryddig og ordentlig måte å gjøre det på. Så da får du en dialog. Og da – da er det lettere å arbeide på lag ... [Måten tilsynet møter meg på] er veldig personavhengig. Det er EN som er her,[hen] er HELT

fantastisk ... fordi at [hen] er så god å ha en dialog med. Du kan spørre [vedkommende] til råds: Liksom hva mener du om dette? Og [hen] kan si det, at dette syns jeg slik og slik om. Og da får du veldig respekt også for en – en slik person. Istedenfor når det liksom bare ulmer, og så sier [inspektøren] ingen ting, og så får du et brev i posten om noen dager. (Intervju med dyrebilsjåfør (1), gjengitt fra Gezelius, 2022b, s. 265–266)

Ved ett slakteri fortalte inspektørene om hvordan nytt og uklart regelverk skapte usikkerhet blant bønder og dyretransportører, og om hvordan inspektørene der valgte å kalle næringen inn til et møte for å komme fram til felles forståelse av reglene.

Så i starten [av møtet] var det en veldig litt sånn hissig stemning, men så endte det faktisk med at de ble engasjerte når de fikk se eksempler på hva vi sto og vurderte. Og de var jo nesten strengere enn oss i sine vurderinger, de som var til stede der. Og når vi var ferdige, så fikk vi egentlig ganske positiv omtale for vår tilnærming. Og vi ble enige om at [produsenter og transportører]... fikk [tilsynsveterinærens] telefonnummer og mailadresse ... Så de kunne ta kontakt med oss hvis de lurte på noe. (Intervju med lokal leder i Mattilsynet, gjengitt fra Gezelius, 2022, s. 293)

En av inspektørene ved dette slakteriet forklarte:

Etter en stund mister brev effekten ... Før [dialogmøtet] var det mye skriftlighet, og det førte bare til folk ble redde for å gjøre jobben sin. (Intervju inspektør i Mattilsynet (1), gjengitt fra Gezelius, 2022, s. 293)

I den muntlige dialogen kan inspektøren holde hard makt i bakgrunnen, og dermed fremme indre regulering gjennom faglig argumentasjon. Muntlig kommunikasjon kan være en måte å skape forståelse og løse problemer på. Den kan også bidra til å forberede tilsynsobjekter på eventuell bruk av hardere virkemidler, og på den måten redusere konfliktnivået ved å unngå «sjokkeffekter» av tilsynets reaksjonsformer.

Ja – jeg – mest av alt synes jeg det er viktig at når jeg er der, så må jeg prøve å få forklart til dem muntlig at jeg har funnet noe som ikke er bra nok ... Og hvis jeg er helt sikker på at dette her må jeg bruke virkemidler på, så – så må jeg si det der ute, sånn at det ikke kommer som en overraskelse. (Intervju med inspektør i Mattilsynet (2))

Det å ivareta en god dialog kan være viktig både for å redusere konfliktnivået og for å skape forståelse for hvorfor og hvordan tilsynet reagerer på avvik fra regelverket (for eksempel Eckhard & Friedrich, 2024). Derfor kan muntlig dialog legge til rette for konstruktiv skriftlig samhandling.

Denne bonden beskriver hvordan han opplevde å motta brev der tilsynet påpekte avvik. I dette tilfellet hadde bonden hatt det han beskrev som «veldig grei og god dialog» med inspektøren i forkant, der behovet for endring ble avklart. Da vi spurte om det var ubehagelig å motta brevet, svarte han:

Nei, egentlig ikke ... Nei ... for det var ... med en [inspektør] da som var veldig oppgående, vil jeg si da, som på en måte ... men som gjorde det han skulle, og som – ja – Nei, jeg følte det var helt greit. (Intervju med kyllingprodusent (1))

Ettersom faglig veiledning ikke innebærer harde maktmidler – veiledning er ikke tvang – omfattes ikke veiledning av de rettssikkerhetskrav som vedtak gjør. Derfor kan veiledning gis muntlig.⁵ Rettssikkerhetskravene skjerpes når inspektøren fatter vedtak: Vedtak er tvingende og krever derfor klageadgang og tilhørende dokumentasjon av beslutningsgrunnlag og saksgang. Derfor krever Forvaltningsloven (1967) i hovedsak skriftlighet når vedtak fattes.

Beslutningen om hvorvidt det skal fattes vedtak, har derfor stor betydning for hvilke signaler inspektøren sender. På den ene siden har vedtak ofte uttalte henvisninger til hard makt, slik som informasjon om dagbøter eller mulige rettighetstap. Men også skriftligheten i seg selv fremhever hard makt: I brev er det uomtvistelig etaten, ikke enkeltmennesket, som snakker. Kunnskap og

5 Det var en ganske vanlig oppfatning blant inspektører i vår studie, at de burde fatte vedtak for å sikre tilsynsobjektene rettssikkerhet. Oppfatningen beror på en misforståelse: spørsmålet om rettssikkerhet melder seg ikke før vedtak fattes. Veiledning er ikke tvangsbruk.

respekt er først og fremst menneskelige egenskaper: de tilskrives den enkelte inspektør. Etaten derimot, representerer makt, og ganske lite annet. Skriftlighet signaliserer dermed distanse. Skriftlighet signaliserer også formalisering fordi det impliserer dokumentasjonsbehov og dermed konfliktpotensial. Tilsiktet eller ikke, flyttes tyngdepunktet i samhandlingen fra fagrolle til myndighetsrolle i overgangen fra muntlighet til skriftlighet. Fokuset flyttes dermed fra indre til ytre regulering.

Skrift er en grovkornet kommunikasjonsmåte: Ordene står alene på papiret, uten hjelp av de modifierende signalene som ansikt-til-ansikt-kommunikasjon gir. Det er lett å bli misforstått når man uttrykker seg skriftlig. Jo mer følsomt temaet er, jo større er konsekvensen av misforståelser.

Tilsyn handler ofte om følsomme temaer, både fordi tilsyn kan medføre beskyldninger og fordi tilsyn ofte rettes mot forhold som er viktige for den som kontrolleres: En næringsvirksomhet kan være både arbeidsplass, levebrød, livsverk og hjem. Tilsynsobjektene kan derfor oppleve kommunikasjonen med Mattilsynet som en stor og noen ganger eksistensiell trussel:

Ja. Men de har jo en ... enorm makt. De kan jo stenge huset ... med de konsekvensene det har for den som sitter og skal drive den gården. Det har jo økonomiske konsekvenser. Det er klart, når du får brev i fra Mattilsynet ... med varsel ... om både det ene og det andre ... du står liksom med lua i hånda Du gjør jo det ... (Intervju med kyllingprodusent (2), gjengitt fra Gezelius et al., 2022, s. 333)

I slike situasjoner blir det desto viktigere for Mattilsynet å bli forstått, noe som kan være ekstra utfordrende i den skriftlige kommunikasjonen:

Vi i Mattilsynet har nok ikke vært gode nok i forhold til språkbruken i brevet heller. For det blir veldig sånn distansert. Voldsomt byråkratisk og vanskelig språk. Så vi har ... hatt noen runder der for å prøve å forenkle det. Det skal på en måte være juridisk holdbart, men det er en avveining der da i forhold til hvor ... hvis vedkommende ikke skjønner innholdet, så har man jo kanskje forbrutt seg på Forvaltningsloven. (Intervju med avdelingsleder i Mattilsynet (2))

Et skriftlig pålegg med informasjon om muligheten for sanksjoner kan av inspektøren oppfattes som en rutinerespons på lavere nivå i pyramiden, frem satt i tråd med tilsynets interne retningslinjer. Den som mottar brevet, på den annen side, kan oppfatte brevet som et uttrykk for inspektørens personlige mistillit fordi vedkommende tilsynelatende har flyttet kommunikasjonen fra egen person til «etaten». Med sin underforståtte eller uttalte henvisning til harde maktmidler kan skriftlig varsel om vedtak oppleves som en trussel. En av bøndene i studien omtalte da også Mattilsynets brev som «trusselbrev» (Gezelius, 2022b, s. 260). Det kan derfor være formålstjenlig, også for et tilsyn, å være ekstra nøye med formuleringer som brukes i skriftlig kommunikasjon.

... du skulle ha sett det stygge brevet de skrev ... en gang for 3–4–5 år siden, tror jeg ... ei uke om høsten. Da var hun ekstremdama med ... da skrev de et brev på 4–5 sider, tror jeg. De satt i bilen der nede og skrev. (Intervju med sauebonde)

Kommunikasjonsmåten signaliserer, tilsiktet eller ikke, hvordan tilsynet oppfatter situasjonen. Skriftlighet fremhever – i tekst og undertekst – hard makt og ytre regulering. Dermed signaliserer skriftlighet en oppfatning om at mottakeren mangler indre regulering. Et slikt signal kan oppleves som en fornærmelse i kulturer der indre regulering verdsettes.

Føler seg mer å mer som en kriminell når ein driver med dyretansport ... Noen [Mattilsynavdelinger på] slakteri er forståelsefulle mens andre er ute etter å ta deg. Jo yngre kontrollørene er dess strengere å mer firkanta er dei. (Dyrebilsjåfør (2), åpent svar i spørreskjema)

Jeg følte det som en terrorisering, med brevskrivning fram til jul. Til slutt, så ga de seg på grunn av bevisets stilling. De hadde ikke sterke nok bevis, og jeg innhentet opplysninger fra dyrleger og fra – og fra bonden som hadde levert purka, så de ga seg til slutt. Og jeg kunne bedt om erstatning. (Intervju med dyrebilsjåfør (3))

Undertekster ved henholdsvis muntlig og skriftlig kommunikasjon oppsummeres i Tabell 1. Når kommunikasjonen går fra muntlig til skriftlig, tømmes

den lett for mellommenneskelig innhold. Den går fra å være dialog mellom individer til å være etatens monolog overfor borgeren. Samhandlingen fremstår ikke lenger som gjensidig og spontan, men som regelbasert og formalisert: man er ikke i samtale, men i saksbehandling. Dermed trer hard makt i forgrunnen av kommunikasjonen, og fagligheten nedtones: etater argumenterer ikke. Med hard makt stimuleres ytre regulering. I den grad ytre regulering skjer på bekostning av indre regulering – forskning tyder på at risikoen for det er betydelig – blir iverksettingen av regelverket mer avhengig av ytre kontroll.

Tabell 10.1

Symbolske betydninger av muntlighet versus skriftlighet

	Muntlig kommunikasjon	Skriftlig kommunikasjon
Situasjonsdefinisjon	Mellommenneskelig møte	Formell saksbehandling
Avsender	Individ	Etat
Kommunikasjonsretning	Toveis	Enveis
Virkemiddel	Argumentasjon	Tvang
Regulering	Indre	Ytre

Hard maktbruk kan være en betydelig belastning for tilsynsobjektet, ikke minst i landbruk der livsverk kan stå på spill. Hensikten med hard makt er at den skal oppleves som en belastning – det ligger i den ytre reguleringens natur – men hensyn til både motivasjon og velferd gir grunn til ikke å bruke hardere maktmidler enn nødvendig. Denne dyrebilsjåføren, som kjører til mange gårdsbruk, forteller:

Og det ER mye frykt blant bønder. VELDIG mye frykt. De kvier seg og de sover ikke om natta, de vet ikke hva godt de skal gjøre ... og gruer seg for disse tilsyna ... En i [stedsnavn], han skrev jo brev til Mattilsynet og la på kjøkkenbordet, og der skjøt han seg. Og jeg har etterlyst det mange ganger til mange tilsynsveterinærer, at dere MÅ være litt mer forsiktig. Jeg skal ikke skremme dere med at jeg tror mange bønder vil skyte seg, men det ødelegger livskvaliteten. (Intervju med dyrebilsjåfør (3))

Som vi har sett, kan det være formålstjenlig å kommunisere muntlig med tilsynsobjekter som har en betydelig grad av indre regulering. Det er imidlertid ikke helt opp til inspektøren hvilken form som skal velges. Da vi gjennomførte vår studie av dyrevelferd, slo Mattilsynets virkemiddelinstruks (2014) fast at inspektører normalt skulle fatte vedtak når de oppdaget regelbrudd, noe som innebærer skriftlighet som standard.

Flere av informantene i vår studie viste til at da Mattilsynet ble etablert i 2004 og samtidig fikk ansvar for dyrevelferdsområdet, skjedde det både en styrking av den offentlige tilsynsrollen på bekostning av veiledningsrollen, og en økt bruk av skriftlig kommunikasjon:

Det jeg har lyst til å si, er at da vi hadde distriktsveterinærordningen så ble det gjort mye dyrevelferdsarbeid av distriktsveterinæren ... men det var veldig mye muntlige saker. Det ble – det er mange – mange saker som ble løst sånn i minnelighet, for å si det på den måten. Og all ære til distriktsveterinærene, men de hadde nok sitt kundeforhold også å ta vare på her i noen tilfeller. Og det var veldig lite skriftlig saksbehandling ... Da Mattilsynet ble etablert så ble det et bedre skille mellom forvaltning ... og næringsvirksomhet. Og det ble også mye mer skriftlig saksbehandling. Og det har blitt mye mer innsyn i saker ... som media har interessert seg mer for. Og når det ikke er skriftlig saksbehandling så er det heller ikke noe å få innsyn i ... Og det har nok ført til at det har blitt mye mer bråk enn før. (Intervju med inspektør i Mattilsynet (3))

Inspektøren peker her på at utviklingen over tid har gått i retning av en mer formalisert myndighetsrolle for tilsynet, noe som både har ført til mer skriftlig kommunikasjon og høyere konfliktnivå. Samtidig fant vi ulike individuelle praksiser og lokale kulturer for kommunikasjon. Vi så at samarbeidsforholdene mellom tilsyn og næring varierte tilsvarende: forholdet mellom tilsyn og næring var mindre konfliktfylt der muntlig dialog fortsatt spilte en betydelig rolle (Gezelius, 2022).

Et av slakteriene vi studerte, utmerket seg med gode samarbeidsforhold mellom tilsyn og næring, og slakteriet hadde i en årrekke hatt gode dyrevelferdsmessige forhold. Gjensidig tillitsbygging mellom tilsyn og næring, gjennom ansikt-til-ansikt-samhandling, sto sentralt i dette samarbeidet. Den

av slakteriets ansatte som hadde ansvar for dyrevelferden – den såkalte dyrevelferdsansvarlige – forklarte det slik:

Det er den dialogen, altså, det at en kan snakke sammen. At vi kan diskutere og være uenige. Og til syvende og sist så er det jo regelverket og kanskje Mattilsynet som har rett da ... Så det er det å ha forståelse og respektere hverandre, og kunne snakke sammen på en ålreit måte.

Den dyrevelferdsansvarlige understreket hvordan det lokale tilsynet brukte sin makt med varsomhet og ikke eskalerte maktbruken unødvendig. Da han beskrev samarbeidsforholdet mellom tilsynet og slakteriet, fremhevet han håndhevelsespyramidens kjernepoeng: at tilsynet tilpasset reaksjonsmåten til bedriftens samarbeidsvilje:

Jeg synes Mattilsynet her på huset er bra. Vi har lite konflikter, i hvert fall jeg, har lite konflikter med de ... Det er stor forskjell at noen sier det er ikke bra nok, og det at du får et brev ... Ja, altså det kommer jo til slutt da, ved en sånn gjentakende feil. Altså hvis du ikke tar det til etterretning, så vil jo den komme. Det er den måten de har å reagere på for å stramme til skruen. Men hvis du er sånn at du har en forståelse for at ja, dette må vi gjøre noe med ... så ser de at vi gjør noe med det. Da er det ikke noe vits i denne papirskrivinga i brev form. Da er det i orden neste gang ...

Han beskrev hvordan lokale inspektører bygde respekt og tillit gjennom utstrakt muntlig dialog, og hvordan de unngikk unødig skriftlighet som kunne undergrave samarbeidsviljen i næringen:

Jeg tror at den lille pekefingeren, jeg tror den er viktig å bruke istedenfor at alt må skrives ... for det gagnar ingen, altså. Det er rett og slett provoserende isteden. Med sånne, kall det maktsjuke. Men vi er lite plaga med det. Vi har hatt det her altså, men vi har greid å komme til en dialog. ... det handler om en felles forståelse for problemer og problemløsninger ... Og at [inspektørene] da igjen har dialog ut mot [dyrebilsjåføren], at nå, [dette dyret]

skal ikke med inn, ikke sant ... uten at det plutselig kommer et varsel om vedtak i posten ... Det har fungert bra, altså. Da får sjåførene og transportkorpset en mye større respekt og tillit for Mattilsynet og. Og hvis en kan ha en litt sånn muntlig dialog ... Vi har jo historier fra andre anlegg hvor det er fullstendig kræsje. Hvor de ikke kan snakke sammen i det hele tatt. Å jobbe under sånne forhold, tenker jeg, det må være fryktelig, rett og slett ...

Avslutningsvis fortalte dyrevelferdsansvarlige hvordan han, i dette tillitspregede miljøet, samarbeider med tilsynet. Kjernen i samarbeidet er gjensidig tillit, og viktigheten av å bevare tillit er i seg selv motivator:

Og det er også veterinærer her på huset som ... dyr som de av en eller annen grunn vil vite hvem kommer fra, så får de kopi av kjøreseddelen som ligger nede hos meg. Så ringer de ... produsenten direkte ved hendelser ... Og jeg trur kjernene er den dialogen, altså den tilliten og den respekten vi har for hverandre. Opparbeida over lang tid ... Og det at en ikke prøver å lure hverandre på noen måte. I det øyeblikk du lurer og blir tatt med buksa nede, så er den tilliten som du har opparbeida over lang tid, den er borte ... Jo sjeldnere de må bruke makta si, jo bedre er det ... Du kommer ingen vei med å trosse de, på en måte. Da har du varsel om vedtak og vedtak ... Nei, det er igjen dialog. Det er det eneste som fungerer, synes jeg da. Trur det er essensen. (Intervju med dyrevelferdsansvarlig ved slakteri)

Konklusjon: Hva skal tilsynet gjøre?

Studien vår viste at valg av kommunikasjonsform påvirker tilsynets evne til å fylle sin oppgave. Kommunikasjonsmåten, og særlig valget mellom skriftlig og muntlig form, signaliserer hvorvidt inspektøren inntar myndighetsrollen eller fagrollen. Rollen påvirker tilsynsobjektets oppfatning av og reaksjon på tilsynet. Funnene i studien gir grunnlag for noen råd om bruk av skriftlig og muntlig kommunikasjon, og vi oppsummerer de fem viktigste her.

For det første er det grunn til *i større grad å anerkjenne den muntlige dialogens viktige funksjon i offentlig tilsyn*. En god begynnelse ville være å anerkjenne at muntlig veiledning er et *virkemiddel*. Noen av inspektørene i studien bruker betegnelsen «virkemidler» kun om harde maktmidler, altså maktmidler som innebærer vedtak og skriftlighet. Imidlertid skal også veiledning fremme lovens formål, og veiledning er en lovpålagt oppgave. Den indre regulering – altså faglige og normative overbevisning – inspektøren kan oppnå gjennom muntlig veiledning, er vanskelig å oppnå gjennom brevskrivning. Til det signaliserer brev i for stor grad hard maktbruk. Selv om skriftlighet fyller sentrale funksjoner i god forvaltning, kan det ikke fullt ut erstatte muntlighet uten at viktige tilsynsfunksjoner, slik som tillitsbygging, faglig argumentasjonskraft og forebygging av konflikter, svekkes.

Unødig bruk av skriftlighet kan ha motsatt virkning av hva man ønsker i en tilsynssituasjon: Det kan redusere tilsynets evne til å overbevise og motivere tilsynsobjektene. Overgangen fra muntlig til skriftlig kommunikasjon vil kunne oppleves som et varsel om at tilsynet opptrapper virkemiddelbruken og samtidig avslutter den faglige dialogen. Hvis tilsynsobjektene oppfatter en slik opptrapping som ubegrunnet, kan situasjonen låse seg, og det kan bli enda vanskeligere å løse problemene.

Hensynet til rettssikkerhet er et sterkt argument for skriftlighet, men argumentet blir først gyldig når tilsynet fatter tvingende beslutninger, altså vedtak. Fordi veiledning ikke innebærer tvang, kan veiledning, også fra et rettssikkerhetsperspektiv, ofte gis muntlig. Dette forutsetter imidlertid at tilsynsobjektet *forstår* at det er veiledning, ikke beordring, tilsynet bedriver.

Det andre rådet er å *kommunisere muntlig i forkant av brev*. Muntlig kommunikasjon kan forberede tilsynsobjektet på brevet og sikre at vedkommende forstår grunnlaget for brevet. Gjennom gode muntlige forklaringer kan tilsynet redusere unødig stress, usikkerhet, motvilje og konflikt.

Det tredje rådet er å *tuft valg av kommunikasjonsform på grundige hensiktsmessighetsvurderinger*. Noen ganger er vedtak og skriftlighet nødvendig, men ofte kan lovens formål fremmes like godt – eller bedre – muntlig. Våre data viser at inspektører som er gode til å skape samarbeidsvilje, bruker muntlig kommunikasjon mye, men også vedtak og skriftlighet der det er nødvendig. De velger den kommunikasjonsmåten som gir størst sannsynlighet for at tilsynsobjektet samarbeider (Gezelius, 2022b). De bruker myk makt, slik som muntlig veiledning, når tilsynsobjektene har betydelig grad av indre regulering, og hard makt der indre regulering mangler. Ayres og Braithwaites (1992) håndhevelsespyramide beskriver prinsippene for en slik arbeidsmåte.

