

Förord

Artiklarna i denna antologi har kommit till inom ramen för Forum för professionsforskning, FPF vid Växjö universitet där samtliga författare i denna antologi är aktiva som forskare.

FPF har funnits som en forskarmiljö vid Växjö universitet sedan 2003 och etablerades som en tvärvetenskaplig forskningsplattform år 2006. FPF består för närvarande av en grupp med ett 30-tal forskare från olika discipliner såsom sociologi, statsvetenskap, företagsekonomi, vårdvetenskap, pedagogik, socialt arbete och polisvetenskap. Målsättningen är att med ett tvärvetenskapligt perspektiv studera olika former av professionaliseringsprocesser i samhället där både offentlig och privat sektor är föremål för forskning. Tre övergripande teman samlar de pågående forskningsprojekten: Styrning, kontroll och autonomi, Yrke, profession och utbildning samt Interprofessionella relationer.

Antologin syftar till att presentera FPF och att ge en bild av det aktuella forskningsläget inom området samt till att lyfta nya forskningsfrågor som är gemensamma för flera professioner. Det är också vår förhoppning att vi med denna antologi ska väcka din nyfikenhet och ge upphov till nya frågeställningar inom professionsforskning.

Artiklarna har granskats och seminariebehandlats i forskarkollegiet inom FPF och därefter språkgranskats av Jens Andersson och Karin Frisendahl. Stort tack till er alla!

Växjö i november 2008

Karin Jonnergård, Elin K Funck & Maria Wolmesjö

Författarpresentation

Lena Agevall, är docent i statsvetenskap och arbetar som universitetslektor vid Institutionen för samhällsvetenskap vid Växjö universitet.

Gudbjörg Erlingsdottir är ek.dr. i företagsekonomi och arbetar som universitetslektor vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

Claudia Gillberg är doktorand i pedagogik vid Institutionen för pedagogik vid Växjö universitet.

Håkan Jenner är professor i pedagogik med inriktning mot ungdoms- och missbrukarvård. Han är anställd vid avdelningen för behandlingspedagogik vid Institutionen för pedagogik vid Växjö universitet.

Eva Johnsson är fil.dr och universitetslektor i socialt arbete vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet.

Karin Jonnergård är professor i företagsekonomi vid avdelningen för ekonomistyrning, Ekonomihögskolan vid Växjö universitet.

Elin K. Funck är doktorand i företagsekonomi vid avdelningen för ekonomistyrning och anställd vid Ekonomihögskolan vid Växjö universitet.

Leïli Laanemets är fil.dr i socialt arbete och anställd som universitetslektor vid fakulteten för Hälsa och Samhälle vid Högskolan i Malmö.

Gunnar Olofsson är professor i sociologi och tjänstgör vid Institutionen för samhällsvetenskap vid Växjö universitet.

Otto Petersson är doktorand i statsvetenskap vid Institutionen för samhällsvetenskap vid Växjö universitet.

Kerstin Svensson är docent och universitetslektor i socialt arbete: Hon tjänstgör dels vid Socialhögskolan vid Lunds universitet och dels vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet.

Maria Wolmesjö är fil.dr. och universitetslektor i socialt arbete. Hon är anställd vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet.

Innehåll

Sid

- 1. Professionell autonomi som risk och möjlighet**
Karin Jonnergård, Elin K. Funck & Maria Wolmesjö
- 2. Kan professioners autonomi leda till 'professionella katastrofer'? Lobotomins uppgång och fall som exempel"**
Gunnar Olofsson
- 3. Från fri yrkesutövare till anställd tjänsteman – om det önskvärda i att begränsa den professionella autonomin**
Elin K. Funck
- 4. Mellan autonomi och kontroll – om professionella strategier, legitimitet och identitet vid införandet av nya kontrollformer**
Karin Jonnergård & Gudbjörg Erlingsdottir
- 5. Den professionella blicken – bedömningar i socialt arbete**
Eva Johnsson, Leili Laanemets & Kerstin Svensson
- 6. Lärares professionalitet – förmågan att hantera dilemman**
Lena Agevall & Håkan Jenner

- 7. Den polisiära lämplighetslogiken – en text
angående de normer som genomsyrar polisiärt
vardagsarbete**
Otto Petersson

- 8. Ledarskapets autonomi – om chefers
dilemman och handlingsutrymme**
Maria Wolmesjö

- 9. Autonomi i förskolan – illusion eller möjlighet?**
Claudia Gillberg

- 10. När professionell heteronomi blir ett problem**
Karin Jonnergård, Elin K. Funck & Maria Wolmesjö

Kapitel 1

Professionell autonomi som risk och möjlighet

Karin Jonnergård, Elin K. Funck,
Maria Wolmesjö

Den här boken handlar om vilken handlingsfrihet olika yrkesgrupper – professioner – har i sitt arbete, varför sådan handlingsfrihet finns och hur den motive-
ras, utvecklas och påverkar hur professioner ser på sig själva och hur vi andra ser
på professioner. Handlingsfrihet är den individuella friheten att agera och hand-
lingsutrymme är det utrymme som den organisatoriska kontexten ger individen.
Bådadera brukar när det gäller professioner kallas ”autonomi”. Denna bok hand-
lar om de möjligheter, begränsningar och problem som autonomi kan innebära
såväl för professionen som för oss som tar del av professionens tjänster.