Vi mener at muntlighet med fordel kan spille en betydelig rolle nederst i pyramiden, der inspektørene har hoveddelen av sitt virke. Det vil si at muntlighet og veiledning vektlegges i innledende samhandling. Overfor tilsynsobjekter som viser sterk lovlydighetsvilje, altså de som ikke trenger vedtak for å etterstrebe lovlydighet, vil muntlighet kunne fortsette å dominere samhandlingen. En slik praksis harmonerer med forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen, som blant annet foreskriver at forvaltningens inngrep skal tjene hensikten og ikke være mer inngripende enn nødvendig (Eckhoff & Smith, 2018, s. 407–409; Graver, 2015, s. 128–130). Det at tilsynsobjektet opplever forholdsmessighet i kommunikasjonen, kan øke motivasjonen for å rette opp i manglene.

Når vedtak fattes, vil skriftlighet som regel være påkrevd. Våre data tyder på at brev med varsel om vedtak, for eksempel, kan oppfattes som mer mistenkeliggjørende og mer truende enn tilsynets intensjon er. Det fjerde rådet er derfor å *etterstrebe et skriftspråk som minimaliserer sjansene for at tilsynets intensjoner misforstås*. Det kan handle om enklere språk, men også om oppmykning av formuleringer. Det kan være verdt å huske at brev, tross alt, retter seg mot mottakeren og ikke avsenderen (Goldhaber, 1993).

Kriterier for valg av kommunikasjonsform kan delvis, men neppe fullt ut, nedfelles i tilsynets instruksjer til sine inspektører. Til det er virkeligheten for kompleks. Utøvelse av godt skjønn, tuftet på erfaring og menneskekunnskap, vil forbli viktig i tilsynets kommunikasjon. Det femte rådet er derfor at *kommunikasjonsferdigheter vektlegges ved rekrutteringen av inspektører*. Opplevelser av uforutsigbarhet og urett, og langvarige konflikter som følger med, påvirker både livskvalitet, helse og samarbeidsvilje hos dem som utsettes for tilsyn. Slike opplevelser kan også få konsekvenser for dyrene. God kommunikasjonspraksis i tilsyn kan på denne måten virke positivt på velferden til både mennesker og dyr.

Vi har i dette kapittelet vist at tilsynsobjektets opplevelse av kommunikasjonen av flere grunner bør stå sentralt i tilsynsarbeidet. Avslutningsvis vil vi fremheve at opplevelsen også er et rettssikkerhetsspørsmål. Det er vanskelig å respondere på vedtak man ikke skjønner ordlyden i, og veiledning kan villede når den oppleves som tvang. Hvordan kommunikasjonen oppleves, havner fort i bakgrunnen når tilsynet kommuniserer utelukkende med blikket på lovteksten. Juss styrer nødvendigvis tilsynets virksomhet, men når tilsynets språk blir for mye styrt av formell juss, havner hensynet til både borgernes opplevelser og hva som i praksis er mest hensiktsmessig, lett i blindsonen.

Referanser

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (1982/2017). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Routledge.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism. Perspective and method*. University of California Press.
- Bowles, S. & Polanía-Reyes, S. (2012). Economic incentives and social preferences: Substitutes or complements? *Journal of Economic Literature*, 50(2), 368–425.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44(3), 475–520.
- Braithwaite, J., Makkai, T. & Braithwaite, V. A. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar Publishing.
- Choi, C. W., Khajavy, G. H., Raddawi, R. & Giles, H. (2019). Perceptions of policie-civilian encounters: Intergroup and communication dimensions in the United Arab Emirates and the USA. *Journal of International and Intercultural Communication*, 12(1), 82–104.
- Dahl, R. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201–215.
- Eckhard, S. & Friedrich, L. (2024). Linguistic features of public service encounters: How spoken administrative language affects citizen satisfaction. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 122–135.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Lov 1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Gezelius, S. S. & Veggeland, F. (Red.). (2022). *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Gezelius, S. S. (2019). Consequences of tit-for-tat enforcement: Toward a Hippocratic principle of regulatory implementation. *Law & Policy*, 41(2), 220–241.
- Gezelius, S. S. (2022). Mennesket i tilsynet – Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge* (s. 281–312). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Gezelius, S. S. (2022b). Det formålsorienterte tilsynet – Hvordan fremmer inspektører dyrevelferd? I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge* (s. 251–280). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Gezelius, S. S., Veggeland, F. & Storstad, O. (2022). Bøndene og dyrevelferdsforvaltningen – En flermetodisk studie av husdyrproduzenters erfaringer. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge* (s. 313–356). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Goldhaber, G. M. (1993). *Organizational communication* (5. utg.). Brown & Benchmark Publ.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Vol. 1. Beacon Press.

- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press.
- Holmås, T. H., Kjerstad, E., Lurås, H. & Straume, O. R. (2010). Does monetary punishment crowd out pro-social motivation? Natural experiment on hospital length of stay. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75(2), 261–267.
- Lukes, S. (2004). *Power: A radical view* (2. utg.). Palgrave Macmillan.
- Mattilsynet. (2014). *Virkemiddelbruk ved tilsyn* (Saksnr. 2013/140993-1) [Retningslinje].
- Murphy, K. (2008). Enforcing tax compliance: To punish or persuade? *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 113–135.
- Murphy, K., Mazerolle, L. & Bennett, S. (2013). Promoting trust in police: Findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society*, 24(4), 405–424.
- Murphy, K., Sargeant, E. & Cherney, A. (2015). The importance of procedural justice and police performance in shaping intentions to cooperate with the police: Does social identity matter? *European Journal of Criminology*, 12(6), 719–738.
- Murphy, K., Tyler, T. R. & Curtis, A. (2009). Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of law? *Regulation & Governance*, 3(1), 1–26.
- Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.
- Sunshine, J. & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–548.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.

Amundsen, M. (2025). Oppe før daggry! Om den problematiske unge kroppen i folkehelsemeldingen. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 287–310). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670911>

11

Oppe før daggry!

*Om den problematiske unge kroppen
i folkehelsemeldingen*

Marte Amundsen

Sammendrag: I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot den siste folkehelsemeldingens kapittel 5, *Psykisk helse og livskvalitet* (2022–2023) og en utbredt selvhjelpsdiskurs som vektlegger individets ansvar for å styrke egen psykisk helse. Inspirert av Foucaults omfattende analyser av makt- og styringslogikker, er jeg interessert i meldingens forståelser av barn og unges psykiske helse og hvordan regjeringens forslag til tiltak reflekterer et individorientert grunnsyn på barn og unges ansvar for kropp og helse. Kapitlet utforsker dette grunnsynet og argumenterer for at ansvarliggjøringen av enkeltindividet i meldingen representerer en indirekte form for maktbruk som har fellestrekk med selvhjelpsdiskursen. Gjennom meldingens glorifisering av fysisk aktivitet og lanseringen av ulike selvhjelps løsninger, uttrykkes en ideologisk og politisk styring av sårbare barn og unge. Kapitlets maktkritiske utforskning illustrerer hvordan en disiplinerende og bio-politisk styringslogikk, som også vektlegger frihet til selvstyring, ikke ser ut til å passe med regjeringens demokratiske oppdrag om å utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsemeldingen fremstår således *ikke* som et korrektiv til selvhjelpsdiskursen, men kan snarere leses som en premissleverandør.

Nøkkelord: kropp, makt, folkehelsemeldingen, Foucault

Abstract: In this chapter, attention is directed toward Chapter 5 of the latest public health report, *Mental Health and Quality of Life (2022–2023)*, and a widespread self-help discourse that emphasizes the individual's responsibility for strengthening their own mental health. Inspired by Foucault's extensive development and theorization of power and governance logics, I am interested in the report's understandings of children and youths' mental health and how the Government's proposed strategies reflect an individual-oriented view of children and youths' responsibility for their own bodies and health. The chapter explores this underlying perspective and argues that the individualization of responsibility in the report represents an indirect form of power that shares characteristics with the self-help discourse. Through the report's glorification of physical activity and the introduction of various self-help solutions, an ideological and political governance of vulnerable children and youth is expressed. The chapter's critical exploration of power illustrates how a disciplinary and bio-political logic of governance, which also emphasizes freedom of self-governance, does not align with the Government's democratic mission to reduce social health inequalities. Accordingly, the Public Health Report does not serve as a corrective to the self-help discourse but can rather be read as one of its driving forces.

Keywords: body, power, Public Health Report, Foucault

Introduksjon

En vekkerklokke ringer klokken 05.00. «God morgen, det er tid for å pusse tennene og gjøre ansiktsrutinen min», sier jenta mens hun snakker forsiktig til mobilkameraet med blikket mot seg selv i speilet. Hun rer sengen pent for å være produktiv, tenner et duftlys og går til kjøkkenet. I videoen følger vi en ung og slank amerikansk kvinne idet hun våkner opp og starter dagen. «La oss dyrke et positivt tankesett», sier en annen jente mens hun lager grønn te med en touch av koffein. Så er det på tide å manifestere! Hun skriver ned målene for dagen for å bli den beste versjonen av seg selv. Klokken er 05.30, og jenta går til treningsstudioet, iført et «cute work-out set». Treningen gjennomføres med innsats. Deretter kjører hun hjem, dusjer og gjør seg klar for arbeid (Sandve, 2022).

Sandve (2022) bruker dette og lignende eksempler for å illustrere hvordan unge kvinner gjennomfører *The 5 am morning-routine*. På YouTube, Instagram og TikTok florerer lignende rutiner, og som Sandve påpeker, «treffer de sine disipler i milliontall» (2022).

Det er imidlertid ikke bare gjennom sosiale medier at enkeltmenneskets ansvar for egen kropp og helse adresseres. Dette presset fra sosiale medier inngår i en bredere selvhjelpsdiskurs, som også omfatter en strøm av selvhjelpslitteratur. Salgsstatistikken for slike bøker viser at enkeltmennesket i dag synes å være sitt individuelle helseansvar bevisst.

Dag Wollebæk stiller spørsmål ved at en bok som *Den lille boken som kurerer sterk angst* kan markedsføres fritt som en løsning på psykisk sykdom, og spør om det finnes andre sykdommer der vi hadde akseptert at helsepersonell selger enkle løsninger til desperate mennesker med komplekse problemer og utfordringer (Wollebæk, 2022).

Den danske psykologiprofessoren Svend Brinkman advarte allerede i et intervju i Aftenposten i 2015 om hvordan selvhjelpsbransjen i USA var blitt en milliardindustri som omsetter for anslagsvis ti milliarder dollar årlig (Nipen & Knapstad, 2015). Brinkman spør i samme intervju hvorfor «vi alltid må bli bedre»? Han peker på hvordan vi i dag skifter jobb, partner og bopel oftere enn våre foreldre, og på hvordan vi har blitt redde for å stivne eller gro fast. I dag handler det om å utvikle seg selv, og som Brinkman påpeker, har selvrealisering gått fra å være et tilkjempet privilegium til å bli en plikt (Nipen & Knapstad, 2015).

Ole Jacob Madsen peker på hvordan psykologifaget i dag er utposisjonert i samfunnsinstitusjoner, populærkultur og -vitenskap, internett og media. Slik sett ser også deler av psykologifaget ut til å ha tilpasset seg selvhjelpsdiskursen. Via en terapikultur som innbefatter coacher, mentale trenere, veiledere og lignende, sameksisterer selvhjelpsindustrien med en god del «eksklusiv» psykologi innenfor behandlingsinstitusjoner, på universiteter og andre forskningsinstitusjoner (Hjeltnes, 2016). Og som Madsen videre påpeker, skaper utbredelsen av psykologien i selvhjelpsdiskursen utfordringer som også den profesjonelle, vitenskapelige psykologien må ta stilling til (Hjeltnes, 2016).

Samtidig i folkehelsemeldingen

Mens selvhjelpsdiskursen bringer med seg en myriade av normative metoder og oppskrifter på et bedre liv, er målet med folkehelsemeldingen *Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar* (Meld. St. 15 (2022–2023)) å gi et mer deskriptivt syn på sosiale helseforskjeller.

I meldingens kapittel 5 om psykisk helse og livskvalitet rettes blikket blant annet mot den økte andelen unge jenter og gutter som rapporterer om et høyt nivå av psykiske plager i Norge (Meld. St. 15 (2022–2023)). Den samme tendensen finner vi knyttet til ensomhet. I mange passasjer vises det til statistikk fra forskning rundt ensomhet, og på barn og unges kropp og helse mer generelt. I meldingen hevdes det at mellom én av seks og én av fire vil oppfylle kriteriene for en psykisk lidelse i løpet av det kommende året (Meld. St. 15 (2022–2023)). De vanligste lidelsene er angst og depresjon. Det er derfor ikke overraskende at psykisk helse er uttalt som et av de viktigste satsingsområdene for sittende regjering. Gjennom folkehelsemeldingen ønsker regjeringen å løfte frem det helsefremmende og forebyggende psykiske helsearbeidet. Når det gjelder barn og unges psykiske helse, beskriver meldingen trivsel i barne- og ungdomsårene, kulturens betydning for å skape både levende lokalsamfunn og et godt liv for den enkelte, ensomhet som en folkehelseutfordring. Meldingen fokuserer spesielt på studenters psykiske helse og livskvalitet – både som subjektiv opplevelse og som objektiv indikator på ytre levekårsforhold (Meld. St. 15 (2022–2023)).

Selv om folkehelsemeldingen gir et mer deskriptivt blikk på psykisk helse enn den åpenbart normative selvhjelpsdiskursen, er det ikke gitt at den er fri for makt. I boka *Makt på nye måter* argumenterer Heggen og Engebretsen (2012) for at maktbruk kan være pakket inn i språk. Et politisk dokument som folkehelsemeldingen kan, på lik linje med andre offentlige dokumenter, fremstå som rimelig nøytralt eller objektivt, men ser man nærmere etter, kan makt komme til syne også i denne type velferdstekster (2012).

Målet med kapitlet

Målet med dette kapitlet er å utforske forholdet mellom regjeringens beskrivelser av kropp og psykisk helse i folkehelsemeldingen og den utbredte selvhjelpsdiskursen som vektlegger individets ansvar og realisering. Jeg gjør dette ved å stille tre spørsmål:

1. Hvordan beskrives barn og unges kropp og psykiske helse i folkehelsemeldingens kapittel 5?
2. Hva er grunnsynet på barn og unges ansvar for egen kropp og psykiske helse i folkehelsemeldingens kapittel 5?
3. I hvor stor grad er dette grunnsynet forenlig med premisser i selvhjelpsdiskursen?

Et sentralt tema i kapitlet er dermed om folkehelsemeldingen er egnet til å være et slags korrektiv til selvhjelpsdiskursen, eller om den på sett og vis faller inn under den. Under alle tre spørsmålene vil jeg, i likhet med utforskningen til Godø og Halså av NOU 2023: 24 i denne boka, rette et maktkritisk blikk mot beskrivelsene av sårbare barn og unge. I denne bestrebelsen er målet å gjøre makt som kan figurere i teksten «tilgjengelig for refleksjon og kritikk», noe Heggen og Engebretsen beskriver som sentralt for maktanalytiske undersøkelser (2012, s. 9).

Min lesning av folkehelsemeldingen er inspirert av Foucaults forståelser av makt som en kontrollerende, disiplinerende og regulerende kraft som kan ha ulik adressat, og som i sin form kan være rettet både mot befolkningen og enkeltindividet. I lys av Foucaults maktforståelser blir et viktig fokus i lesnin-

gen å avdekke hvordan barn og unges psykiske helse beskrives i folkehelsemeldingen – både ved å se på hvordan regjeringen gjennom meldingen beskriver dette, og hvordan meldingen videre responderer på denne virkelighetsbeskrivelsen. Gjennom anvendelsen av Foucaults maktkritiske perspektiver vil jeg argumentere for at den måten barn og unges psykisk syke kropper kommer til uttrykk på i meldingen, representerer en indirekte form for maktbruk som har fellestrekk med den utbredte normative selvhjelpsdiskursen.

Den videre strukturen i kapitlet er som følger: I neste del utvikles det analytiske perspektivet som brukes i kapitlet. Deretter foretas en lesning av folkehelsemeldingen for å besvare kapitlets to første forskningsspørsmål. I den siste delen av kapitlet bruker jeg resultatene fra denne lesningen til å drøfte det tredje spørsmålet om forholdet mellom grunnsynet på unges ansvar for kropp og helse i meldingen og selvhjelpsdiskursen.

Analytisk perspektiv

Michel Foucault dedikerte en stor del av sitt forfatterskap til å analysere hvordan kulturelle rammeverk skaper betingelser for menneskets mulighet til å skape seg selv som subjekt. For eksempel, i den korte, men eksemplariske teksten *Body/Power* (2010), beskriver Foucault hvordan menneskekroppen historisk sett har vært målskive for samfunnets behov, og hvordan den samfunnskapte kroppen forstås, ikke som en effekt av konsensus, men som en materialitet av makt. Gjennom sitt forfatterskap avviser Foucault statiske forståelser av makt. Han argumenterer for at maktbruk snarere utvikles i takt med samtidens sosiale betingelser, og at samfunnet historisk er bærer av ulike styringslogikker som virker disiplinerende. Jeg vil i dette kapitlet i hovedsak konsentrere meg om to maktforståelser i tradisjonen fra Foucault, nemlig *disiplinær makt* og *bio-makt*.

Disiplinerende makt

I boka *Forbrytelse og straff* fra 1975 henviser Foucault først til en tradisjonell maktform hvor samfunnet henretter og torturerer dem som ikke innordner

seg normer og lover. Men så viser han, som et mer subtilt poeng, til at denne undertrykkende og voldelige maktbruken, drevet av en suveren råderett over borgernes liv og død, tar ny form gjennom reguleringen av unge kriminelle innenfor ungdomsfengsel rundt midten av det 19. århundret. Denne maktformen er en form for styring som har som mål å disiplinere og regulere individets og befolkningens kropp og helse (Belsey, 2022).

I teksten *The Eye of Power* utdyper Foucault det disiplinerende blikket. Her anvender han metaforen Panoptikon som refererer til en bygning konstruert som en ring med et tårn i midten, som igjen er gjennomboret av store vinduer som åpner seg mot den indre fasaden av ringen. Alt som trengs, er å sette en tilsynsperson i tårnet og plassere en psykisk syk, en pasient, en straffedømt, en arbeider eller en skolelev i hver av cellene (Foucault, 2010). Overvåkningsstrukturen har vært bredt anvendt siden slutten av 1700-tallet og gir den innsatte en følelse av å være kontinuerlig under oppsyn. I anvendelsen av det panoptiske blikket, er det slik Foucault påpeker, ikke behov for våpen, fysisk vold eller materiell begrensning. Bare et inspiserende blikk, et blikk «which each individual under its weight will end by interiorising to the point that he is his own overseer, each individual thus exercising this surveillance over, and against himself» (Foucault, 2010, s. 155). Den disiplinerende maktformen handler om at makt utøves kontinuerlig og til en liten kostnad.

I fengslene, for eksempel, var målet å endre de unge kriminelle til disiplinerte og konforme subjekter og klargjøre dem for arbeid i tråd med samfunnets verdier. Her fantes regler som i detalj kontrollerte de innsattes tid: Stå opp klokken 06.00, fem minutter til å komme seg i klærne i stillhet, fem nye minutter for å re sengen, arbeide til kl. 10.00, måltid etter å ha vasket hendene, skole i to timer og så videre til kvelden og leggetid kl. 20.30 (Belsey, 2022, s. 48). I den innsattes våkne tid handlet det med andre ord om å utnytte tiden fullt ut, og som en konsekvens måtte kroppene tvinges inn i en rekke rutinemessige øvelser. Gjennom denne reguleringen av de unge kriminelle i fengselet, gjemmes den kriminelle bak murene for å internalisere ny disiplin, hvor målet er å skape føyelige subjekter (Belsey, 2022).

Bio-makt

Karakteristisk for moderne samfunn, ifølge Foucault, er at kontrolltårnet ikke lenger er bemannet av en makthaver – makt har ikke lenger sitt opphav i stat-

lig styring alene, snarere sendes maktens blikk fra ulike hold. Makten har blitt del av et maskineri som ingen eier, hvor vi alle er med, de som utøver makt like mye som de det utøves makt over (Foucault, 2010). Dermed påvirkes og endres individets mentalitet gjennom mindre hierarkiske relasjoner (Engebretsen & Heggen, 2012). Tvang og sanksjoner erstattes med en mykere maktutøvelse som har hele befolkningen som sitt objekt. Eksempler på dette er hvordan foreldre og lærere utøver makt over barn når de oppdras og sosialiseres, og hvordan profesjonene definerer hva slags kunnskap som er viktig. Innenfor dette perspektivet blir normer kulturelt produsert og bidrar i konstitueringen av subjekter (Belsey, 2022). Sentralt står også kunnskapsteknikker, prognoser, statistiske estimater og totalantall som anvendes på befolkningsnivå. Her ligger rasjoalet for å gjøre inngrep på et generelt nivå – for eksempel gjennom å stimulere fødselsratene og redusere risikoen for sykdom (Farsethås, 2009). Gjennom stimulering, aktivisering og engasjement griper makten dermed mer inn i hverdagslivet til folk (Foucault, 2010).