En bok om professioner och deras autonomi behövs just nu. För det första har
professioner och vad som karakteriserar en professionell yrkesutövare diskute-
rats mycket de senaste årtiondena (Parsons 1939, Brante 1988, Durkheim 1997,
Freidson 2001). Under senare år har emellertid nya yrkesgrupper börjat göra an-
språk på att kallas professioner, bland annat som en följd av att utbildningarna
har flyttat från specialskolor till universitet och att ny forskning utförts för att ut-
bildningarna ska bygga på vetenskaplig grund. Bland dessa nya grupper hittar vi
bl.a. socionomer, lärare och sjuksköterskor. Men vad betyder det för till exempel

en socionom eller en lärare att denne tillhör en profession? Och vad betyder det för samhället? Här finns det många frågor som bör besvaras.

För det andra har den våg av globalisering och nyliberalism som präglat mycket av den politiska och ekonomiska utvecklingen såväl nationellt som internationellt sedan 1980-talet påverkat den status och de uppgifter som professioner traditionellt har haft. För professioner inom den privata sektorn, som advokater, ingenjörer och revisorer, har internationaliseringen av ekonomin fått flera följder. Arbetsfält som tidigare var nationella till sin karaktär, till exempel revision och rättsliga processer, sträcker sig nu över landsgränser. För att internationella marknader ska fungera krävs att normer och standarder för produkter och arbetsätt är desamma oavsett var i världen arbetet utförs. Detta har lett till att det vuxit fram regionala regelverk, till exempel inom EU, och internationella normer och avtal, till exempel inom OECD. Det har också etablerats ett antal produktstandarder, kvalitetssäkringssystem (till exempel ISO-serierna) och standarder för hur arbete ska utföras (till exempel internationell revisionsstandard). Allt detta påverkar naturligtvis de professionellas autonomi. En annan följd av internationalisering är att de organisationer där till exempel revisorer eller advokater verkar har vuxit och i många fall blivit globala jätteföretag. Karaktäristiskt för flertalet av dessa företag är företagsinterna expertsystem och avdelningar med experter där kunskap som den professionella själv tidigare måste hålla reda på samlas. Professionell kunskap är därmed inte längre kopplad till individen utan till företaget i dess helhet (Abbott 1991). I den situation som uppstår utvecklas företag till kunskapsföretag och den professionelle till en kunskapsarbetare. Men hur påverkar detta den professionellas autonomi och de yrkesmässiga bedömningarna? Här finns också många frågor att besvara.

När det gäller den offentliga sektorn har globaliseringen och nyliberalismen märkts framför allt i den våg av reformer, den s.k. New Public Management (NPM) (se till exempel Hood 1991, 1995, Ferlie 1996, Agevall 2005), som kom under 1980- och 1990-talet. Syftet bakom NPM var att effektivisera den offentliga sektorn, oftast med inspiration från den privata sektorn. De reformer som genomförts har varit av skiftande slag: nya redovisningsrutiner och ekonomistyrssystem, nya ansvarsfördelningar och nya sätt att mäta verksamheten (Hasselbladh, Bejerot m.fl. 2008). En följd av reformerna har varit att arbete som tidigare byggts på att den professionella bedömt såväl problemets art som dess lösningar på olika sätt har kunnat synliggöras och standardiseras. Transparens av, snarare än förtroende för det professionella arbetet, har blivit ett huvudkrav (jfr Levay, Waks m.fl. 2006). Allt detta påverkar naturligtvis de professionellas autonomi. Reformerna har dock inte endast skapat förändring genom nya sätt att styra och synliggöra det professionella arbetet. En förutsättning för att reformerna skall fungera har varit att det funnits en mer eller mindre hierarkisk organisation. Enligt Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) har reformerna därför även bidragit till att mer hierarkiska organisationer skapats inom den offentliga sektorn. Arbetsplatser som tidigare har setts som arenor för interaktioner mellan professioner och olika yrkesgrupper, till exempel sjukhus, där professionella normer kontrollerat verksamheten i högre utsträckning än administrativa styrsystem, har ge-

nom NPM fått en organisatorisk identitet, organisatorisk rationalitet och en enhetlig hierarki. De nya reformerna har följaktligen skapat förutsättningar för byråkratisk kontroll snarare än professionell autonomi och ett maktskifte till förmån för management snarare än profession. Utvecklingen inom den offentliga sektorn lämnar även den många frågor obesvarade.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att en bok om professionell autonomi är väl motiverad, både för att nya grupper gör anspråk på att anses professionella och på grund av den samhällsutveckling vi har sett. Komna så här långt är det dock naturligt att ställa frågan: vad menar vi med ”profession”?