Denne mykere formen for makt, som Foucault etter hvert omtaler som *bio-makt* (Belsey, 2022), utdypes spesielt av Foucault gjennom henvisninger til seksualitet og dens frigjørende aspekter fra det 18. århundre. Han peker også på hvordan makt opererer på individets kropper gjennom etablering av ulike nettverk av kontrollformer. Makt utøves på kroppen gjennom gymnastikk, trening, muskelbygging, nakenhet og glorifisering av den vakre kroppen – og det meste handler om ønsket om en sunn kropp (Foucault, 2010). Samtidig som denne makten produserer slike effekter, oppstår det en reaksjon hvor maktbruken dreies fra kontroll til stimulering (Foucault, 2010). Som en reaksjon på undertrykkelse av seksualitet har fortiden vist oss hvordan den seksuelle kroppen gjorde opprør. Parallelt blir svaret fra maktens side en økonomisk og kanskje til og med ideologisk utnyttelse av seksualiteten – svaret går fra undertrykkelse til stimulering av seksualitet, hvor erotiseringen gir rom for både pornografi og solkrem. Denne bevegelsen fra kontroll gjennom undertrykkelse av seksualitet til kontroll gjennom stimulering synliggjør hvordan kroppen er et objekt for politisk og økonomisk kamp. Du må gjerne kle av deg, men slik Foucault peker på, fører denne tilsynelatende frigjorte handlingen med seg en forventning om at du skal være slank, vakker og brun mens du gjør det (Foucault, 2010, s. 57).

I senere tid arbeidet Foucault med å vise hvordan moderne samfunn har blitt stadig mindre preget av aktivt intervenserende styring og mer preget av tilrettelegging for selvstyre, *governmentality* (Øvreid, 2009). Innenfor denne

styringslogikken handler det om at samfunnsborgerne skal realisere seg selv ut fra innsikter og anbefalinger gitt av særlig vitenskapelige kunnskapsregimer, eller av ekspertgrupper som vet hvem befolkningen er, hvordan den har det og hva den trenger (Øvrelid, 2009, s. 60). Sagt på en annen måte legger governmentality premisser for selvstyring med mål om å gjøre folks liv bedre. Her inngår også det Foucault omtaler som *pastorale relasjoner*, gjenkjent i den religiøse handlingen hvor en autoritet i kristendommen tar imot skriftemål og viser veien til frelse for individet. Pastorale relasjoner innebærer omsorg for flokken og den enkelte, parallelt med at det stilles krav om lydighet og respekt for hyrden og høyere instansers vilje (Bregnballe, 2014).

I dag kan vi forstå slike pastorale relasjoner som den ekspertstyrte tilretteleggingen for individuell frihet og selvrealisering. Denne tilretteleggingen beordrer, slik Bregnballe formulerer det, frihet og gode liv på sekulære autoriteters premisser (2005). Bregnballe står på skuldrene til Foucault når hun peker på pastoralmakten som en fremtredende styringsform i dag – en styringslogikk som Øvrelid peker på som individualiserende (Øvrelid, 2009). Gjennom de pastorale maktrelasjonene gjøres enkeltindividet til målskive og intervensjonsobjekt, og er forpliktet til å realisere seg selv basert på tilgjengelig ekspertkunnskap om hva et sunt, godt og riktig liv handler om (Øvrelid, 2009, s. 62).

Barn og unges kropp og psykiske helse i folkehelse-meldingens kapittel 5, psykisk helse og livskvalitet

I denne delen utvikler jeg følgende lesning av folkehelsemeldingens kapittel 5 Psykisk helse og livskvalitet (Meld. St. 15. (2022–2023), 2023). Først løftes folkehelsemeldingens beskrivelser av barn og unges kropp og psykiske helse frem, deretter utforsker jeg hvordan helt sentrale formuleringer i meldingen gir enkeltindividet ansvar for å håndtere egen kropp og psykiske helse.

Den problematiske unge kroppen

Gjennom lesningen av kapittel 5 finner jeg følgende beskrivelser av barn og unges kropp og psykiske helse: den ensomme, angstfulle, deprimerte, uføre,

medisinerte, søvnløse, inaktive og spiseforstyrrede unge kroppen. Samlet sett representerer disse beskrivelsene det man kan kalle *den problematiske unge kroppen*.

Særlig fremtredende i lesningen er beskrivelsene av den ensomme, angstfulle og deprimerte kroppen. Når vi ser på ensomhet, finnes det i folkehelsemeldingens kapittel 5 (Meld. St. 15. (2022–2023), 2023) ulike formuleringer med henvisninger til rapporter om en økning i barn og unges ensomhet. I meldingen henvises det særlig til ulike rapporter fra Ungdata og Shot-undersøkelsen som viser til en økning i ensomhet blant denne gruppen, særlig blant unge kvinner (s. 75). Dessuten, så mye som «36 prosent av studentane oppgir å vere einsame» (s. 75). Regjeringen skriver i meldingen at ensomhet er en vesentlig faktor for redusert livskvalitet og en mulig konsekvens av «manglende eller utilstrekkelige sosiale relasjonar» (s. 75).

Blant barn og unges psykiske lidelser som beskrives i meldingen, fremstår angst og depresjon som de vanligste. I meldingen står det at «Kvar tredje student rapporterte i 2022 om det som kan karakteriserast som alvorlege psykiske plager. Éin av fem svarer at dei har skadd seg sjølve med vilje» (s. 75). Meldingen refererer både til Ung-Hunt-undersøkelsen, som viser den største økningen i psykiske plager, og til Ungdata, som rapporterer om «ein auke i psykiske plager, einsemd og mistriivsel på skulen» (s. 69). I meldingen påpekes det at økningen i psykiske plager er særlig påfallende blant jenter, men at andelen også øker for gutter. Elevene og studentene selv peker på faktorer som økonomi, krav og eksamenspress.

Videre skriver regjeringen i meldingen at psykiske lidelser bidrar til betydelig tap av helse, redusert forventet levealder, og at psykiske lidelser er på andreplass blant sykdomsgruppene som gir ikke-dødelig helsetap. Det pekes spesielt til hvordan selvmord, som gir dødelig helse-tap, bidrar til mange tapte leveår. Mens «ein av fem svarer at dei har skadd seg sjølve med vilje» opplyser så mange som fem prosent at «dei har prøvd å ta sitt eige liv» (s. 69). Samtidig vises det til økning i andelen henvisninger til spesialisthelsetjenesten de siste årene, samt økning i andelen som er registrert med psykiske lidelser i psykisk helsevern for barn og unge (Bup). Regjeringen skriver i meldingen at psykiske lidelser er «tre–fire gongar meir utbreidde hos barn av foreldre med låg inntekt» (s. 68), og at «Forskjellane held fram gjennom livsløpet, og ein finn dei att når desse barna blir vaksne» (s. 68).

Blant andre fremtredende beskrivelser av barn og unges kropp og psykiske helse finner vi tekst som omhandler den medisinerde, uføre og søvnløse

kroppen. I meldingen vises det til en økning i barn og unges bruk av medikamenter og undersøkelser som rapporterer at «20 prosent av alle ungdommar under 18 år bruker smertestillande middel éin eller fleire gongar i veka» og at «Éin av ti ungdommar bruker smertestillande middel dagleg» (s. 69). Av undersøkelser gjennomført med yngre barn fremkommer det at «nesten ein fjerdedel av barna i alderen 10–12 år» har tatt smertestillende tabletter i løpet av den siste uka (s. 69). Meldingen foreslår at «Årsaker til bruk av reseptfrie smertestillande medikament kan vere press om å prestere og vere vellykka og ei kjensle av å vere einsam» (s. 69). Det har også vært en økning i utskrevne legemidler, blant annet antidepressiver og sovemedisiner, noe som kan henge sammen med «ein auke i andelen som er registrerte med psykiske lidingar i psykisk helsevern for barn og unge (Bup)» (s. 69). I folkehelsemeldingen finnes det også flere formuleringer som tar opp sammenhengen mellom psykisk helse og arbeid. Regjeringen skriver blant annet at «Psykiske lidingar er blant dei vanlegaste diagnosegruppene hos mottakarar av helserelaterte ytingar, særleg for arbeidsavklaringspengar og uføretrygd» og at «Andelen er spesielt høg blant unge» (s. 70).

I meldingen problematiseres også barn og unges søvnvaner. Regjeringen peker på hvordan kronisk insomni rammer én av syv voksne, og at «norske ungdommar søv for lite på kvardagane» (s. 68). Det påpekes at det er en «betydeleg andel med søvnproblem» (s. 68). Meldingen omfatter også formuleringer om den inaktive og spiseforstyrrede kroppen. Det henvises til ulike studier som viser at færre studenter er regelmessig fysisk aktive enn i 2010 (s. 75). Regjeringen løfter i meldingen frem hvordan studier har påvist at fysisk aktivitet har «både førebyggjande og behandlande effekt på mild og moderat depresjon» (s. 70). Samtidig vises det til en tendens der flere barn og unge strever med riktig ernæring. Regjeringen peker på at «Det har vore ein auke i talet ... på pasientar i behandling for eteforstyrningar» (s. 69). Økningen har vært betydelig blant unge både under og etter pandemien. Det pekes også på at «fleire har overvekt eller fedme, og alkoholkonsumet har auka» (s. 75).

Den problematiske unge kroppen har sin årsak i samfunnsmessige og sosiale forhold, men skal håndteres av enkeltindividet selv
 Det er åpenbart at den unge problematiske kroppen gir flere grunner til bekymring. Oppsummert fremviser folkehelsemeldingen en økende form

for sårbarhet hos barn og unge, psykologisk, fysiologisk og sosialt. Som en konsekvens, lanserer Regjeringen i meldingen en «Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjeller» (Meld. St. 15. 2022–2023, s. 7). Spørsmålet blir så hvilket ansvar barn og unge selv er ment å ta i dette arbeidet. Hvem pålegges egentlig ansvaret for å håndtere den unge problematiske kroppen?

Regjeringen skriver i meldingen at økningen i psykiske plager «kjem av samfunnsmessige og sosiale forhold» og at «utfordringene må løses gjennom å prioritere det psykiske folkehelsearbeidet på dei arenaene der problema mest sannsynleg oppstår» (s. 70). Regjeringen anerkjenner dermed her at psykiske plager også har sin rot i strukturelle årsaker og ikke i individet selv. Det skrives også at «livskvaliteten i befolkninga er sosialt ujamnt fordelt» (s. 70) og at «mange opplever barrierar for deltaking på fellesarenaer i samfunnet, med bakgrunn i økonomi og svake sosiale nettverk» (s. 70). I meldingen vises det også til at økningen i psykisk uhelse er «mer utbreidde hos barn av foreldre med låg inntekt» (s. 68), med henvisninger til undersøkelser som viser at ungdom i slike familier er utsatt. Regjeringen poengterer også at disse forskjellene varer livet ut.

Til tross for at teksten på disse måtene peker på velferdsstaten og sosiale forhold når den diskuterer den problematiske unge kroppen, vil jeg videre vise at det er vanskelig å se at meldingens respons på denne virkeligheten konnoterer en slik forståelse. I stedet finnes det mange formuleringer som i en rimelig fortolkning pålegger enkeltindividet ansvaret for å håndtere sin problematiske unge kropp. I avsnittene som følger vil jeg kaste lys over hvordan meldingen, gjennom å henvise til folkehelseiltak og trinnvise strategier, vektlegger ansvarliggjøringen av enkeltindividet.

Fysisk aktivitet og sunt kosthold

I meldingen understrekes det at «Psykisk helse kan fremjast gjennom godt folkehelsearbeid» (s. 70), og at nettopp folkehelsearbeid er et viktig ledd for å utjevne sosiale forskjeller i psykisk helse og livskvalitet. Regjeringen skriver at «Levevanar som tradisjonelt sett har vore godt forankra i folkehelsearbeidet for å styrke den fysiske helsa til befolkninga, har også vist seg å ha ein gunstig effekt på den psykiske helsa» (s. 70). Mål for folkehelsearbeid utdypes som «dagleg fysisk aktivitet, sunt kosthald, gode søvnrutinar og røykeslutt» (s. 70). Videre hevdes det at «fysisk aktivitet er kanskje den levevanen som

har best dokumentert positiv effekt på psykisk helse» og at «Kunnskap om betydninga av kosthald for psykisk helse har styrka seg dei siste åra» (s. 70).

Fem steg mot lykke

I meldingen pekes det på at tidligere kampanjer og satsninger på psykisk helse ikke har nådd ut til alle. Likevel foreslår meldingen at flere av disse videreføres, samtidig som det lanseres nye strategier. Et fremtredende eksempel på en modell som fortsatt fremheves som aktuell for den unge befolkningen, er folkehelsekampanjen *Kvardagsglede*. Denne kampanjen er basert på det engelske konseptet *Five ways to happiness!* I meldingen henvises det til Folkehelseinstituttets bruk av konseptet, hvor følgende fem råd for god psykisk helse inngår: «Ver oppmerksom! Ver aktiv! Hald fram med å lære! Knyt band! Gi!» (s. 72). *Kvardagsglede* er også presentert på helsenorge.no og hos Rådet for psykisk helse (s. 72).

En annen modell som vies plass i meldingen, er *ABC for psykisk helse*. Regjeringen skriver i meldingen at de ønsker å gjennomføre en pilot basert på det australske konseptet – *Act, belong, commit*. Denne modellen vektlegger det å gjøre noe aktivt, gjøre noe sammen og det å gjøre noe meningsfullt. Regjeringen skriver at evalueringer av modellen i Australia viser at kampanjen har vært vellykket, og argumenterer for at kampanjen «kan implementeres på befolkningsnivå og for ulike grupper på ulike arenaer som barnehager, skoler, universitet og arbeidsplasser» (s. 73). Regjeringen henviser også til modellen *Hodebra student* – et samarbeid mellom en rekke studentsamskipnader og virksomheter som Røde Kors, med fokus på studentenes psykiske helse (s. 76).

Ser vi nærmere på kampanjene *Kvardagsglede*, *ABC for god psykisk helse* og *Hodebra student*, har de til felles at de vektlegger individets eget engasjement i å være i fysisk aktivitet og å delta i sosiale fellesskap for å styrke psykisk helse. *ABC for god psykisk helse* skriver på sine nettsider at «Med tre enkle grep kan du styrke din egen og andres psykiske helse» (*ABC for god psykisk helse*, 2024). Grepene omhandler å være i aktivitet, å være en del av fellesskapet og å gjøre noe meningsfylt. Den positive holdningen til å engasjere seg for sin egen og andres psykiske helse forankres i folkehelsemeldingen gjennom henvisninger til studier som har påvist at fysisk aktivitet har behandlende og forebyggende effekt på mild og moderat depresjon, samt til studier som viser sammenhenger mellom psykisk helse og et sunt kosthold.

Et individorientert grunnsyn på barn og unges ansvar for egen kropp og psykiske helse

Til tross for at utfordringene knyttet til barn og unges psykiske helse eksplisitt fremstilles som et resultat av samfunnsmessige og strukturelle forhold, fokuserer sentrale formuleringer i folkehelsemeldingen i stor grad på individets ansvar for å være fysisk aktiv og å føre et sunt kosthold. Regjeringens respons på den problematiske unge kroppen er orientert mot enkeltindividet. Barn og unge pålegges selv et stort ansvar for å håndtere sin kropp gjennom det som sies om fysisk aktivitet og et sunt kosthold. Regjeringens individorienterte grunnsyn kommer eksplisitt til uttrykk gjennom argumentasjon sentrert rundt folkehelsearbeid, hvor daglig fysisk aktivitet, sunt kosthold, gode søvnrutiner og deltakelse på sosiale arenaer fremheves.

I det forebyggende arbeidet vektlegger regjeringen også viktigheten av å inspirere befolkningen til å være sosial og å gjøre noe som føles meningsfullt. Selv om regjeringen på den ene siden setter et kollektivt ansvar i fokus gjennom en ansvarliggjøring av velferdsstaten, sier teksten samtidig at det er individets ansvar å håndtere egen kropp og psykiske helse – en bestrebelse regjeringen gjerne støtter sine medborgere i, gjennom å motivere og engasjere til å ta i bruk pakkelsninger inspirert av engelske konsepter som *Five ways to happiness* og australske ABC for psykisk helse.

Sammenhengen mellom regjeringens individorienterte grunnsyn og selvhjelpsdiskursen

I denne delen vil jeg nærmere diskutere i hvilken grad det individorienterte grunnsynet på barn og unges ansvar for egen kropp og psykiske helse som kommer til uttrykk i folkehelsemeldingens kapittel 5 samsvarer med det jeg innledningsvis i kapitlet beskrev som selvhjelpsdiskursen – tendensen til at enkeltmennesket selv aktivt forventes å ta ansvar for å forbedre egen kropp og helse. Jeg kobler det individualistiske grunnsynet opp mot selvhjelpsdiskursen ved å diskutere det mest fremtredende fellestrekket, nemlig helseisme som ideologi.

Helseisme

I folkehelsemeldingens beskrivelser av den unge problematiske kroppen fremheves som vist særlig angst, depresjon og ensomhet som utfordringer. Årsaksbeskrivelser av de dystre tendensene, hvor samfunnsmessige forhold og sosial ulikhet løftes frem, havner i stor grad i skyggen av formuleringer om tiltak og strategier som skal engasjere og motivere enkeltindividet til å ta vare på egen kropp og helse gjennom fysisk aktivitet og et sunt kosthold. I stedet for å ta høyde for de sosiale ulikhetene meldingen selv peker på – et syn orientert mot en ansvarliggjøring av velferdsstaten – skyves ansvaret for å håndtere den problematiske unge kroppen i stor grad over på barn og unge selv. Medisinen som foreskrives, fysisk aktivitet og et sunt kosthold, synes derfor ikke legitimert av årsakene meldingen selv peker på, men kan sees i sammenheng med helseismeideologien som også råder innenfor selvhjelpsdiskursen. Helseismeideologien, som ofte assosieres med nyliberalistiske verdier, normaliserer ideen om helse som et individuelt anliggende ved å plassere ansvaret for å opprettholde god helse på individnivå (Crawford, 1980). Ut fra denne forståelsen kan helseismen i folkehelsemeldingen spores både eksplisitt i forståelsen av den problematiske unge kroppen og implisitt som legitimeringsgrunnlag for de ulike strategiene som lanseres som tiltak. Slik sett ser det ut til å være en uklar logikk. Mens meldingen påpeker at den problematiske unge kroppen i stor grad blir en realitet på grunn av sosiale forhold og kollektiv svikt, skal den håndteres av enkeltmennesket selv. I likhet med selvhjelpsdiskursen har regjeringens grunnsyn klare disiplinerende trekk. Når regjeringens blikk maner til flere og mer fysisk aktive kropper som spiser sunnere, utsettes kroppen for en styringslogikk hvor det å mestre sin kropp handler om at enkeltindividet selv må ta grep.

Historisk sett har samfunnet etterlyst og glorifisert hardtarbeidende kropper (Foucault, 2010). Regjeringen kommuniserer gjennom meldingen at det ikke forventes mindre av unge i dag når det gjelder å ta vare på egen kropp og helse. I dag skal de unge ikke bare være sterke fysisk. Folkehelsemeldingen vektlegger også at de unge skal være fysisk aktive for å kunne håndtere sin stadig mer frynsete motstandskraft mot psykiske helseplager. Helseismens inntrengning i folkehelsemeldingen blir, hvis vi tar Foucaults perspektiv, et bilde på hvordan makt ikke lenger knyttes enhetlig opp mot staten (Foucault, 2010). Sagt på en annen måte blir helseismen i folkehelsemeldingen et bilde på hvordan regjeringens demokratiske oppdrag preges av makt som kommer

fra ulike hold. På den ene siden uttrykker meldingen sosialdemokratiske verdier, på den andre, et reduksjonistisk grunnsyn på barn og unges kropp og helse – et syn som også dominerer i den terapeutiske selvhjelpskulturen.

Folkehelsemeldingen som premissleverandør for selvhjelpsdiskursen

Gjennom den Foucault-inspirerte lesningen av folkehelsemeldingens kapittel 5 har jeg diskutert kontroll av den unge problematiske kroppen. På den ene siden adresseres behovet for å politisk jevne ut sosiale helseforskjeller. På den andre siden kommer helseisme som ideologi til uttrykk i teksten, og blir et bilde på hvordan et spesifikt kunnskapssyn får programmere virkeligheten slik at den kan styres (Foucault, 1991). I lys av Foucaults maktforståelser blir helseismen, sammen med det individorienterte grunnsynet, et uttrykk for en disiplinerende makt, men også en form for biopolitisk styring som vektlegger tilrettelegging for selvstyre. Panoptikon metaforen blir et treffende bilde på hvordan maktens blikk opererer på barn og unges kropp gjennom helseismen. Felles for både regjeringen og selvhjelpsdiskursen er de normative og stegvise oppskriftene som lar den enkelte rette dette maktens blikk mot seg selv, med mål om å disiplinere både kropp og sjel til et overvåkende helseregime.

Når regjeringen tar plass i tårnet og maner til flere og mer fysisk aktive individer som spiser sunt, ser vi hvordan språket i folkehelsemeldingen ikke bare reflekterer disiplinering, men også en form for biopolitisk styring. Folkehelsemeldingens ansvarliggjøring av enkeltindividet skal, på samme vis som morgenrutinene som florerer i sosiale medier, gjennom en myk form for makt inspirere og engasjere medborgere til å holde seg i fysisk aktivitet og spise sunt. Gjennom utstrakt bruk av henvisninger til statistiske estimater og undersøkelser gjort på populasjonsnivå, ser vi en maktutøvelse som har hele befolkningen som sitt objekt. Legitimert av et mål om å skape et godt liv for alle, kan det ut fra Foucaults perspektiver, virke som regjeringen bruker denne statistikken sammen med vitenskapelig kunnskap til å konstruere og klassifisere mennesker, for å gjøre dem aktuelle, begripelige og kontrollerbare (Foucault, 1991).

Parallelt gjør også styringslogikken governmentality seg gjeldende. Gjennom en indirekte maktform legitimert av ekspertkunnskapen fra det

biomedisinske kunnskapsregimet, bidrar regjeringen til å kontrollere de unge kroppene – ikke gjennom tvang og straff, men ved å tilrettelegge for selvstyre. De unge skal, slik Foucault beskriver samfunnsborgerens frihet til selvstyre mer generelt, «gjennom anbefalte prosedyrer og teknikker realisere seg selv til livsprosjekter som er til deres eget beste» (Øvrelid, 2009, s. 60). Regjeringen tar slik sett ikke ansvar for de unges problematiske kropp, men blir en disiplinierende tilrettelegger. Den unge problematiske kroppen utsettes ikke bare for politisk makt, men gjennom pastorale relasjoner blir den også offer for en ideologisk kamp – en kamp som produserer kunnskap om kropp. Den smale veien til frelse går via tredemølla og stangsellerien. Slik havner velferdsstatens ansvar for å rydde opp i de samfunnsmessige årsakene knyttet til sosial ulikhet i skyggen av hjelpen til selvhjelp.

Gjennom en disiplinierende og biopolitisk maktutøvelse, som også vektlegger tilrettelegging for individets selvstyre, blir fysisk aktivitet løsningen på alle våre problemer, også de samfunnsskapte. Helseismen, som synes å få regjere fritt i teksten sammen med individets frihet til selvstyre, bidrar dermed til at folkehelsemeldingen *ikke* blir et korrektiv til selvhjelpsdiskursen, men snarere en premissleverandør for at fenomener som *The 5 am morning-routine* kan vokse frem.

Fra kontroll av psykisk uhelse til stimulering gjennom konsum

Regjeringens individorienterte perspektiver illustrerer hvordan maktbruken i folkehelsemeldingen, også i tråd med Foucaults perspektiv, blir et bilde på den kroppen vårt markedsorienterte samfunn trenger (Foucault, 2010, s. 58). Den biopolitiske maktformen kommer til syne idet regjeringen viser sin ekspertstyrte vei til frihet og selvrealisering. Ved å inngå i denne pastorale relasjonen skal enkeltindividets veiledede og målrettede innsats bli belønnet med en frisk og sunn kropp, uten at det offentlige helsevesenet trenger å belastes. Parallelt viser selvhjelpsdiskursen hvordan fenomener som *The 5 am morning-routine* på mange punkter faller sammen med regjeringens selvhjelpsmodeller, samtidig som vi kan se at makten og helseismen strammes til i sosiale medier. Ser vi nærmere på morgenrutinene som florerer her, kan vi avdekke hvordan markedskreftene tar plass i tårnet, representert av de store

kjedene av treningsstudioer, treningstøygiganter, coaching, selvhjelps litteratur, fitnessutstyr og matindustrien. Disse står beredt og i posisjon til å tjene på styringen av den ensomme, angstfulle og deprimerte unge kroppen. Slik blir rutiner som The 5 am morning-routine et bilde på hvordan den statlige forståelsen av en problematisk ung kropp raskt dreies til stimulering av kroppen i selvhjelpsdiskursen.

Mens regjeringens løsning på den problematiske unge kroppen synes ideologisk legitimert av helseisemen, illustrerer morgenrutinen hvordan markedskreftene parallelt profitterer økonomisk på sårbare barn og unge. I bestrebelsen med å realisere seg selv oppfordrer morgenrutinene ikke bare til fysisk aktivitet, et sunt kosthold, et sosialt liv og det å søke mening – i sosiale medier omfatter selvrealisering også et endeløst konsum av ulike varer og tjenester. Mens regjeringen vil at unge skal være fysisk aktive, sosiale og meningssøkende gjennom stegene i *Kvardagsglede* og *Hodebra student*, er selvhjelpsdiskursens fremste mål å selge en rekke varer og produkter som skal stimulere de unge i sine livsprosjekter. Selvhjelpsdiskursen er en milliardindustri som håver inn penger på enkeltindividets stadige tilkortkommenhet. Slik sett tegnes et nytt og tydelig bilde av hvordan folkehelsemeldingens ansvarliggjøring av enkeltmennesket bereder grunnen for en utstrakt økonomisk utnyttelse av sårbare unge gjennom markedets stimulering.

Symbolikken i vekkerklokka som settes til 05.00 illustrerer hvordan helseisemen og individualiseringen, kan være svært produktive maktformer. Men det er en form for maktbruk der det, som Foucault demonstrerer, ikke er behov for våpen, fysisk vold eller materiell tvang – bare et inspiserende blikk som hver enkelt utøver over, og mot, seg selv – altså makt utøvd kontinuerlig (Foucault, 2010, s. 155). De unge kvinnene inspireres til å sprette opp av senga før morgengry. De har med andre ord ingen tid å miste! Mens de nipper til en kopp grønn te, er det frem med notatblokka og tid for manifestasjon – også i dag handler det om å bli den beste versjonen av seg selv! Denne maktbruken, som er muliggjort av helseisemen som ideologi, blir også en økonomisk makt som ender opp med å treffe de unge kroppene *før* arbeidsdagen i det hele tatt har begynt. Husker vi tilbake til Foucaults beskrivelse av internaliseringen av de unge kriminelle, oppleves plutselig datidens formaninger om å re opp sengen, kle på seg og arbeide ikke fullt så strabasiose.

Undertrykkelsen av den problematiske unge kroppen

Folkehelsemeldingens kapittel 5 muliggjør særlig en spesifikk sosial realitet hvor den problematiske unge kroppen, overvektig så vel som deprimert, skal bøtes på gjennom fysisk aktivitet. Alternative innfallsvinkler, hvor behovet for å kontrollere de unges kropp og psykiske helse adresseres mer på vegne av sosiale klasser gjennom å strukturelt ta tak i årsakene, havner i skyggen. Gjennom meldingen rettes det disiplinierende blikket mot den unge problematiske kroppen, og i helseismens navn stilles den psykisk syke og overvektige kroppen fullt og helt til ansvar for å ha havnet på dypt vann. Sosial klasse er ikke av betydning – veien opp på tredemølla ser ut til å være lik for alle. Velferdsstaten har vendt ryggen til.

Regjeringens formuleringer i folkehelsemeldingens kapittel 5 setter grenser for hvordan vi skal forstå den unge problematiske kroppen i dag, og bidrar gjennom et grunnsyn som konnoterer marginalisering, ikke til å jevne ut sosiale helseforskjeller, men snarere til å forsterke dem. Gjennom henvisninger til medisinsk forskningsdata og statistikk fremheves et snevert kunnskapssyn ved å rigge det Foucault kaller pastoral makt. På samme vis som influensere i selvhjelpsdiskursen, inngår regjeringen i en autoritetsrelasjon hvor de gjennom ekspertråd konfronterer de unge med livsprosjekter som fører til at kompleksiteten i den unge problematiske kroppen undertrykkes.

Når det blir skambelagt å være et vanlig menneske

I dette kapitlet har jeg utforsket hvordan regjeringen i folkehelsemeldingens kapittel 5 utøver makt gjennom disiplinering og hvordan denne styringslogikken forsterkes og virker sammen med selvhjelpsdiskursen. Mens Foucault sannsynligvis ville nøydt seg med å slå fast at slik opererer makten som en sosial konstruksjon uten å videre stille spørsmål ved om den er god eller dårlig, vil jeg argumentere for at regjeringens individorienterte styringslogikk medfører både risiko, marginalisering og utenforskap for de sårbare unge kroppene. Selv om den disiplinerende makten og friheten til selvstyre også er produktive styringsformer, er det et godt spørsmål om ikke velferdsstaten

Norge, ved å fremme individualisering når det gjelder våre barn og unges psykiske helse, skaper det filosofen Sartre ville karakterisert som en svak sosial formasjon (Østerberg, 1993). Individualiseringen blir en ødeleggende maktform som legitimerer ujevnheten i den materielle situasjonen og gjør at vi mister medmennesket av syne (Østerberg, 1993, s. 103).

Folkehelsemeldingen som velferdspolicy kan leses som et vellykket ledd i det som av andre har vært benevnt som det skandinaviske velferdsprosjektets forsøk på å kombinere styring med frihet og selvstendighet (Øvrelid, 2009). Samtidig, når regjeringens grunnsyn og styringslogikker får virke sammen med og forsterkes av den disiplinerende og stimulerende makten i selvhjelps-diskursen, blir friheten ikke egentlig frihet, men *frihet i en bestemt retning* – en form for frihet som den tysk-amerikanske sosiologen og psykoanalytikeren Erich Fromm kalte fremmedgjøring. I denne prosessen slutter mennesket å være mål i seg selv og blir til syvende og sist snarere et middel for økonomiske interesser. «Menneskets opplever ikke seg selv som den aktive bærer av sine gode egenskaper, men som en utarmet 'ting', avhengig av krefter utenom seg selv som det har overført sin egenart til» (Fromm, 1967, s. 119).

Forstått slik, blir friheten og selvrealiseringen som fremmes gjennom folkehelsemeldingens kapittel 5 et mål og en retning som er manipulert eller skapt i en ekspertstyrt relasjon. På den smale veien som helseismen gjør tilgjengelig for unge i dag, handler det ikke om å være et fritt individ, men om å bli fri gjennom å leve opp til bombardementet av urealistiske idealer, ofte fremsatt av influensere. Som en konsekvens får vi et samfunn hvor det rett og slett kan bli skambelagt å være et vanlig menneske, og det å ikke leve opp til idealene. Alternativet, å lykkes i dette selvrealiseringsprosjektet, å bli *fri*, blir potensielt en bestrebelse som tar de unge lovende vekk fra humane verdier som både fellesskap og solidaritet bygger på. Risikoen er at samfunnet ender opp med å heie frem narsissistiske individualister som ikke ser fellesskapet, men kun sitt eget speilbilde.

Et sentralt spørsmål vi bør stille oss i lys av kropp- og velværefokuset som unge utsettes for i dag, er om det egentlig er så overraskende at antallet med psykiske lidelser skyter i været. Et annet, slik Erich Fromm (1967) ville formulert det – kan det være samfunnet vårt som er sykt og ute av lage, ikke menneskene?

Fremfor å være et korrektiv til rutinene, anbefalingene og konsumeringen som florerer i selvhjelpsdiskursen, synes folkehelsemeldingen snarere

å investere massivt i å legitimere en praksis som loser oss inn i selvhjelpsmaskineriet. Selv om vi finner eksempler på forståelser av den unge problematiske kroppen som henviser til sosialdemokratiske ideer om velferd, virker det som strategiene for håndteringen av den problematiske kroppen i folkehelsemeldingen undergraver regjeringens demokratiske oppdrag om å utjevne sosiale helseforskjeller. Er du født på feil side av Oslo, med feil pass eller jobber i lavtlønnsyrker, dør du fortsatt 7–8 år før øvre middelklasse og vil uansett slite med mer livsstilssykdommer og psykiske lidelser. En joggetur skaper ikke mer sosial mobilitet, og klassereisen blir ikke kortere av litt hverdagsglede.

Referanser

- ABC for god psykisk helse. (2024). *ABC for god psykisk helse*. ABC for god psykisk helse. www.abcforgodpsykiskhelse.no
- Belsey, C. (2022). *Poststructuralism: A very short introduction* (Second edition). Oxford University Press.
- Bregnballe, A. (2005). *Når opplysning blir hindring: Legfolk og fagfolk i dialog om utviklings- og miljøpolitikk*. Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Unipub. <https://books.google.no/books?id=tb4OkAEACAAJ>
- Bregnballe, A. (2014). Marginalisering av borgernes systemutfordrende stemmer – en Foucault-inspirert studie av maktmekanismer i norsk miljøpolitikk. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(3), 262–290. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2014-03-01>
- Crawford, R. (1980). Healthism and the medicalization of everyday life. *International Journal of Health Services*, 10(3), 365–388. <https://doi.org/10.2190/3H2H-3XJN-3KAY-G9NY>
- Engebretsen, E., & Heggen, K. (2012). *Makt på nye måter*. Universitetsforlaget.
- Farsethås, H. C. (2009). Disiplin, biopolitikk og regjering. Foucaults maktanalyser. *Agora*, 27(2–3), 225–246. <https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2009-02-03-10>
- Foucault, M. (1991). Governmentality. I G. Burchell, C. Gordon & P. M. Miller (Red.), *The Foucault effect: Studies in governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, M. (2010). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972–1977* (Nachdr.). Pearson Education.
- Fromm, E. (1967). *Det sunne samfunn* (J. L. Mowinckel, Overs.). Pax forlag A/S.
- Hjeltnes, A. (2016, 1. mars). Når selvrealisering blir samfunnsmoral – Intervju med Ole Jacob Madsen. *Blogg: Akademiet for yngre forskere*. <https://blogg.forskning.no/akademiet-for-yngre-forskere/nar-selvrealisering-blir-samfunnsmoral-intervju-med-ole-jacob-madsen/1102259>
- Meld. St. 15. (2022–2023). (2023). *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20222023/id2969572/>
- Nipen, K., & Knapstad, M. L. (2015, 30. januar). Psykologiprofessor advarer mot selvhjelps-bøker. *A-magasinet*. <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/oymV/psykologiprofessor-advarer-mot-selvhjelpsboeker>
- Sandve, E. (2022, 11. oktober). *Grytidlig morgendisiplin-trend sprer seg i sosiale medier*. <https://www.nrk.no/sorlandet/my-5-am-morning-routine-fanger-unge-jenter-1.16126471>
- Wollebæk, D. (2022). Når fagfolk lover for mye. *Psykologitidsskriftet*. <https://psykologitidsskriftet.no/etikspanelet/2022/06/nar-fagfolk-lover-mye>
- Østerberg, D. (1993). *Jean-Paul Sartre – Filosofi, kunst, politikk, privatliv*. <https://www.akademika.no/humaniora/filosofi/jean-paul-sartre/9788205217997>
- Øvrelid, B. (2009). *Nødvendigheten av fronetisk handlingskompetanse i sosialt arbeid*. Fakulteten for samhølls- og livsvetenskaper, Sociologi, Karlstads universitet.

Netland, G. (2025). Hvis skolen var annerledes: Om skolefravær og –
frafall. I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 311–334).
Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670912>

12

Hvis skolen var annerledes

*Om skolefravær og – frafall*¹

Grethe Netland

1 Tittelen spiller på Niels Christies bok fra 1971 – *Hvis skolen ikke fantes*. Boktittelen kan antyde at Christie tok til orde for å avskaffe skolen. Men det gjorde han ikke. Tvert imot, han delte verdiene som den norske skolen hvilte på, men mente at den ikke maktet å skape «det sosiale fellesskapet» skolen også var ment å være (Aagre & Schaanning, 2022, s. 19–21).

Sammendrag: Utgangspunktet for kapittelets tema er at høyt skolefravær og skolefrafall ser ut til å være et økende problem – i alle fall har oppmerksomheten rundt fravær og frafall vært betydelig de siste årene. Fremfor å være et innlegg i debatten om hvilke tiltak som kan tenkes å redusere fravær og frafall innenfor dagens skole, er kapittelet en diskusjon om hvorvidt frafall og fravær delvis kan forklares ved skoleløpets varighet og innretning. I skolepolitiske dokumenter er det tydelig å spore at fullført videregående opplæring – minst tretten år på skole – regnes for å være nødvendig for å kunne lykkes som selvstendig borger. Dette er uttrykk for et normativt syn på menneskets plass i samfunnet, som for noen har negative følger. Krav om fullført videregående opplæring, og kravene som stilles gjennom hele skoleløpet, oppleves av mange elever som et u håndterlig press som resulterer i stort fravær og frafall. Kapittelet innledes med en beskrivelse av fraværs- og frafallsfenomenene. Dernest trekkes det frem sitater fra skolepolitiske dokumenter som viser myndighetenes begrunnelser for skoleløpets varighet. Videre beskrives omfanget av og forklaringer på høyt skolefravær og -frafall. Kapittelet avsluttes med et Aristoteles-inspirert forslag til hvordan en skole med mindre fravær og frafall kan se ut: kortere skoleløp og større valgfrihet tidligere i løpet.

Nøkkelord: skolefravær, skolefrafall, skolens varighet, Aristoteles-inspirert skole

Abstract: The starting point for this chapter's theme is that high school/upper secondary school absenteeism and dropout rates appear to be a growing problem – at the very least, attention to absenteeism and dropout rates has been significant in recent years. Instead of contributing to the debate on which measures might reduce absenteeism and dropout rates within the current school system, the chapter is a discussion of whether absenteeism and dropout rates can partly be explained by the duration and structure of the school pathway. In educational policy documents, it is evident that completing upper secondary education/high school – at least 13 years of schooling – is considered necessary to succeed as an independent citizen. This reflects a normative view of the human being's place in society, which has negative consequences for some. The requirement to complete high school/upper secondary education, along with the demands placed on students throughout their schooling, is experienced by many as an overwhelming pressure that leads to high absenteeism and dropout rates. The chapter begins with a description of absenteeism and dropout phenomena. Next, quotes from educational policy documents that illustrate the authorities' reasoning for the duration of the school trajectory will be presented. Furthermore, the extent of and explanations for high absenteeism and dropout rates are described. The chapter concludes with an Aristotle-inspired proposal for a school system with lower absenteeism and dropout rates: a shorter school trajectory and greater freedom of choice earlier in the process.

Keywords: school absenteeism, dropout, school duration, Aristotle-inspired school

Innledning

Barn og unge er omgitt av voksne som ønsker den oppvoksende slekt en god og lærerik skolegang. Skolen regnes som så viktig at det tenkes og snakkes om skole og utdanning som nødvendig for et godt liv som voksen. De voksne rundt elevene omfatter alt fra foreldre og storfamilie til lærere, rådgivere, byråkrater, forskere og politikere. Sammen utgjør de et slags meningsfelleskap som formidler et menneske- og samfunnssyn med stor innvirkning på hvordan barn og unge tenker om seg selv – meninger uttrykt i ord som får avgjørende betydning for hvordan barn og unge opplever sin plass i verden og i skolen.

Det er rimelig opplagt at følgende hyppig forekommende påstander former unge menneskers oppfatninger om utdanning og samfunnet: «hvis ikke du gjennomfører skolen får du ikke jobb», «hvis du slutter på skolen mister du venner», «du må gå på skolen for å lære ting du får bruk for senere i livet», «hvis du får mer fravær nå, har vi ikke vurderingsgrunnlag», «vi må få de unge gjennom videregående for å hindre utenforskap», «du må minst ha en bachelorgrad – helst en mastergrad – for å få den jobben» og så videre.

Samtidig vet vi at ikke alle kan eller vil rette seg etter normene som ligger i slike og lignende utsagn. Noen ønsker å gå på skolen, men får det ikke til. Andre får det til, men vil egentlig ikke. Dette kommer til uttrykk i et omfang av skolefravær og -frafall som vekker bekymring hos menneskene rundt eleven – familie, lærere og skoleledere. Men også blant skolepolitikere og skolebyråkrater vekker fravær og frafall bekymringer, og forskere forsøker å fremskaffe kunnskap om omfang og forklaringer (Frydenlund & Strand, 2024, s. 2).

Dette kapitlet er inspirert av den offentlige diskusjonen om skolefravær og skolefrafall – en diskusjon som har fått stor oppmerksomhet, og hvor det letes etter forklaringer og foreslås tiltak for å komme fraværet og frafallet til livs. De fleste skolefolk, politikere og forskere synes å ta dagens system med tretten til fjortenårs skolegang² for gitt, og konsentrerer seg om hva som – viktig og prisverdig nok – kan redusere fraværet og frafallet innenfor den rammen. Jeg skal nærme meg fraværs- og frafallsproblematikk fra en litt uvanlig vinkel,

2 Tretten år ved studieforberedende program på videregående, fjorten år ved de fleste yrkesfaglige programmene (hvorav de to siste er opplæring i bedrift).

hvor jeg spør om et skolesystem med minst tretten års skolegang i realiteten er feilslått politikk.

Styringsdokumenter som offentlige utredninger, stortingsmeldinger, lovproposisjoner, lover og forskrifter sender et budskap om at så å si alle må gjennomføre videregående skole. Disse dokumentene er gode kilder for å spore begrunnelser for dette budskapet. I begynnelsen av kapittelet skal jeg sitere fra noen slike policy-dokumenter for å vise hvilke fortellinger om skolen som ser ut til å ha festet seg som udiskutable sannheter. Som premissgivende er slike tekster å oppfatte som uttrykk for makt – på godt og vondt.

Jeg stiller meg kritisk til fortellingen om at «kunnskapssamfunnet» krever at gjennomført videregående skole i realiteten er obligatorisk. Denne fortellingen betyr for mange barn og unge et uhandterlig press som skaper tapsopplevelser og mistriksel. Det ser vi både på omfang av og forklaringer på fravær og frafall. For å gi et bilde av omfang og forklaringer, skal jeg vise til nyere forskning på feltet, før jeg i slutten av kapittelet foreslår noen overordnede trekk ved et skolesystem som – forhåpentligvis – vil føre til redusert fravær og frafall. Forslaget er inspirert av innsikter fra Aristoteles' (384–322 fvt.) tanker om kunnskap, utdanning og dannelse slik de kommer til uttrykk i hans skjellsettende verk *Den Nikomakiske etikk*.

Skoleløpets varighet – noen begrunnelser i individets og samfunnets behov

Gjeldende opplæringslov ble satt i verk 1. august 2024. I forarbeidene til loven er det tydelig å spore hvilken vekt som legges på at et skoleløp inkluderer avsluttet videregående opplæring. Et av forarbeidene til opplæringsloven er Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Ifølge Utdanningsdirektoratet har denne utredningen vært viktig for utforming av ny opplæringslov. Stortingsmeldingen innledes med å peke på tre grunner til at det trengs en reform for å nå målet om at de aller fleste (spesifisert til 90 prosent) skal fullføre videregående opplæring. Den første er at fullført videregående gir større frihet til å velge vei senere i livet, den

andre er nye kompetansebehov, og den tredje er at det har blitt vanskeligere å komme seg inn på arbeidsmarkedet uten videregående:

Andelen unge i alderen 20–29 år med bare grunnskole som verken var i jobb eller utdanning, har økt med ti prosentpoeng fra 2008 til 2017. Veien til myndiggjøring, arbeid og deltagelse i samfunnet går gjennom utdanning og kunnskap. Å ha et arbeid og å være inkludert i et felleskap er en del av det som skal til for å skape et godt liv for de fleste mennesker. Økt arbeidsinnsats sammen med høy kompetanse i arbeidsstyrken gir også høyere økonomisk vekst og mer velferd. For den enkelte vil det å komme i jobb bety en stabil inntekt og økt livskvalitet. (Meld. St. 21 (2020–2021), s. 7)

Et annet forarbeid til opplæringsloven er NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*, der det heter at «[n]y opplæringslov bør ... bidra til at flest mulig unge og voksne fullfører videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse» (s. 158). Utvalget bak NOU-en bygger denne anbefalingen på antakelser om utviklingstrekk i arbeidsmarkedet (s. 157–158) – en utvikling som blant annet er påvirket av teknologisk endring:

Teknologiske endringer har ført til et mer kunnskaps- og kompetanseintensivt arbeids- og samfunnsliv, og ny teknologi og kunnskap påvirker hvordan varer og tjenester utvikles og arbeidsoppgaver løses. (NOU 2019: 23, s. 157)

Denne NOU-en følges opp av Kunnskapsdepartementets lovforslag (Prop. 57 L (2022–2023) – *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa*). Der uttrykkes forventningen om gjennomført videregående slik:

Det er positivt at ein stadig større del fullfører videregående opplæring, og at det aldri har vore færre utan eller utanfor videregående opplæring. Regjeringa vil at endå fleire skal fullføre og få ei reell kvalifisering for arbeid, læreplass og vidare utdanning.

Norsk arbeids- og samfunnsliv treng fleire fagarbeidarar for å bygge den moderne velferdsstaten og ein industri i verdstoppen. Det er i dag for mange som ikkje får læreplass, og for få gjennomfø-

rer med fag- eller sveinebrev. Tiltak for at fleire skal bli kvalifiserte til læreplass, arbeid og vidare utdanning, er viktig for at fleire skal delta i arbeidslivet, og for å redusere sosiale forskjellar. I denne proposisjonen blir det foreslått ein fullføringsrett og ein yrkesfagleg rekvalifiseringsrett. Fullføringsretten gir rett til ikkje berre tre års opplæring, men opplæring til ein fullfører, og vil vere ei sentral utviding av retten. Det vil gi fleire høve til å kvalifisera seg for ein billett inn i arbeidslivet vårt. Det gjeld både ungdom og vaksne. Det er samfunnsøkonomisk lønnsamt at fleire fullfører vidaregåande opplæring og blir kvalifiserte for arbeid eller studium, sjølv om det for nokon kan ta fleire år. (Prop. 57 L (2022–2023), s. 33)

Målsettingen for vidaregåande opplæring som uttrykkes i forarbeidene, ble fulgt opp da loven ble vedtatt av Stortinget 2. juni 2023. Loven slår fast at retten til vidaregåande opplæring strekker seg langt. Det gis rett til vidaregåande opplæring helt til man har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, rett til å velge retning på vidaregåande på nytt så mange ganger som ønsket inntil det året eleven fyller 19 år, og rett til ny utdanning for elever som har fagbrev eller studiekompetanse fra vidaregåande fra før (Utdanningsdirektoratet, 2023b; Opplæringslova, 2023, § 5-1; § 18-3).

I tillegg til disse rettighetene, kan fylkeskommunen gi tilbud om vidaregåande opplæring til dem som ikke har rett til det. Dette gjelder de som har brukt opp retten, og de som er over opplæringspliktig alder, det vil si 10. klassealder, som ikke har fullført grunnskolen (Opplæringslova, 2023, § 18–5).

Policy-tekster som dette støtter seg på statistikk om hva som skjer med elever som ikke gjennomfører vidaregåande utdanning, eller har langvarig fravær. Gjennomgående påpekes det at de som ikke gjennomfører, i gjennomsnitt har lavere inntekt, i større grad er arbeidsledige og oftere bruker offentlige stønader enn de som gjennomfører (Korsmo & Vik, 2023). Trøndelag fylkeskommune uttrykker det slik på sine nettsider:

Personer som ikke har gjennomført vidaregåande opplæring, vil ha dårligere forutsetninger på arbeidsmarkedet enn de som har fullført. De har gjennomsnittlig lavere inntekt, høyere arbeidsledighet og benytter seg oftere av offentlige stønader og trygd. I tillegg er det en sterk sammenheng mellom frafall i vidaregåande skole, sosial

ekskludering, kriminalitet, dårlig helse og lave materielle vilkår. Derfor er videregående utdanning en av de viktigste oppgavene til Trøndelag fylkeskommune ... (Trøndelag fylkeskommune, 2022)

Som vi ser av sitatene over, signaliseres det at skolegangen må være såpass lang for at enkeltindividet skal få innpass på et stadig mer kompetansekrevede arbeidsmarked, og slik sikre stabil inntekt, sosial tilhørighet og likhet, og dermed et godt liv. Det tegnes et bilde av et samfunn som krever høyt utdanningsnivå for å sikre velferd, konkurransekraft og økonomisk vekst.

På den ene siden er det lett å forstå de individuelle og samfunnsmessige begrunnelsene for langvarig skolegang. Det er riktig at endringer, som teknologisk utvikling, krever mer og ny kunnskap innenfor en rekke felt. Derfor er det også lett å applaudere at retten til videregående opplæring strekker seg langt, ved at fellesskapet stiller opp med vide muligheter og flere sjanser for den enkelte til å finne utdanninger som både tjener den enkeltes behov for kunnskap og selvrealisering, og samfunnets behov for kompetanse.

På den andre siden bør de individuelle og samfunnsmessige begrunnelsene for lang utdanning problematiseres. Vi bør spørre om forventningen om minst tretten års skolegang – understøttet av generøs rett til fullført videregående utdanning – fører til en form for uhåndterlig og unødvendig press for de elevene som av ulike grunner ikke finner seg til rette på skolen. Vi bør også spørre om det er slik at forestillinger om samfunnets og arbeidslivets behov legger premisser for innholdet i skolen, og fører til krav og arbeidsmetoder som for noen elever er usunt angstfremkallende. Disse to spørsmålene dreier seg altså om hvorvidt og hvordan skoleløpets varighet og innhold kan føre til at en god del barn og unge betaler en høy pris i form av avmakt og tapsopplevelser.

Dessuten bør vi spørre om det virkelig er slik at arbeidsmarkedet krever minst tretten års skolegang. Det er riktig at enkelte sektorer krever lang og svært spesialisert utdanning og kompetanse, men spørsmålet er om for mange aktører på arbeidsmarkedet krever utdanning som ikke er nødvendig. Videre i kapitlet forsøker jeg å bidra til å besvare disse spørsmålene.

Hvordan kan skoleløpets varighet og innhold forklare frafall og fravær?

Som elev utsettes barn og unge for press over lang tid, der de plikter å lære, plikter å lære på bestemte måter, og der det som er lært vurderes og måles etter bestemte kriterier, ikke ut fra den enkeltes forutsetninger. Forskning kan tyde på at altfor mange gruer seg til å gå på skolen (Moen, 2022, s. 97–99; Ungdata, 2024), og noen gruer seg så mye at de ofte ikke greier å gå på skolen og kanskje til slutt faller helt ut.

Nedenfor trekkes først frem forskning om omfanget av fravær og frafall, dernest om mulige forklaringer. Dette for å vise hva slags problem fravær og frafall kan beskrives som.

Omfang av fravær og frafall

Når skolefravær og skolefracfall nå får mye oppmerksomhet, skyldes det at omfanget ser ut til å øke. Skolefravær og frafall er to litt ulike fenomener som ikke nødvendigvis, men ofte, henger sammen ved at det første kan føre til det siste. Forsøk på å hindre fravær kan være rettet mot å hindre frafall.

Når det gjelder fravær, er det vanskelig å fastslå omfanget nøyaktig, siden det ikke finnes koordinert fraværregistrering. Men når det hevdes at omfanget er betydelig og økende, bygger det på rapporter fra skoleledere og skoleeiere (Amundsen, 2022, s. 34; Bergene et al., 2021; Bergene et al., 2023). På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (2023a) har Fafo og NIFU utarbeidet hver sin rapport om skolefravær i grunnskolen og i videregående skole.

Omfang av fravær

Rapporten fra Fafo er en kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær (Kjeøy & Lysvik, 2023). Forskerne oppsummerer at begrepsbruken i litteraturen om skolefravær varierer, og at det ikke er enighet om hva som regnes som «bekymringsfullt», «langvarig» eller «problematisk» fravær, og at det ikke finnes god statistikk over omfanget (s. 4).

De nevner at Utdanningsdirektoratet riktignok har statistikk over fravær på 10. trinn og i videregående skole, men at disse tallene er usikre, siden elever kan få slettet inntil 10 fraværsdager per år på vitnemålet sitt. Forfatterne peker

også på at tallene for de siste årene er særlig usikre, siden det ble innført midlertidige regler for fraværregistrering i forbindelse med pandemien i årene 2020–2022 (s. 36–37).

Men basert på tallmaterialet for de siste omtrent ti årene, finner de «ingen forskning som viser at høyt skolefravær eller skolevegring er et økende problem» (Kjeøy og Lysvik, 2023, s. 38). De er usikre på om de siste årenes økte oppmerksomhet på bekymringsfullt fravær er et uttrykk for at fraværet faktisk har økt, eller om det er oppmerksomheten som har endret seg (s. 38).

NIFUs rapport handler om skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av skolefraværet (Bergene et al., 2023). Studien var altså rettet inn mot opplevelser og erfaringer fra dem som sitter relativt tett på elevene, ikke tallmessige oversikter over omfanget av fravær. I likhet med forfatterne av Fafo-rapporten finner heller ikke Bergene og kolleger noe entydig bilde av omfanget: Et flertall av respondentene i barne- og ungdomsskolen mente at fraværet har økt de siste årene, særlig i tiden etter pandemien. Respondentene fra videregående skole delte seg omtrent på midten, der halvparten mente at fraværet hadde økt de siste årene, mens den andre halvparten mente at det ikke hadde økt (s. 7).

Omfang av frafall

Når det gjelder frafall, er det hensiktsmessig å skille mellom barne- og ungdomsskolen og videregående skole. I barne- og ungdomsskolen brukes ikke begrepet frafall, men «manglende grunnskolepoeng». De med manglende grunnskolepoeng mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene, og får ikke beregnet skolepoeng ved opptak til videregående. I 2023 gjaldt dette 5 107 elever, eller 7,8 prosent av alle elever som avsluttet 10. klasse. Dette er nær en dobling på åtte år. I 2015 gjaldt det 2 665 elever, eller 4,2 prosent (Utdanningsdirektoratet, u.å. a). Elever uten grunnskolepoeng kan tas inn til videregående opplæring på individuelt grunnlag (Opplæringsforskrifta, 2024, § 4–20).

Frafall i videregående skole lå lenge på omtrent 30 prosent, men er redusert i løpet av de siste få årene. I 2023 hadde 17,8 prosent av elevene som begynte på videregående fem til seks år tidligere, sluttet [1]. Til tross for denne relativt betydelige reduksjonen i frafall, er det en uttalt politisk målsetting å redusere frafallet ytterligere, slik det uttrykkes i sitatene over – bak prosent-

tallene ligger et stort antall unge mennesker. De 17,8 prosent som i 2023 ikke hadde fullført, utgjør nær 11 462 elever [1].

Mulige forklaringer på fravær og frafall

Nyere forskning tyder på at det finnes mange og individuelle forklaringer på hvorfor barn og unge velger bort skolen i kortere eller lengre perioder, eller slutter helt. Det kan se ut til at elever og foreldre oftest forklarer fravær og frafall med forhold ved skolen, mens skolefolk oftest forklarer det med forhold hos eleven og/eller elevens familie (Kjeøy og Lysvik, 2023, s. 4; Frydenlund & Strand, 2024, s. 1). Hovedtrekkene i de ulike forklaringene presenteres kort.

Forklaringer på fravær

Når skoleledere og skoleeiere i hovedsak forklarer fravær med faktorer ved den enkelte elev, trekker de særlig frem psykisk uhelse. Men de peker også på faktorer ved skolen, som økt forventningspress, mer testing og vurdering, sterkt fokus på teoretiske fag og mobbing (Bergene et al., 2023, s. 7–8). Bergene og kolleger finner at bekymringer rundt fravær er utbredt. Bekymringene har å gjøre med at fraværet oppleves mer sammensatt enn tidligere, og dessuten at årsakene er mer alvorlige. Kunnskapsoppsummeringen til Kjeøy og Lysvik bekrefter dette: forskere erkjenner at årsakene er sammensatte og kompliserte (2023, s. 4).

Hva sier så de det gjelder om forklaringer på fravær? Hva mener barn og unge – og foreldrene deres? Kildene er begrensede, men det som kan trekkes ut fra tilgjengelig informasjon og forskning, er at fravær kan forklares både med faktorer hos den enkelte og faktorer ved skolen, men at skolen ikke godt nok møter det enkelte barns problem og behov. Det kan være snakk om at ulike problemer som dysleksi/dyskalkuli, faglige utfordringer, utfordrende arbeidsformer som gruppearbeid og muntlige presentasjoner, ADHD, autisme, angst, depresjon og mobbing utløser behov for tilrettelegging som ikke imøtekommes godt nok (Voksne for barn, 2023; Barneombudet, 2024; Nygård & Bjordal, 2024).

Et ekspertpanel nedsatt av Barneombudet leverte i 2024 en rapport om skolefravær med tittelen *One size fits all*. Ekspertene er seks ungdommer i alderen 14 til 18 år som har hatt langvarig skolefravær, og som nå er helt eller delvis tilbake på skolen. I innledningen til rapporten sier de unge ekspertene:

Det er viktig å snakke om skolefravær. Skolefraværet starter tidlig, gjelder mange og kan få store konsekvenser for fremtiden vår. Samfunnet er bygd opp for at alle fullfører videregående. Fravær fører til at vi blir hengende etter faglig og kan ende opp med å få færre jobbmuligheter. ... Vårt fravær har ofte oppstått på grunn av ting på skolen. Skolesystemet er tilpasset en gruppe mennesker, og det passer ikke for alle. Vi har opplevd mangel på tilrettelegging av det faglige, psykiske vansker, ensomhet og mobbing. Å bli overveldet av mye inntrykk, store grupper, mye folk og mye lyder som også gjør det vanskelig å konsentrere seg. Å bli utbrent på grunn av stress og press både sosialt og faglig. Alt dette har gjort det vanskelig, og umulig, å være på skolen. (Barneombudet, 2024)

Vi kan lese ut av dette og andre innspill i rapporten at ungdommenes problemer forsterkes på skolen, eller at skolen i noen tilfeller er opphavet til problemene. Det er nærliggende å anta at den ene gruppen mennesker ekspertpanelet mener skolen er laget for, er de robuste og selvdisiplinerte – de som trives med gruppearbeid og som tar utfordringer på strak arm.

Foreldre med barn som ikke vil gå på skolen, opplever ofte usikkerhet, stress og frustrasjon. De bekymrer seg for fraværet i seg selv, bruker mye tid på å finne ut hva som er årsaken, og er fortvilet over at barnet ikke trives på skolen.

Rapporter fra foreldre til barn med langvarig eller hyppig fravær tyder på at mange av barna mangler gode relasjoner til medelever og lærere, har vansker med å mestre det sosiale livet på skolen, eller blir utsatt for mobbing. Slik mange foreldre opplever det, erfarer barna skolen som et utrygt sted å være (Amundsen et al., 2022, s. 38–42).

Forklaringer på frafall

Utdanningsdirektoratet (2022, s. 48) peker på to forklaringer på økningen i antall barn som går ut av ungdomsskolen uten skolepoeng. Den ene er det store antallet som kom med flyktningstrømmene i 2015–2016 (de fleste fra Syria) og i 2021–2022 (de fleste fra Ukraina). Den andre forklaringen handler om elevenes psykiske helse, og kan forklare økningen i andelen uten skolepoeng også blant elever som ikke er nyankomne. Direktoratet viser til en spørreundersøkelse blant skoleledere, hvor lederne trekker frem høyt fravær,

psykisk uhelse og manglende gjennomføring av tilrettelagt undervisning som forklaringer (Bergene et al., 2021, referert i Utdanningsdirektoratet, 2022, s. 48).

Blant forklaringer på frafall i videregående finner vi for mye teori på yrkesfaglige linjer, feil valg av linje, skoletretthet og dårligere psykisk helse i aldersgruppen (Tvedt, 2022). I tillegg finnes det forklaringer knyttet til kjønn, klasse og etnisitet. Innenfor rammen av kapittelet er det ikke rom for å gå grundig inn i disse, annet enn å nevne statistikk som viser at frafallet er større blant jenter enn gutter, størst blant elever med innvandrerbakgrunn (Utdanningsdirektoratet, u.å. b) og størst blant elever med foreldre uten videregående utdanning [2].

Når det gjelder kjønn, finner vi påstander om at frafall kan skyldes at skolen er blitt mer «feminisert» med årene, eller i det minste bedre tilpasset jenter enn gutter (Torvik et al., 2021). Men forskning er heller ikke her entydig. I artikkelen «Nye jenter? Kjønnede læringsmønstre i skolen» argumenterer kjønnsforskeren Harrit Bjerrum Nielsen for at kjønnsforskjeller i skolen ikke er av ny dato (Nielsen, 2014a). I boken *Forskjeller i klassen, nyere perspektiver på kjønn, klasse og etnisitet i skolen* presenteres forskning som kan tyde på at feminiserings-argumentene ikke holder (Nielsen, 2014b).

Oppsummert, når det gjelder omfang og mulige forklaringer på fravær og frafall, viser forskning at omfanget av fravær oppleves som bekymringsfullt, at det oppleves økende, men at det ikke finnes forskningsmessig belegg for at det har økt i løpet av de siste ti årene. Omfanget av frafall fra grunnskolen (de uten skolepoeng ved utgangen av 10. klasse) har doblet seg i løpet av de siste omtrent ti årene, mens omfanget av frafall fra videregående er redusert i løpet av de siste få årene.

Når det gjelder mulige forklaringer på fravær og frafall, viser forskning at de er sammensatte og kompliserte. Elever og foreldre finner i større grad forklaringer ved skolen, mens skoleledere og skoleeiere i større grad finner forklaringer ved eleven – særlig psykisk uhelse. Denne gjennomgangen av omfang og forklaringer viser at vi som samfunn står overfor erkjente problemer som ønskes løst, og vi ser av policydokumenter, i forskning og i det offentlige ordskiftet et stort fokus på tiltak som ønskes prøvd og prøves for å komme problemene til livs.

Resten av kapittelet handler om en tilnærming til problemene som er annerledes enn det vi finner i policydokumenter og i mye av det offentlige ordskiftet.

Et Aristoteles-inspirert skolesystem

Som et bakteppe for refleksjoner over hvordan skolen kan se ut hvis den var annerledes og inspirert av Aristoteles' ideer om utdanning og dannelse, kan det være nyttig å minne om at skolen er en av våre grunnleggende samfunnsinstitusjoner. Litt forenklet kan man si at skolen har to oppdrag. Det ene er, som vi har sett, å utdanne barn og unge til arbeidslivet og livet mer generelt (Prop. 57 L (2022–2023), s. 32). Det andre er å skape en skole med egenverdi, der elevene kan være sammen, lære sosialt samspill og få tilfredsstilt lærelysten sin. Skolens doble samfunnsoppdrag fastslås i opplæringsloven og følges opp i mange skolepolitiske dokumenter. Gjennom grunnutdanningen skal barn og unge dannes og utdannes.

Elevane og dei som har læretid i bedrift, skal utvikle kunnskap, dugleik og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng. (Opplæringslova, § 1-3)

I Læreplanverkets overordnede del formidles hvilke verdier opplæringen er tuftet på, hvilke prinsipper som gjelder for utvikling, læring og danning, samt prinsipper for skolens praksis (Utdanningsdirektoratet, u.å. c). Stikkord for verdiene er menneskeverd; identitet og kulturelt mangfold; kritisk tenkning og etisk bevissthet; skaperglede; engasjement og utforskertrang; respekt for naturen og miljøbevissthet; demokrati og medvirkning.

Prinsippene for utvikling, læring og danning er at elevene skal oppleve sosial læring og utvikling, tilegne seg fagkompetanse og grunnleggende ferdigheter, og lære å lære. Prinsippene for skolens praksis er inkluderende læringsmiljø, tilpasset opplæring, samarbeid mellom hjem og skole, forbedelse til yrkeslivet, samt profesjonsfellesskap der det reflekteres over felles verdier og utvikling av praksiser (Utdanningsdirektoratet, u.å. c).

Dette er ikke så rent lite, og det kan argumenteres for at det faktisk må ta tretten til fjorten år for lærere å sørge for at elevene får god og tilstrekkelig kompetanse i ulike fag og utvikler gode sosiale ferdigheter. Dersom alle opplevde disse årene som interessante og motiverende, og skolen som et trygt sted, ville det ikke vært så mye å diskutere. Men som vi har sett, er ikke dette tilfellet.

Kunnskapsløftet 2020 kan forstås som et forsøk på å gjøre skolen bedre for flere. Dette «løftet» er en skolereform som ifølge Utdanningsdirektoratet har gitt den enkelte skole større frihet til å utforme undervisningen enn det forrige læreplanverket åpnet for. Mens de gamle læreplanene inneholdt mange temaer med stort omfang, beskriver de nye hva elevene skal lære i hvert fag. Slik åpnes det for større grad av dybdelæring sammenlignet med tidligere. Elevene skal i større grad få påvirke innhold og metoder i undervisning og vurdering. Fagene er mer praktisk rettet enn før, med mål om å fremme lærelyst. For de yngste elevene skal det legges større vekt på læring gjennom lek (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Likevel kan det hende at det trengs sterkere virkemidler enn Kunnskapsløftet for å fremme lærelyst og trivsel, og dermed redusere frafall og fravær. Jeg vil argumentere for en grunnleggende holdningsendring: Vi – politikere, byråkrater, arbeidsgivere og foreldre – bør legge bak oss forestillingen om at gjennomført videregående opplæring er billetten inn til et liv som selvstendig samfunnsborger, og i stedet skissere en innretning på skolen som henter inspirasjon fra Aristoteles' tanker om menneskets plass i samfunnet, slik han formulerer dem i *Den Nikomakiske Etikk* (1996).

Når jeg her reflekterer over det norske skolesystemet med aristoteliske briller, føyer jeg meg inn i rekken av forfattere som har foreslått hvordan Aristoteles' ideer kan inspirere utformingen av skolepolitikk og skolehverdag. I sin artikkel «Aristotle's educational politics and the Aristotelian renaissance in philosophy of education» presenterer filosofen Randall Curren leseren for en rekke forfattere som de siste førti til femti årene har revitalisert Aristoteles' ideer og vist hvordan de kan reflekteres i skole og utdanning (Curren, 2013, s. 21). Her hjemme diskuterer for eksempel skoleforskerne Sylvi Stenersen Hovdenakk og Eline Wiese (2017) hvordan lærerutdanningen i større grad kan fremme en kunnskapsform som hviler på Aristoteles' tanker om evnen til refleksjon, forstå sammenhenger og ta gode beslutninger i konkrete situasjoner.

Dette kapittelet føyer seg altså inn i diskursen om en Aristoteles-inspirert skole, men, så langt jeg har oversikt, bringer kapittelets spesifikke tema – hvordan Aristoteles' ideer kan tenkes å møte fraværs- og frafallsproblematikken – inn noe nytt.

Jeg vil fokusere på tre temaer innenfor Aristoteles' etikk: mennesket som samfunnsmedlem, trening i intellektuelle dyder og trening i moralske dyder.

Mennesket som samfunnsmedlem

Aristoteles diskuterer hvordan vi bør leve i samfunnet for å leve godt. For Aristoteles er dette ikke utelukkende en privatsak, men også et område for politikken – eller statsmannskunsten. For Aristoteles er politikk og etikk to sider av samme sak (Zuckert, 2014, s. 61), hvor politikken oppgave er å utforme samfunnet til det gode for mennesket. Målet, «det gode for mennesket», er altså politikken – eller statsmannskunstens – mål, og sammenfaller med andre vitenskapers og enkeltmenneskers mål (Aristoteles, 1995, s. 2). Det som for mennesket er godt – det høyeste godet – er ifølge Aristoteles lykke [*eudaimonia*]. Han kommer til denne konklusjonen etter å ha undersøkt – og forkastet – alternativer som nytelse (i form av fornøyer), ære og rikdom (s. 4–8). Lykke, slik Aristoteles tenker den, er en tilstand som handlingene våre strekker seg etter. Vi søker lykken for dens egen skyld, ikke for å oppnå noe annet. Aristoteles oppstiller ikke noen liste over bestemte ting som gjør at vi blir lykkelige, men han sier en hel del om hvordan vi bør leve for å oppnå lykke.

Mennesket er ifølge Aristoteles et samfunnsvesen. I en nærmere undersøkelse av hvordan vi skal forstå at lykken er det høyeste gode, forsøker han å «klargjøre menneskets oppgave» (s. 8). Han spør om mennesket, qua menneske, har en bestemt oppgave, slik som en snekker og en skomaker har visse bestemte oppgaver. Aristoteles' svar er at oppgaven er å oppnå lykke ved å leve virksomme liv i overensstemmelse med dydene (s. 9, 12).

Forstått på denne måten vil en Aristoteles-inspirert skolepolitikk hvile på en idé om at skolens mål er å skape lykkelige borgere, slik det også er den enkelte elevs mål å oppnå lykke. Derfor må skolen være et sted som bereder grunnen for et lykkelig liv. Siden et lykkelig liv er å leve i overensstemmelse med dydene – de intellektuelle og de moralske – er skolen medansvarlig for å lære elevene opp i dydene.

De intellektuelle dydene er kunnen [*techne*], viten [*episteme*] og klokskap [*fronesis*] (Aristoteles, 1995, s. 60–71). De moralske er for eksempel gavmildhet og besindighet (s. 18), og tapperhet (s. 21). Felles for de intellektuelle og moralske dydene er at de er rosverdige holdninger (s. 42). Felles for dydene er også at de ikke er gitt oss fra naturens side. Vi får dem når vi utøver dem, på samme måte som annen kunnskap:

For det vi må lære før vi kan gjøre det, det lærer vi ved at vi gjør det. Man blir for eksempel byggmester ved å bygge og sitarspiller

ved å spille sitar. Likeså blir vi rettferdige ved å handle rettferdig, besindige og tapre ved å handle besindig og tappert (Aristoteles, 1995, s. 19).

Trening i de intellektuelle dydene kunnen [*techne*], viten [*episteme*] og klokskap [*fronesis*]

I en skolekontekst inkluderer disse dydene henholdsvis praktisk og teoretisk kunnskap i ulike fag, samt det å gjøre gode og riktige valg. En Aristoteles-inspirert skole vil legge stor vekt på å gi eleven opplæring i hva han eller hun har interesser, evner og anlegg for. Kjernen i Aristoteles' syn på individets plass i samfunnet er at det skal utvikle sine interesser og talenter ved å trene på dem over tid, og slik bli eksperter på hvert sitt område.

Skolen skal ikke utdanne eksperter, men den skal sikre grunnleggende kunnskaper og også gi spesialkunnskap et stykke på vei. Et sentralt spørsmål blir da hva som minst bør være felles for alle elever i norsk skole, og når spesialiseringen bør inntreffe.

I dagens norske skole inkluderer begrepet grunnutdanning både den tiårige grunnskolen og videregående skole (Utdanningsdirektoratet, u.å. d). Videregående skole regnes altså som noe som ligger i bunnen av – er nødvendig for – noe annet, det være seg opptak til høyere utdanning eller et yrke. En viktig begrunnelse for forventningen om fullført videregående er at kunnskapssamfunnet krever det³, og at det kreves mer og mer spesialkompetanse fordi samfunnet blir mer og mer komplisert. Det er et snev av sannhet i dette, men det er feil å bruke krav fra kunnskapssamfunnet som begrunnelse for at tretten–fjorten års skolegang er et minimum for å kunne bli en gangs borger, herunder å kvalifisere til et yrke.

Alle yrker krever en eller annen form for kunnskap. Noen krever kunnskap det tar kort tid å tilegne seg, andre lang tid. Noen krever mer praktisk enn teoretisk kunnskap, andre mer teoretisk enn praktisk.

En Aristoteles-inspirert grunnutdanning begynner senere, er kortere og mer nyansert, og tilbyr større valgfrihet. En åpenbar fordel med større valg-

3 For en informativ gjennomgang av hvilke strømninger som har ført frem til dagens politiske ideer om hva kunnskapssamfunnet krever, se Kim Gunnar Helsvigs kritiske artikkel «Kunnskapssamfunnet og nasjonen – den internasjonale vendingen» (2022).

frihet sammenlignet med dagens ordninger er at den enkelte elev gis bedre muligheter til å velge noe de har evner og anlegg for. Mye tidligere enn hva dagens skolepolitikk gir rom for, tar en Aristoteles-inspirert skole på alvor at barn og unge har ulike egenskaper og interesser – ideen om individtilpasset opplæring, som er sentral i dagens skolepolitikk, tas på alvor.

La de som har evner og interesser for teoretisk problemløsning velge fag som gjør dem gode til nettopp det. La de fingernemme velge fag som gjør det mulig å utvikle kunnskap og ferdigheter om et håndverk. La den kunstnerisk anlagte velge fag som gir utløp for kreativitet og mulighet til å utvikle talentet sitt. La skoletrøtte elever prøve seg i arbeidslivet. Mye mer enn hva dagens skolepraksiser innebærer, bør elevens kunnskaper prøves ved hjelp av varierte og individtilpassede metoder. La den innadvendte og engstelige eleven slippe angstfremkallende muntlige fremføringer – fremføring kan fort nok læres den dagen den innadvendte må beherske det for å oppnå et mål han eller hun selv har satt seg.

Det betyr at elevene starter ett år senere på skolen enn i dag, at de første la oss si 6 årene for det meste består av fellesfag som utvikler både praktisk og teoretisk kunnskap, og at de neste maksimalt tre årene hovedsakelig består av valgfag som gjør dem rustet til en rekke praktiske yrker eller for et mer teoretisk løp. Resultatet kan bli en skole der flere trives og færre uteblir.

Videregående skole bør ikke inkluderes i grunnutdanningen, men være et rikt tilbud til dem som ønsker å spesialisere seg ytterligere. I langt større grad enn det dagens skolepolitikk legger opp til, må det erkjennes at en rekke yrker ikke krever tretten til fjorten års skolegang som et minimum. Konsekvensen av denne erkjennelsen kan være at unges realkompetanse tillegges mye større vekt når stillinger skal besettes.

Det er ikke vanskelig å argumentere mot disse forslagene. Det kan innvendes at større valgfrihet er for ressurskrevende (det krever mange lærere og mye penger), at det er for tidlig å «spesialisere» seg allerede etter sjettede klasse (elevene vet ennå ikke hva de liker og behersker), at de derfor må få grundige innføringer og kompetanse i en rekke fag (det kan tenkes at de vil like og en gang få bruk for et fremmedspråk i tillegg til engelsk), at tidlig spesialisering kan forsterke sosiale forskjeller (kort skolegang gir bare innpass i lavtlønnsyrker) og så videre. Rammene for kapitlet gir ikke rom for å svare på disse innvendingene, annet enn å antyde at kostnaden med flere lærere og veiledere kan dekkes opp av besparelsene ved kortere skoleløp og færre obligatoriske fag.

Trening i de moralske dydene

Aristoteles observerer at en stat, en lovgiver, som lykkes i å gjøre borgerne gode ved tilvenning, oppnår sitt mål, mens en stat som ikke greier dette, ikke når sitt mål. Ifølge Aristoteles er det «heri forskjellene mellom en god og en dårlig statsforfatning består» (s. 19). Og som han også sier, med referanse til Platon, «bør man fra den tidligste ungdom oppdras på en bestemt måte, nemlig slik at man føler glede og smerte ved de rette ting. For dette er den rette oppdragelse» (s. 21). Aristoteles erkjenner at det ikke er noen enkel vei frem til god og riktig handling gjennom å praktisere: «De oppfører seg omtrent som syke som hører oppmerksomt på legene, men ikke gjør noe av det de foreskriver» (s. 23).

Likevel, lykke – å leve i overenstemmelse med dydene – er noe de aller fleste kan oppnå. «For det er mulig for alle som ikke er blinde for dyden å vinne lykke gjennom opplæring og omsorg» (s. 12). Det er ikke snakk om et liv i konstant lykke, men heller å lære seg et dydig liv gjennom et livsløp. Som Aristoteles sier, «... en svale gjør ingen sommer, og heller ikke en dag, og likeså gjør én dag eller kort tid heller ikke mennesket salig og lykkelig» (s. 9).

Holdningene våre oppstår ifølge Aristoteles av tilsvarende virksomheter, og det er derfor nødvendig «å utøve virksomheter av en viss beskaffenhet. ... Så det har ikke liten betydning at vi straks fra ungdommen av vennes til å gjøre slik eller slik; det betyr tvert imot meget, ja alt» (s. 20).

Skolen er en sosial arena der mange barn og unge utvikler gode vennskap, men den er også en arena for konflikt. En aristotelisk tilnærming til konflikter mellom barn og unge innebærer for det første å erkjenne at alle kan trå feil, for det andre at en elevs feiltrinn er en anledning til å trene seg opp i dydene, for det tredje at den unge bør veiledes i denne treningen, for det fjerde at skolens voksne er viktige veiledere, for det femte at dette krever god tilgjengelighet av voksne veiledere, slik at – for det sjette – veiledningen kan gis i konkrete situasjoner i og utenfor klasserommet.

Ideen om at moralsk læring skjer gjennom praktisk erfaring er tydelig å spore i Aristoteles' dydsetikk. Mens det i pliktetikken i større grad er moralske regler som skal læres og følges, og i konsekvensetikken er handlingens konsekvenser som vektlegges når man står overfor et handlingsvalg, er dydsetikken en retning hvor det legges vekt på hva som er god handling flere forhold tatt i betraktning i aktuelle situasjoner. Filosofen Halvor Nordby (redaktør og medforfatter i denne boken) argumenterer for at skolens rolle i utvikling

av etisk kompetanse kan styrkes ved å anlegge en mer Aristoteles-inspirert dydsetisk praktisk tilnærming til dannelse, fremfor en teoretisk tilnærming til hva som er dårlig eller god handling og holdning (Nordby, 2008, s. 66).

Oppsummert

Skolen har en selvfølgelig og viktig oppgave i et velfungerende samfunn. Den skal utdanne og danne unge mennesker til selvstendige og gode liv. I skolepolitiske dokumenter finner vi tekster som signaliserer at tretten til fjorten års skolegang er å regne som et minimum dersom skolen skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag.

Vi står nå overfor betydelige problemer knyttet til skolefravær og frafall. Dette tilsier at vi bør tenke nytt om skolens varighet og innretning. Dersom skolen var annerledes – et sted der fellesskapet utøver sitt ansvar for opplæring og trening i intellektuelle og moralske dyder, med stor grad av individtilpassning og kortere skoleløp, der elevene mye tidligere enn i dag får mulighet til å utvikle sine evner og interesser – vil det uhåndterlige, angstfremkallende og ødeleggende presset mange elever opplever, kunne reduseres. Redusert press vil – må vi håpe – føre til mindre fravær og frafall.

Referanser

- Amundsen, M.-L., Kielland, A., & Møller, G. (2022). School refusal and school-related differences among students with and without diagnoses. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk & kritikk*, 8, 34–48. <https://pedagogikkogkritikk.no/index.php/ntpk/article/view/3514>
- Aristoteles. (1996). *Etikk/Den Nikomakiske etikk* (A. Stigen, Overs.). Gyldendal.
- Barneombudet. (2024). *One size fits all. Rapport fra Barneombudets ekspertgruppe om skolefravær*. Hentet 13. februar 2024 fra <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/one-size-fits-all>
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Denisova, E., Steine, F. S., & Vennerød-Diesen, F. F. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2021*. NIFU-rapport 2021:25. NIFU.
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Vonen, M. N., Lyckander, R. H., & Samuelson, Ø. A. (2023). *Fravær som vekker bekymring. Skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av fraværssituasjonen i Skole-Norge*. NIFU-rapport 2023:14. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3087762/NIFUrapport2023-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Curren, R. (2013). Aristotele's educational politics and the Aristotelian renaissance in philosophy of education. I C. Brooke & E. Frazer (Red.), *Ideas of education: Philosophy and politics from Plato to Dewey*. Routledge.
- Frydenlund, J. H., & Strand, A. H. (2024). Kampen om skolefraværet. En felles opplevelse av avmakt. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 8(2–3), 1–6. <https://doi.org/10.18261/nost.8.2-3.1>
- Helsvig, K. G. (2022). Kunnskapssamfunnet og nasjonen – den internasjonale vendingen. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 39(1), 5–17. <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/nnt.39.1.2>
- Hovdenak, S. S., & Wiese, E. (2017). Fronesis: veien til profesjonell lærerutdanning? *Uniped*, 40(2), 170–184. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1893-8981-2017-02-06>
- King, N. J., & Bernstein, G. A. (2001). School refusal in children and adolescent: A review of the past 10 years. *Journal of the Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 40(2), 197–205. <https://doi.org/10.1097/00004583-200102000-00014>
- Kjeøy, I., & Lysvik, R. R. (2023). *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*. Faforapport 2023:13. Fafo.
- Korsmo, E. K., & Vik, K. (2023). *Frafall i videregående opplæring*. Utdanningsforbundet. Hentet 7. april 2023 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/utdanningsforbundet-mener/artikler/frafall/>
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/?ch=1>
- Moen, O. M. (2022). Skolens omsorgssvikt. I E. Schanning & W. Aagre (Red.), *Skolens mening. 50 år etter Nils Christies Hvis skolen ikke fantes*. Universitetsforlaget.
- Nielsen, H. B. (2014a). Nye jenter? Kjønnede læringsmønstre i skolen. I H. B. Nielsen (Red.), *Forskjeller i klassen, nyere perspektiver på kjønn, klasse og etnisitet i skolen*. Universitetsforlaget.
- Nielsen, H. B. (Red.). (2014b). *Forskjeller i klassen, nyere perspektiver på kjønn, klasse og etnisitet i skolen*. Universitetsforlaget.

- Nordby, H. (2008). Barn og unges etiske kompetanseutvikling i et dannelsesperspektiv. I P. Nygren & H. Thuen (Red.), *Barn og unges kompetanseutvikling*. Universitetsforlaget.
- NOU 2019: 23. (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/no-u201920190023000dddpdfs.pdf>
- Nygård, M. & Bjordal, I. (2024). Skolevegning og «flukt» fra den offentlige skolen. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 8(2–3), 23–37. <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/nost.8.2-3.3>
- Opplæringsforskrifta. (2024). *Forskrift om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa* (FOR-2024-06-03-900). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæring* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Prop. 45 L (2022-2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>
- Statistisk sentralbyrå (2024). Gjennomføring av videregående opplæring etter fullføringsgrad, statistikkvariabler, intervall (år) og foreldrenes utdanningsnivå. [Online]. Hentet fra 13010: Gjennomføring i videregående opplæring, etter fullføringsgrad, statistikkvariabel, intervall (år) og foreldrenes utdanningsnivå. Statistikkbanken (ssb.no)
- Statistisk sentralbyrå (2024). *Gjennomføring i videregående opplæring*, 2024. [Online]. Hentet fra Gjennomføring i videregående opplæring – SSB
- Torvik, F. A., Flatø, M. & Stoltenberg, C. (2021, 1. mars). Det bør vekke bekymring at gutter gjør det dårligere enn jenter i skolen. forskningssonen.no. <https://www.forskersonen.no/kjonn-og-samfunn-kronikk-likestilling/det-bor-vekke-bekymring-at-gutter-gjor-det-darligere-enn-jenter-i-skolen/1820638>
- Trøndelag fylkeskommune. (u.å.). Faktafredag – fullført videregående opplæring. Hentet 28. august 2024 fra <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/kart-statistikk-og-analyse/nyhetsarkiv-kart-og-statistikk/faktafredag-fulloft-videregaaende-opplaring/>
- Tvedt, M. (2022). *Supported to Stay in School: How Students' Perceptions of the Psychosocial Learning Environment are Related to Intentions to Quit Upper Secondary School* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Stavanger].
- Ungdata. (2024). Hentet 26. august 2024 fra <https://www.ungdata.no/norske-barn-og-unge-trives-darligere-og-darligere-pa-skolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). Kunnskapsløftet 2020 – hvorfor har vi fått nye læreplaner? <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/hvorfor-nye-lareplaner/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Utdanningsspeilet 2022*. file:///C:/Users/709084/Dropbox/PC/Downloads/Utdanningsspeilet%202022%20(2).pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2023a). Fravær som vekker bekymring. Hentet 8. februar 2024 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/fravaersomvekerbekymring/>

- Utdanningsdirektoratet. (2023b). Høring om forskrift til ny opplæringslov. Innledende til hele høringen. Hentet fra <https://hoering.udir.no/Hoering/2797?notatId=4173#seksjon-40045>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å. a). Utdanningsspeilet 2022 – Elevenes læringsresultater. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/grunnskolen/laringsresultater/>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å. b). Utdanningsspeilet 2022 – Gjennomføring av videregående opplæring. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/videregaende-opplaring/gjennomforing-av-videregaende-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å. c). Læreplanverket, Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å. d). Læreplanverket, Om overordnet del. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/om-overordnet-del/>
- Voksne for barn. (2023). Ufrivillig skolefravær. <https://vfb.no/2023/11/28/ufrivillig-skolefravaer/>
- Zuckert, C. H. (2014). Aristotelian virtue ethics and modern liberal democracy. *The Review of Metaphysics*, 68(1), 61–91. <https://www.jstor.org/stable/24636542>
- Aagre, W., & Schaanning, E. (2022). Innledning. I E. Schaanning & W. Aagre (Red.), *Skolens mening – 50 år etter Hvis skolen ikke fantes*. Universitetsforlaget.

Avslutning: Hva så?

Bjarne Øvrelid og Halvor Nordby

Denne boka har satt søkelys på velferdstekster som det er viktig å problematisere. Hver på sin måte har bidragene vist frem premisser som verken er selvinnlensende sannheter eller godt begrunnet som de eneste mulige «riktige» måtene å tenke på. Mange av bidragene har også tydeliggjort alternative forståelser og begrunnelser.

Til sammen har bidragene løftet frem et underliggende poeng: Hvis relevante alternative tenkemåter ikke anerkjennes i offentlige dokumenter, kan det bidra til å gjøre tekstene lukkede og skjult ideologiske. I stedet for å være åpne og inkluderende, kan de uttrykke en form for normativt press som er uforenelig med idealer om opplyst dialog der «alle kort skal på bordet». Alle kapitlene i boka representerer, mer eller mindre eksplisitt, motstemmer til sentrale antagelser som er med på å forme offentlig styring av velferdsfeltet. Vi ønsker at boka skal bidra til kritisk tenkning rundt grunnlaget for denne styringen.

Dette avslutningskapitlet diskuterer nærmere hvordan vi mener boka kan være relevant i en konstruktiv debatt om styring og styringslogikker i norsk velferd. Med «relevant» mener vi ikke konkrete forslag til hvordan velferdstekster burde ha vært skrevet annerledes. Det faller utenfor rammene her. Målet er, mindre ambisiøst, å avdekke og problematisere den normative

makten som kan komme til uttrykk i innflytelsesrike offentlige velferdstekster. Samtidig er det å skape kritisk ettertanke over premisser i velferdstekster heller ingen liten oppgave. Rett og slett fordi premissene lett kan tas for gitt, også i utdannings- og praksisfeltet.

Vi påstår ikke kategorisk at lærebøker og forskning om norsk velferd aldri problematiserer styringslogikkens premisser. Men vi mener definitivt å registrere en økende tendens til deskriptive og instrumentelle fremstillinger som vi synes det er viktig å utfordre.

Max Weber viser i sitt berømte essay om vitenskap som kall, nødvendigheten av å vise frem *ubekvemme fakta* i debatten om hva som er relevant kunnskap (Weber, 1958). Denne boka ønsker å være en utfordring til leserne, og det med et visst eksistensielt trykk. Mye står på spill. Velferdsstaten sliter. Barnevernet kritiseres. Psykiske helseplager øker. Ulikhetene vokser. Skolepresset øker. Arbeidslinja fremstilles som et selvinnyttende prinsipp. Og ikke minst er klimamålene hinsides realisme i skrivende stund.

Vi håper og tror boka kan bidra til å vise frem viktigheten av å sette kritisk akademisk søkelys på grunntenkning i offentlige velferdsdiskurser og, i en enda mer fundamental forstand, forutsetninger for velferd i det hele tatt. Videre i dette avslutningskapitlet vil vi tydeliggjøre bokas relevans som et kritisk bidrag.

Viktigheten av alternative lese måter

Vi tenker oss at boka kan stimulere til viktige problematiserende lesninger av velferdstekster som tekstene ikke selv inviterer til. Det å utforske tekster kritisk og fortolkende handler om å utfordre gapet mellom uttrykk og innhold, slik Alvesson og Sköldberg (2017) kaller dette en granskende «aletisk» hermeneutikk. I samsvar med denne tradisjonen har bokas overordnede utgangspunkt vært en analytisk posisjon som avviser tekster som et enkelt «virkelighetens speil». Vi har vært opptatt av å få frem det som ikke direkte sies, ting som tas for gitt, med et spesielt fokus på verdier, interesser og andre ideologiske grunnpremisser for synspunkter i tekstene.

Vi mener betydningen av å ikke bare ta velferdstekster på ordet – å ikke nøye seg med bokstavelig, naturalistisk fortolkning (Ryen, 2002) – kunne vært løftet mer opp i akademiske kontekster, og særlig i helse- og sosialfaglig undervisning. Det virker å være en slags korrelasjon her: Jo høyere vitenskapelig eller forvaltningsmessig «autoritet» en tekst har, desto mindre problematiseres grunnpremissene i teksten. Alternative latente fortolkninger, basert på hypoteser om at beskrivelser av virkeligheten også i offentlige velferdstekster er preget av maktforhold, interesser og verdier, kan bli utlagt som utilbørlig synsing og uvitenskapelig lojalitetsbrudd på akademisk skikk og bruk.

Studenter i helse- og sosialfag, særlig de som allerede arbeider i praksisfeltet, blir ofte overrasket når vi forteller dem at det faktisk er mulig å utvikle kritiske analyser av det de nærmest oppfatter som «objektive» offentlige dokumenter. Det finnes en del analytisk litteratur av denne typen, og mange studenter blir engasjerte når vi viser dem eksempler og forklarer hvordan det er mulig å forsøke å gjøre tilsvarende analyser innenfor deres egne praksisområder.

En betydelig andel studenter i etter- og videreutdanning har en sterk forforståelse om at styringsdokumenter ikke anerkjenner profesjonenes oppfatninger om hva som er god nok faglig praksis, men de er ikke vant til å tenke og skrive systematisk om dette. Studentene er rett og slett ikke trent til å utfordre offentlige tekster kritisk, heller ikke de som har arbeidet i praksisfeltet i mange år og for så vidt er vant til å forholde seg til styringsdokumenter som rammer for praksis.

Vi mener at boka kan bidra til å forstå offentlige velferdstekster ut fra en kritisk hermeneutikk, slik at de ikke bare leses på enkle og uproblematiske måter i samsvar med tekstenes eksplisitte selvforståelser. Vi ønsker å synliggjøre betydningen av utvidede lesemåter og kritisk-argumentative tilnæringer som nøye avdekker og gransker implisitte og uuttalte forutsetninger for resonnementene i tekstene.

La oss kort tydeliggjøre hvordan bidragene i boka har aktualisert lesemåter som skiller seg ut fra tekstenes egne selvforståelser.

Kogstad har i sitt kapittel tatt utgangspunkt i tekster om norsk psykiatri. Tekstene representerer et tydelig medisinsk perspektiv på psykiske lidelser, med tilhørende medikamentelle behandlingsformer og svekkede rettigheter knyttet til selvbestemmelse. I tekstenes selvpresentasjon fremstår dette som naturlig og nødvendig. Ved hjelp av et alternativt kunnskapssyn og dokumentasjon, blant annet fra FN, har Kogstad presentert kritiske korrektiver til

biomedisinske forståelser av psykiske lidelser. Hun har vist frem et alternativt perspektiv der det relasjonelle, det subjektive og den eksistensielle opplevelsen av angst og sorg blir bærende, mens den biologiske og medikamentelle tilnærmingen tilsvarende problematiseres. Her står både rettsvern for pasienter, kunnskapssyn i behandling og vitenskapelig troverdighet på spill.

Ravneng Johansens kapittel har vist til andre tekster om samme tema. Disse tekstene er tilsynelatende mer overlappende mot det sosiale og relasjonelle enn tekstene Kogstad fokuserer på, og de lanserer seg terminologisk med helgardeningen «biopsykososial». I Ravneng Johansens analyse av tekstene fremstår den tradisjonelle og medisinske dualismen mellom kroppen og jeget like fullt som toneangivende. Innsikten om kroppen som erfarende og erkjennende i sin egen rett har Ravneng Johansen fremhevet som en mangel ved den norske forståelsen. Hans kritiske blikk har fenomenologiens innsikter som premiss og gir grunnlag for alternative, mer humane og muligens også mer effektive behandlingsformer. Det ligger en oppfordring her til et tydeligere og mer radikalt oppgjør med det hittil ledende kunnskaps- og behandlingsparadigmet.

Leonardsen har analysert politiske tekster fra etterkrigstiden frem til i dag. Tekstene representerer ulike faser i sosialdemokratiske styringsforsøk: statlig økonomistyring, samfunnsvitenskapelig baserte tiltak og individrettede tiltak i profesjonenes regi. Analysen har blitt en «tour de force» gjennom ulike epoker der sosiale problemer fortsetter å øke til tross for stadig nye forsøk på forebygging. Tekstene anerkjenner problemet, men budskapet i tiltakstenkingen er like fullt «mer av det samme».

I Leonardsens kritiske lese måte er problemet politisk abdisering fra styring i det økonomiske systemet og en tilsvarende ambisjon om en slags kompensatorisk teknokratisk styring av det sosiale, mellommenneskelige livet. Hans analytiske grep har vært å avvise dette som et teknokratisk problem og aktualisere problemet som en verdikonflikt. Politikk må handle om å velge hvilket samfunn vi skal ha, ikke hvilke kompensatoriske tiltak en skal bruke mot effektene av fritt marked. Her ligger det en skarp oppfordring om et skifte i politisk fokus i forhold til den pregning nyliberalismens æra har hatt på norsk politikk og profesjonsvirksomhet de siste førti årene.

Øvrelid har analysert en offentlig utredning om velferdsstatens ytelses-systemer. Tekstens selvforståelse er tydelig: Generøse ytelsessystemer fremstilles som et hinder for realiseringen av arbeidslinja; folk blir mindre motiverte for arbeid når trygd er en mulighet. Kapitlets analytiske grep er å presentere

alternative perspektiver på arbeidsmotivasjon og muligheter for utsatte grupper. Analysen bygger på bredt anerkjent kunnskap om den positive effekten av sjenerøse ytelser i vårt velferdssystem, og ser dette mer som en forutsetning enn et hinder for høy sysselsettingsandel. NOU-ens budskap fremstår ut fra denne analysen både som dysfunksjonelt og misforstått i forhold til NAV-reformens mest sentrale målgruppe.

Her står etterkrigshistoriens største forvaltningsreform på spill, i tillegg til spørsmålet om den velferdsetiske fordringen: Hvordan bør en faktisk hjelpe samfunnets mest sårbare grupper?

Bregnballe har analysert tekster som presenterer bærekraftsmål for virksomheter, organisasjoner og offentlige myndigheter. Tekstene Bregnballe har brukt, gir inntrykk av at bærekraftmålene lar seg realisere, samtidig som de gjør rede for utfordringer knyttet til gjennomføringen av det grønne skiftet. Økt forbruk, konflikter mellom rike og fattige land (vår vekst på bekostning av deres bærekraft), økt oljeproduksjon og global konkurranseøkonomi, slås fast som noe uunngåelig, men ikke noe en trenger bekymre seg over.

Bregnballe benytter alternativ kunnskap og et tekstanalytisk perspektiv for å klargjøre tekstens åpenbare og presserende konflikter, samt de retoriske virkemidlene som brukes for å tilsløre eller viske ut disse konfliktene.

Halsas og Godøs kapittel har analysert en offentlig utredning med tydelige ambisjoner om å gi barn og unges egne stemmer større plass enn vanlig. Utredningen gir inntrykk av økt troverdighet og nærhet gjennom bruk av målgruppens egne erfaringer, og benytter et for sjangeren uvanlig emosjonelt språk. Kapitlets kritiske diskursanalyse utfordrer tekstens selvforståelse på avgjørende punkter. For eksempel påpeker de at det emosjonelle språket legger opp til en tilsynelatende innforstått fremstilling av barna, mens det i realiteten tildekkes stigmatiserende og annen type diskriminerende atferd i barnevernets håndtering. Man etterlates med en ubekvem fornemmelse: Teksten og sjangeren forskjønner og omskriver komplekse problemer.

Nordby har undersøkt de politiske dokumentene som skal presentere og begrunne barns rett til medvirkning i den nye barnevernloven av 01.01.23. Dokumentene slår fast at barns medvirkning skal styrkes, men Nordby finner gjennom sin analyse ingen egentlig begrunnelse eller argumentasjon for dette. Analysen avdekker en tatt for gitt-holdning til verdigrunnlaget, som i mangel av reelle argumenter fremstår som en form for «verdiimperialisme». Dette blir særlig tydelig til syne når lovverkets verdier ikke deles av de involverte

familiene. Profesjonsutøvere får heller ikke et skikkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere medvirkning. Det etterlates et inntrykk av at «noe» mangler i tekstenes argumentasjon, særlig når det gjelder begrunnelse og viktigheten av å balansere ulike hensyn i praktisk barnevernsarbeid.

Grimsgaards kapittel utfordrer også den innforståtte, barnevernfaglige forestillingen om at barns egen medvirkning er sentral, og at barn skal oppfattes som autonome subjekter med rettigheter og medvirkningsrett, uansett hvor sårbare de måtte være. Gjennom en kritisk analyse av nemndsvedtak har Grimsgaard undersøkt grunnlaget for utjevning av maktrelasjonen i barnevernet mellom barna og de profesjonelle aktørene. De profesjonelle avgir ikke nødvendigvis makt til barn og barns medbestemmelse, selv når det har vært gjennomført «barnesamtaler». Analysene avdekker snarere at nemndene opererer ut fra rasjonaliteter hvor barn defineres som mer eller mindre i stand til å forvalte sin egen rett til medbestemmelse. Her avdekkes på nytt hvor vanskelig det er å operasjonalisere brukermedvirkning i det enkelte tilfellet, og hvordan barnevernet arbeider innenfor uforløste maktrelasjoner.

Frank og Grønseth har analysert politiske dokumenter som i sitt uttalte verdigrunnlag vil gi innvandrere rom for å utøve egen kultur og heie frem kulturelt mangfold. Samtidig understreker tekstene betydningen av relevant kompetanse hos innvandrerne for reell integrering. Det gjelder både formell kompetanse for arbeidslivet og verdisyn knyttet til likestilling og barneoppdragelse. Tekstens selvpresentasjon viser frem Norge som et «godhetsregime» som ivaretar mangfold og frihet.

Analysen avdekker imidlertid betydningen av symbolsk makt og viser det norske «godhetsregimet» som en blanding av krav om innordning og selvrealisering på norske premisser. Frihet og mangfold blir dermed paradoksale begreper, preget av mer og mindre tydelige forventninger om innordning under oppfatninger om «det norske». Vi konfronteres med et kjent og klart uforløst integreringsdilemma. En start for å komme videre kunne være om styringsrelevante tekster i det minste var tydeligere og mer åpne om disse dilemmaenes realiteter.

Veggeland og Gezelius har tatt for seg praksis i Mattilsynet. Utgangspunktet er en tilsynsordning med lovverk i ryggen og profesjonell, faglig skriftlighet som kommunikasjonsform, med forventning og tilslutning hos mottaker som premiss for god praksis. Denne forståelsen av tilsynsordningen utfordres i kapitlet av realiteter og erfaringer blant brukerne. Effekten av faglig, skriftlig kommunikasjon problematiseres gjennom betoning av muntlig og tillitsskapende samhandling.

Veggeland og Gezelius sine analyser har relevans ut over kapitlets faglige grenser. Maktforhold, demokrati og funksjonalitet i forholdet mellom ekspert-profesjoner og lekfolk er et sentralt tema i Norge og internasjonalt. Faren for ubegrunnet overstyring ligger der alltid, og kapitlet betoner mulighetene for å unngå dette ved god kommunikasjon.

Amundsens kapittel har satt søkelys på psykisk helse som grunntema, og det er først og fremst Folkehelsemeldingen som er tekstgrunnet. Tilsynelatende er det i teksten en sentral kobling mellom psykiske lidelser og sosial ulikhet samt andre stressfremkallende samfunnsbetingelser. Amundsens utfordrende analyse viser imidlertid at tiltakene som foreslås, først og fremst er innrettet mot individet, og at det dermed er et misforhold mellom årsaksforståelsene og tiltakene, noe som kan legge utilbørlig press på den voksende gruppen som opplever problemene.

Kapitlet har adressert en samtidstendens mange har vært opptatt av: at samfunnsskapte problemer skal løses på individnivå, med påfølgende spørsmål om dette hjelper individet eller forsterker problemene.

I Netlands kapittel ble det presentert en sentral utdanningspolitisk tekst der det sentrale budskapet er betydningen av å få alle gjennom videregående utdanning. Netlands startpunkt har vært at dette budskapet tas for gitt, som en sannhet uten diskusjon. Så har hun ristet i det og analysert teksten som et underforstått uttrykk for plikt og press, som igjen gir grunnlag for frafallsproblemer. Netlands avslutning er også utradisjonell, der hun har anbefalt å gå tilbake til Aristotelisk grunnlagstenkning.

Kapitlet er, til tross for sin tilforlatelige og milde form, en radikal utfordring til det norske utdanningssystemet. Med de vesentlige og vedvarende problemene rundt skolegang som bakteppe, kan en spørre hva vi har å tape på å tenke annerledes.

Flertydig styring

Alle bidragene i denne boken har, på ulike måter, vært opptatt av å vise frem premisser for styring og regulering av velferdsfeltet. For å forstå nærmere hvordan bidragene kan utfordre styringslogikker, kan vi ta utgangspunkt

i den svenske organisasjonsteoretikeren Nils Brunsson og hans klassiske verker *The Organization of Hypocrisy* (2020) og *The Irrational Organization* (2000).

Ett av Brunssons kjernepoenger er at det i organisasjoner med flertydige mål og sammensatte målgrupper er manglende samsvar mellom ideelle fremstillinger av mål, beslutninger om vedtak og konkret iverksetting. Kort sagt: organisasjoner av denne typen vil ofte være i en situasjon der de sier én ting og gjør noe annet. I Brunssons univers er ikke dette nødvendigvis noe moralsk forkastelig. Han argumenterer for at grunnen til at nivåene ikke harmonerer, er at de har ulike funksjoner og skal tilfredsstille ulike forventninger i omgivelsene.

Det ideelle nivået preges av abstrakte prinsipper som beskriver verdier og normer for virksomheters mål og samfunnsoppdrag. På vedtaksnivå må disse prinsippene forholde seg til en konkret virkelighet og spørsmålet om hva det er mulig å få gjennomslag for. I det politiske liv får man for eksempel ikke nødvendigvis flertall for egne forslag. Når det gjelder selve implementeringen av vedtak, skjer det ofte avvik fra politiske mål og tilsvarende vedtak, fordi denne prosessen må forholde seg til en rekke faktorer som motstridende interesser, maktforhold og grader av gjennomføringsrealisme. Politikere kan være tilhengere av klimatiltak, men har en tendens til å moderere seg kraftig i praksis når klima og miljø kommer i konflikt med økonomisk vekst og arbeidsplasser.

Brunssons grunnpoenger er produktive og synlige i mange kapitler i boka. Politiske organisasjoner, eller organisasjoner som ligner de politiske, vil i stor grad være opptatt av å håndtere selvframstillinger og målsettinger på et symbolproduserende nivå; det som Brunsson kaller «prat». Prat er viktig. Det produserer eller kan produsere ideologi og legitimitet, altså rettferdiggjøre organisasjonens berettigelse. I noen sammenhenger vil dette handle om å ta oppmerksomheten bort fra det organisasjonen faktisk gjør i den virkelige verden. Å utvikle politiske organisasjoner og lignende virksomheter handler, ut fra denne forståelsen, like mye om å produsere symbolsk troverdighet som å levere konkrete handlinger som resultat.

Har en fulgt med i politikk i noen år, fremstår dette hensynet til troverdighet som en rimelig observasjon. Logikken er egentlig rasjonell nok. Den gir organisasjoner muligheter til å manøvrere i den virkelige verden, der krav og forventninger fra omgivelsene i stor grad er ulike. Den politiske offentligheten vil ha raske og forpliktende klimatiltak, men folk vil samtidig ha jobb og økt kjøpekraft. Helse- og sosialfaglige idealer er høyt på agendaen i etiske disku-

sjoner, men vegring hos profesjonelle i virksomhetene melder seg i konkret gjennomføring fordi andre hensyn også anses som viktige. Organisasjonene må forstås som flertydige og til dels inkonsistente, uten en logisk kjerne. Logikken ligger i handlingsrommet for håndtering av forventninger.

En norsk variant av Brunssons poeng er det historikeren Terje Tvedt har kalt for «godhetsregimet» (2003), fremstillingen av Norge som en nasjonal og internasjonal aktør med vilje og evne til å gjøre noe bra for andre, skape et godt samfunn og bidra internasjonalt til fred og rettferdighet. Kritikken mot Norges internasjonale rolle dreier seg ikke om verdiene og de abstrakte målene for arbeidet. Den retter seg mer mot hva som faktisk skjer når det skal fattes konkrete vedtak (eller når det er mangel på vedtak), og når disse vedtakene skal implementeres i praksis.

Brunssons poenger kommer til syne i bokas kapitler hovedsakelig på to måter. Noen av tekstene som analyseres inneholder i seg selv mer og mindre åpenbare inkonsistenser. Andre har mindre tydelige spenninger, som like fullt kommer til uttrykk som konfliktfylt flerstemmighet. I begge tilfeller blir de analyserte tekstene en del av et symbolproduserende nivå for «prat» som viser seg urealistisk eller på andre måter i spenning med konkret iverksetting. Altså: idealene tåler ikke konfrontasjon med virkeligheten, slik at utøvende og praksisnære dimensjoner og utfordringer ikke blir anerkjent i tekstene. Og hvis dette blir for påfallende i tekstene, faller funksjonaliteten i det organiserte prattet fra hverandre.

Flere bidrag i boka illustrerer disse poengene ved å vise hvordan noen idealer blir skjøvet frem i offentlige dokumenter som styringslogikker, uten at idealene begrunnes godt nok eller balanseres opp mot andre hensyn i praktisk anvendelse. Det er nettopp i overgangen til konkret praksis at utilstrekkeligheten til idealene kommer til syne. I den kontekstuelle virkeligheten dokumentene retter seg mot, finnes det en rekke begrensende faktorer som gjør at premisene i tekstene fremstår som ubegrunnede. Denne begrensningen har kommet spesielt tydelig frem i Bregnballes kapittel. Tekstene Bregnballe har benyttet, inneholder åpenbare inkonsistente krav fra omgivelsene: Bærekraftmål er viktige, samtidig skal oljeproduksjon og global frihandel fortsatt være av avgjørende betydning. Teksten forsøker å dreie denne konflikten mellom idealer og realiteter til «prat» om ulike idealer. Slik kunne en tenke seg at konflikten ble borte. Men den blir tydelig i analysen Bregnballe gjør.

Kapitlene om barnevern har også vært opptatt av hvordan abstrakte idealer og målsettinger kommer til kort i konkret gjennomføring. Halså og

Godøs kapittel har vært skeptiske til emosjonelt «prat» som kan tilsløre stigmatisering og andre maktstrategier i omløp. I Nordbys kapittel har konseptet medvirkning nettopp blitt til «prat» uten særlig troverdig fundament, verken fra reell argumentasjon eller dialog med berørte parter. I Grimsgaards kapittel har medvirkningsidealer blitt til profesjonell maktbruk i flere konkrete tilfeller.

I Franks og Grønseths kapittel har idealer om mangfold og frihet for innvandrere blitt omskrevet til selvrealisering på norske premisser. Som politiske styringsideal er det jo fullt mulig at prat om frihet og mangfold tilfredsstillt et stort segment i den politiske offentligheten. Nettopp derfor blir påpekning av makt og konflikt viktig i dette kapitlet. Det er ikke nødvendigvis alle innvandrere som opplever det å bli mest mulig lik den øvre norske middelklassen som et frigjørende mål.

Amundsens kapittel har også en god illustrasjon av Brunssons poenger. Samfunnsforklaringer på psykiske lidelser er fokusert som overordnet forståelse («prat») i Folkehelsemeldingen. Men tiltakene som kan leses som forventet iverksetting, er i det store og hele på individnivå.

Styring gjennom selvrealisering

Flere kapitler i boka har Michel Foucault som mer og mindre uttalt reisefølge i analysene. I Foucaults senere samfunnsanalyser er varianter av Brunssons grunnpoenger tydelig fremme. Han viser i sin sene fase til samfunnsstyringens doble spor i maktutøvelsen: En form for selvpresentasjon som handler om hvordan makten fremstiller seg selv som god, og en form for maktutøvelse basert på styring gjennom konkret tilrettelegging for selvrealisering (Foucault, 2008). Sistnevnte er en subtil maktform hvor eksperter, vitenskap, forvaltning og politikk legger til rette for individrettede tiltak og selvrealisering på noen premisser myndighetene i realiteten har definert. Men makten er skjult fordi den ikke er åpent undertrykkende i form av tvang. Tilretteleggingen fremstilles derimot gjerne som velment, kompetent, god og terapeutisk, forløsende – kort sagt i individets egen interesse. Maktens former ligger i tilsløringen, i det tilforlatelige, og i det å være snill, hjelpsom og individorientert.

Denne typen skjult makt er også innebygd i profesjonssamfunns ekspertstyring. Tilrettelegging for individuell selvrealisering er på mange måter en terapeutisk tilnærming i praksisutøvelse, og fokuset på individfokuserede løsninger gjennom selvhjelp kan også finnes i all selvhjelps litteraturen. Målet er å formidle teknikker som individet skal rette mot seg selv, mens samfunn, samfunnsstyring, samfunnsstrukturer og alt som foregår der ute – og som er sentrale systembetingelser for våre individuelle liv – holdes utenfor rammen.

Den tydeligste bruken av disse poengene i boka, har vært Amundsens eksplisitte bruk av Foucault i analyse av Folkehelsemeldingen og det hun kaller «selvhjelps diskursen». Hun har påvist hvordan folkehelsemeldingen legger til rette for en sunn og riktig livsform og subjektposisjon som individer bør bestrebe seg på å realisere for å få et godt liv. Den enkelte får ekspertråd i teksten, men samtidig individuelt ansvar for selvrealiseringen. Det ligger en makt- og styringslogikk i denne tilretteleggingen som lett kan fremstå som positiv, men som ut fra en nærmere analyse er problematisk.

Grimsgaards Foucault-analyse av vedtak i barnevernet har hatt en lignende analytisk innfallsvinkel. I denne forståelsesrammen formes barna som medvirkningskompetente subjekter eller det motsatte ut fra ekspertvurderinger. Utgangspunktet skal være mer makt og medvirkning til barna, med målsetting om at dette tjener deres interesser og gjør livene deres bedre. Analysen har vist innslag av en noe mer tydelig maktform som differensierer mellom kompetente og ikke-kompetente for medvirkning.

Øvrelids kapittel har hatt med seg Foucaults grunnidé om selvrealisering som maktform. Individuelle selvrealisering skjer i kapitlets NOU-tekst gjennom arbeidslinja generelt og bruken av ytelsessystemene spesielt. Ekspertenes tilretteleggende råd om hva slags liv som er attraktivt, ligger solid plantet i teksten. All kunnskap i NOU-en former idealet om selvrealisering gjennom lønnsarbeid og trekker uføretrygd som ytelse tilsvarende ned.

Betydningen av kritisk samfunnsvitenskap

Vi håper og tror at denne boka kan bidra til diskusjonen om hva samfunnsvitenskap er, og mer spesifikt, hvorfor kritisk samfunnsvitenskap er viktig.

Dette er særlig viktig, vil vi hevde, i en tid der prinsipper om god argumentasjon og saklige begrunnelser på mange måter er på defensiven.

En kilde til ettertanke når det gjelder samfunnsvitenskapenes vilkår for samfunnskritikk, ligger i effekten av finansieringssystemene. Vi opplever at utlysninger av forskningsmidler i liten grad oppmuntrer til kritiske blikk på samfunnets systembetingelser for problemer, eller for den saks skyld et kritisk blikk på premisser for samfunnsvitenskapelig forskning i sin egen rett. Det forventes ofte at samfunnsforskningen skal løse problemer med systemisk opphav, gjerne med individuelt tilpassede tiltak, hvor systembetingelsenes tvetydige og til dels irrasjonelle sider ikke problematiseres. Arbeidslinja i NAV, velferdsstatens effektivitet, klima- og miljøkrisen, «drop-out»-problemer i skolen, barnevernets arbeidsformer og lengre køer i helsevesenet er tydelige og dagsaktuelle eksempler.

Et typisk eksempel er etterspørselen etter løsninger på følgende spørsmål: «Hvordan øke effektivitet med mindre ressurser?» Premisset er svært ofte at det faktisk er mulig å få mer effektive tjenester ut av systemet selv om ressursene blir færre. Dette premisset synes forutsatt, selv om det burde være godt dokumentert at det faktisk er svært problematisk overalt hvor menneskelige relasjoner og fysisk og psykisk helse er i spill (Nordby, 2012; Baumol, 2013). Det er også en påviselig trend i samfunnsforskningen at en legger seg på samme tenkning og praksis som naturvitenskapelige, medisinske RCT-studier (randomiserte, kontrollerte effektstudier). Bruken av casestudier for å øke læringseffekt i klasserommet er et tydelig norsk eksempel. Problemet slik vi ser det, er et ubegrunnet syn på objektivitet generelt, og det faktum at samfunnsvitenskap stort sett ikke passer godt nok til rammene for RCT-studier.

Et viktig poeng i denne sammenhengen er økonomi. Forskere forventes i stadig større grad å finansiere egen forskning og, mer generelt, å tilpasse seg et forskningsbyråkrati som etter manges mening i for liten grad tar faglige hensyn. Mange opplever at premisser og ordninger rundt forskning ikke er forankret i en god nok faglig forståelse av forskningsfeltene. I praksis har forskere likevel ikke annet valg enn å godta premisser i utlysningene (Kjeldstadli, 2010). Institusjonene der de jobber, forventer i stadig større grad at forskere skaffer eksterne midler og tilpasser forskningen til formelle kvalitetsindikatorer for å beholde forskningstid. Faren er dermed at vurdering av reell kvalitet blir borte.

Slik blir «oppdragsforskningen» og tilpasning til forskningsbyråkratier stadig mer utbredt, mens den frie og kritiske forskningen er på defensiven.

Det er en enorm forskjell på dagens relativt strømlinjeformede forskning, som ikke i særlig grad er egnet til å problematisere grunnleggende tenkemåter, og de mer radikale og utfordrende tradisjonene som fortsatt sto sterkt bare for 20 til 30 år siden. Disse kritiske tradisjonene var mer i samsvar med idealet om å utfordre paradigmetenkning, slik dette har vært et helt grunnleggende prinsipp i moderne vitenskapsteori, selv i de empiriske tradisjonene fra Popper og Kuhn og de logiske positivistene.

Vi tenker oss, mer generelt, at rammebetingelsene for norsk samfunnsforskning legger sterke føringer på strategisk innretning mot å få midler, snarere enn å utfordre styringsrasjonaliteter om myndigheters selvforståelse i utøvelse av makt. Bidragene i denne boka er ikke direkte rettet mot forskningspolitikk og kunnskapssyn, men de anskueliggjør like fullt viktigheten av å legge til rette for forskning som kan utfordre rammer.

Den formen for relevanskriterier vi etterspør her, har inspirasjonskilder hos tunge og velrenomerte forskningsaktører. Bent Flyvbjergs klassiker *Making Social Science Matter: Why social enquiry fails and how it can succeed again* er en viktig kilde (2001). Han kritiserer naturvitenskapelige idealers bruk i samfunnsvitenskap for å predikere og styre individer, en utvikling han påpeker er en tydelig trend i samfunnsforskningen. I stedet ønsker han en klargjørende samfunnsbeskrivelse av sentrale problemer, hvilke maktforhold som er involvert og hvilke normative spørsmål som bør reises i denne sammenhengen.

En lignende tungveker i dette feltet er Mats Alveson, Yiannis Gabriel og Roland Paulsen: *Return to Meaning, a social science with something to say* (2017). Boken påviser empirisk og grundig en samfunnsvitenskap nærmest på tomgang: en form for industriell masseproduksjon av casestudier som sjelden eller aldri siteres, som primært er tekniske, standardiserte og formalistiske i sin innretning, og som demonstrerer en nedslående mangel på poenger og innsikter. Forfatterne er, i likhet med Flyvbjerg, opptatt av at samfunnsvitenskapens relevanskriterium er knyttet til den offentlige samtalen, i mye større grad enn naturvitenskapen tradisjonelt har vært. Klimaspørsmålet har åpenbart endret dette, men forskjellen er der likevel. Dersom en ikke har poenger, ikke er i stand til å engasjere lesere, og av ulike grunner sjelden eller aldri blir lest av særlig mange, er samfunnsvitenskapen lite relevant for samfunnet utover meritteringseffekten for den enkelte forsker.

Produksjonsbetingelsene for samfunnsforskning inviterer til dette. Effekten er mangel på relevans, et massivt søknadsbyråkrati (og utallige søknader som det

har vært svært ressurskrevende å utvikle blir ikke innvilget), bortkastet innsats og meningstap for forskerne over et bredt spekter. Det vi mener å bidra til å invitere til i denne boken er innsatser i tråd med Flyvbjergs program, som dessuten vil kunne bidra i dialog med miljøer som både utvikler og iverksetter velferdspolitikkk.

Profesjonsutøvere i velferdsfeltet

Til syvende og sist tror og håper vi at denne boken kan være relevant for profesjonsutøvere som jobber i førstelinjen. Vi har allerede skrevet om verdien av å stimulere til alternative løsninger, og vi mener at dette også er viktig i praksisfeltet. Det er de som jobber lengst ute i velferdsapparatet som i siste instans må anvende og tilpasse styringslogikk til de konkrete møtene med brukere.

Dette er ikke alltid enkelt. For det første kan det være vanskelig å «oversette» abstrakte begreper. Det kan virke enkelt å slutte seg til gode intensjoner og prinsipper på et overordnet nivå, men hva de betyr og hvordan de skal fortolkes i praksis, kan være vanskeligere å forstå. Et godt eksempel er medvirkning, slik flere av kapitlene i denne boken diskuterer dette begrepet. Hva innebærer det egentlig at barn (eller en voksen) medvirker? Og som kapitlet til Grimsgaard har problematisert: Hva må egentlig til i praksis for at et barn kan sies å ha medvirket?

For det andre, og dette poenget kan relateres til det vi skrev over om ulike styringslogikker, kan profesjonsutøvere oppleve at de må forholde seg til motstridende krav og forventninger, som i tillegg kan oppleves som urealistiske selv om de grupperes «lokalt». Dette skjer typisk når faglige krav og forventninger kommer i konflikt med rammebetingelser. Dermed skapes det en opplevelse av at styringslogikker ikke blir satt inn i en helhetlig sammenheng i den virkelige verden. Ulike faglige hensyn kan også komme i konflikt, og det kan oppstå en skjevhet hvis ett blir for dominerende. Igjen kan vi bruke medvirkning som eksempel. Nå er det, som allerede nevnt, ikke helt klart hvordan medvirkning skal forstås, men dersom prinsippet blir for dominerende, kan det lett komme i konflikt med andre faglige hensyn, slik at de i for stor grad blir nedprioritert. For eksempel kan det å la barn være informasjonsbærere innebære en risiko for å påføre dem for store belastninger.

Begge redaktørene av denne boken har mange års erfaring fra samarbeid med barneverntjenester, og vi vet at mange saksbehandlere i barnevernet synes det er vanskelig å praktisere «styrking» av medvirkning på den måten de opplever at intensjonen med den nye barnevernloven er. De opplever at hensynet til å beskytte barn i for stor grad kan bli nedprioritert hvis medvirkning får stor plass, slik at arbeidet ikke er til barnets beste.

Et siste og spesielt viktig poeng når det gjelder anvendelse av styringsformuleringer i førstelinje, er at profesjonsutøvere rett og slett kan oppleve at styringsformuleringene er uriktige. Dette skjer når profesjonsutøveres egne etiske overbevisninger strider mot det som fremheves i et dokument. Det er særlig dette poenget vi vil understreke betydningen av til slutt i dette kapitlet. Å oppleve at noe uriktig presses ned på ens egen faglige samvittighet «ovenfra» kan oppleves som svært tungt og maktutøvende (Nordby, 2012). Men det å stå opp mot presset kan dermed også være en form for motmakt. Hvis motmakten fører frem, skjer det endring nedenfra i form av oppstrøms effekter.

Innenfor jus kan oppstrøms effekter knyttes til endringer som oppstår når profesjonsutøvere oppdager det som kalles «utilsiktede konsekvenser» av lovverket de er satt til å forvalte. Dette kan bare skje dersom de i førstelinjen erfarer at konsekvensene av å følge loven blir uriktige, og det forutsetter igjen at man skiller mellom etikk (det man opplever som riktig) og juss.

Poenget om oppstrøms effekter har imidlertid et bredere nedslagsfelt. For alle som arbeider med mennesker, er det viktig å huske at det er de selv som har den direkte kontakten med brukere – det er de som faktisk ser hva som skjer i praksis. Det kan selvsagt være svært vanskelig å få til endring av systembaserte føringer – ofte umulig, vil mange kanskje si – selv når mange stemmer forener seg. Like fullt er det viktig å ha et kritisk blikk på styringsrammer, fordi man har en profesjonsetisk plikt til i det minste å melde fra «oppover» i egen virksomhet når noe blir erfart som etisk uakseptabelt (Nordby, 2012).

De aller fleste opplever nok at de alene har svært liten påvirkningskraft. Men dersom mange forener seg, øker sannsynligheten for endring drevet nedenfra. For at det skal oppstå et kollektivt press, må hver enkelt i første omgang være oppmerksom på muligheten for konflikt mellom sentrale føringer og egne etiske oppfatninger. Forhåpentligvis kan denne boken bidra til å stimulere profesjonsutøvere til å tenke kritisk på rammebetingelser for egen praksis, slik at den til syvende og sist kan være med på å styrke mulighetene for viktige oppstrøms effekter i velferdsfeltet.

Referanser

- Alvesson, M., Gabriel, Y. & Paulsen, R. (2017). *Return to meaning. A social science with something to say*. Oxford University Press.
- Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (2017). *Reflexive methodology*. Sage Publications.
- Baumol, W. J. (2013). *The cost disease. Why computers get cheaper and health care doesn't*. Yale University Press.
- Brunsson, N. (2000). *The irrational organization*. Fagbokforlaget.
- Brunsson, N. (2020). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. CBR Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social enquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press.
- Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Picador.
- Kjelstadli, K. (2010). *Akademisk kapitalisme*. Res Publica.
- Nordby, H. (2012). *Etiske dilemmaer i helse og omsorgsarbeid*. Gyldendal Akademisk.
- Tvedt, T. (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Gyldendal Akademisk.
- Weber, M. (1958). Science as a vocation. I H. H. Gerth & C. W. Mills (Red.), *From Max Weber: Essays in sociology*. Oxford University Press.

Forfatteromtaler

Marte Amundsen er stipendiat ved doktorgradsprogrammet helse og velferd (HELVEL) ved Universitetet i Innlandet. Amundsen har en mastergrad i pedagogikk (UiO) og underviser på lærerutdanningen i kroppsøving ved Fakultet for helse- og sosialvitenskap. Forsknings- og interesseområder er samfunnsvitenskapelige perspektiver på kropp, helse og kjønn. E-post: marte.amundsen@inn.no

Anne Bregnballe er førsteamanuensis emerita ved Universitetet i Innlandet. Hun er sosiolog og dr. polit. fra Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hennes faglige interesser er demokrati og makt, utviklings- og miljøpolitikk samt bærekraftig utvikling. E-post: anne.bregnballe@inn.no

Mona Frank er rådgiver og prosjektleder i Skeiv verden med dobbel mastergrad i kultur- og sosialpsykologi og sosialantropologi fra Universitetet i Oslo. Faglig arbeider hun med interseksjonelle analyser av hvordan maktstrukturer og politiske styringsformer – særlig innen integreringsfeltet – produserer og opprettholder marginalisering gjennom offentlige institusjoner. E-post: mona.frank94@outlook.com

Stig S. Gezelius er professor ved Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Han har doktorgrad i sosiologi ved Universitetet i Oslo. Gezelius' forskningsinteresser er iverksetting av lovverk og samhandling mellom styrende og styrte. E-post: stig.gezelius@usn.no

Helene Toverud Godø er utdannet sosiolog og lærer. Hun jobber som førsteamanuensis og studieleder for masterutdanninger i barnevern og barnevernsarbeid ved Fakultet for sosialvitenskap ved VID vitenskapelige høyskole. Godøs interessefelt har de senere årene særlig vært skjæringsfeltet mellom barnevern og skole, ungt utenforskap, samt unges egne opplevelser av utfordringer og muligheter. E-post: helene.godo@vid.no

Cathrine Grimsgaard er førsteamanuensis i sosialvitenskap ved VID vitenskapelige høyskole. Hun er sosionom og har doktorgrad i barn og unges kompetanseutvikling og deltakelse. Fokuset i hennes forskning og undervisning er etiske spørsmål knyttet til samhandlinger mellom profesjonelle og barn som er i utsatte og sårbare livssituasjoner. E-post: cathrine.grimsgaard@vid.no

Anne Sigfrid Grønseth er professor i sosialantropologi, Universitetet i Innlandet. Hun arbeider med temaer i krysningsfeltet tilhørighet/helse og migrasjon/flyktninger. Hennes forskning er inspirert av et kritisk fenomenologisk perspektiv som inkluderer relasjonell og strukturell makt; fremmedgjøring og annenhet; fysiske omgivelser/design og livskvalitet; kroppsliggjøring; hjem og tilhørighet, person og selv. E-post: anne.gronseth@inn.no

Astrid Halså er professor i sosialvitenskap ved Institutt for sosialvitenskap og veiledning ved Universitet i Innlandet. Hun har doktorgrad i sosiologi. Hun er for tiden involvert i forskning knyttet til ungdom og utenforskap. Halsås forskningsinteresser er utsatte barn, unge og deres familier. E-post: astrid.halsa@inn.no

Henrik Ravneng Johansen er førsteamanuensis ved Institutt for helse ved VID vitenskapelige høyskole. Han har en doktorgrad i barn og unges deltakelse og kompetanseutvikling fra Universitetet i Innlandet. Johansens forskningsinteresser dreier seg særlig om hvordan kroppen kan forstås som fenomen innen psykisk helse og rusfeltet. E-post: henrik.johansen@vid.no

Ragnfrid Kogstad er sosiolog og professor emerita i psykisk helsearbeid ved Universitetet i Innlandet. Hun har doktorgrad fra Det medisinske fakultet, Universitetet i Oslo. Hennes faglige hovedfokus har vært folkehelse, brukermedvirkning, etikk, menneskerettigheter og ulike veier til recoverybaserte, ikke-krenkende og humane hjelpetilbud. E-post: ragnfrid.kogstad@inn.no

Dag Leonardsen er sosiolog og professor emeritus ved Universitetet i Innlandet. Hans forskningsinteresser og publikasjoner dekker temaer som politisk og historisk analyse, ideologikritikk, velferdspolitik, sosialt arbeid, konse-

kvensanalyser, kriminologi (med særlig fokus på Japan), og vitenskapsteori. E-post: dag.leonardsen@inn.no

Grethe Netland er vitenskapsombud ved Universitetet i Oslo. Hun har også en bistilling ved Universitetet i Innlandet. Netland har doktorgrad i filosofi. Hennes faglige interesser er forskningsetikk, profesjonsetikk, menneskerettigheter og politisk filosofi mer generelt. E-post: g.k.netland@admin.uio.no

Halvor Nordby er professor ved Universitetet i Innlandet og har en bistilling ved det medisinske fakultet, Universitetet i Oslo. Han har doktorgrad i filosofi. Hans forskningsområder er kommunikasjon, etikk og ledelse innen helse- og sosialfag. E-post: halvordby@inn.no

Frode Veggeland er professor ved Universitetet i Innlandet og seniorforsker ved Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Han har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Hans forskningsinteresser omfatter helse- og matpolitikk, tilsynsproblematikk, beredskap og krisehåndtering og betydningen av internasjonale organisasjoner og avtaler, som EU, EØS, WTO og WHO. E-post: frode.veggeland@inn.no

Bjarne Øvrelid er førsteamanuensis ved Universitetet i Innlandet. Hans forskningsfokus de siste årene har vært NAV-reformens konsekvenser for utsatte samfunnsgrupper samt relevansen av akademisk kunnskapsgrunnlag i sosialarbeiderutdanningen. E-post: bjarne.ovrelid@inn.no