Professionsbegreppet – att vara profession

Allt sedan 1800-talet har yrkesgrupper formerat sig, skaffat sig monopol på kunskapsområden och yrkesverksamhet, hävdat sin autonomi, blivit institutionaliserade som legitima professioner i samhällets ögon och därmed fått hög status (Wilensky 1964, Larsson 1977, Abbott 1988). För att en yrkesgrupp ska få professionell status måste den ha en professionsintern identitet och samhället måste acceptera den professionella statusen. Professioner är således en socialt konstruerad kategori och vad som är en profession, vem som är professionell och vad som räknas som professionellt arbete kan ständigt ifrågasättas och omförhandlas (se till exempel Sikka & Willmott 1995, Fournier 1999, 2000, Manley 2000). Den professionella identiteten blir därmed snarare en process än en fix definition och måste löpande utvecklas och bekräftas. Det medför också att det finns två olika sätt att definiera professioner. Man kan göra en begreppsmässig analys och bestämma vilka egenskaper en yrkesgrupp ska ha för att räknas som profession. Detta sätt används ofta i vetenskapliga sammanhang och innebär att forskaren kan precisera vad han studerar eller hur han analyserar ett visst fenomen – han utgår från en ostensiv (utpekande) definition av vad en profession är. Man kan också studera de yrkesgrupper som själva kallar sig professioner och försöka förstå varför de gör det och vad detta innebär i praktiken. Då utgår man från en performativ definition.

De uppgifter som olika professioner utför har utförts sedan långt tillbaka i tiden, men utan att definieras som ”professionella” (Ross 1992). Allteftersom de mer formella professionerna formerade sig under 1800-talet skapades också den moderna synen på professioner som autonoma kompetenta yrkesmän. Idag definierar flera yrken sig själva som professioner: de ”klassiska” professionerna, som läkare, advokater och präster; de ”nyare” professionerna som arkitekter, ingenjörer och revisorer; och ”semi-professionerna”¹ som bibliotekarier, lärare och poliser. Någon generellt accepterad definition av profession finns dock inte, vare

¹ Enligt Larsson (1977) är semi-professioner yrkesgrupper med ambitioner att bli professioner som ännu inte fullt ut har blivit accepterade som sådana. De åtnjuter ännu inte alla fördelar med att vara en profession, till exempel frihet från byråkratisk kontroll (se Manley, 2000).

sig bland forskare eller bland praktiker. Vid sidan om ett antal ostensiva idealtyper (se Brante 1988, Freidson 2001, Jonnergård 2007) tycks definitionerna variera med situationen och, bland forskare, med forskningsobjektet (jfr Freidson 1986, Abbott 1991, Winroth 1999). Att vara en profession tycks dock attrahera allt fler yrkesgrupper så begreppet är uppenbart positivt laddad.

Parsons (1968:536) som var en av de första att definiera profession, summerar det han anser karaktäriserar definitionerna av profession i tre kriterier:

1. en professionell verksamhet bygger på kunskap som har sitt ursprung i formell teknisk utbildning och är intellektuell till sin karaktär,
2. den utvecklar och applicerar färdigheter inom området och
3. den kontrollerar att kompetensen används på ett socialt ansvarsfullt sätt.

Parsons dimensioner har utvecklats av andra forskare. En nutida är Freidson (1994, 2001) som med utgångspunkt i en ostensiv definition tillskriver en profession ett antal egenskaper. Precis som Parsons utgår Freidson från att en profession gör anspråk på ett specifikt kompetensområde. Kunskapen har de skaffat sig genom lång utbildning, och utbildningen har i sin tur resulterat i att professionen har fått ensamrätt på vissa arbetsuppgifter. En profession har även kontroll över utbildningen samt över vem som får träda in i professionen. Som en följd av detta får professionens medlemmar en skyddad position på såväl arbetsmarknaden som sin klientmarknad. Marknadsskyddet skapar en behaglig position för den professionelle genom att säkra hans inkomst samtidigt som den medför att han engageras i och i hög grad knyts till sitt yrkesutövande. Slutligen kan autonomi och självkontroll tillskrivas en profession. Den specialiserade kunskap en profession besitter medför att det är svårt för utomstående att kontrollera det professionella arbetet. Autonomi bygger på att bara professionella har kompetens att fatta beslut i olika arbetssituationer, självreglering på att bara professionella har kompetens att bedöma andra professionella. Det här innebär å andra sidan att vi utanför professionen måste kunna lita på de professionella. Normer som stöder en altruistisk serviceorientering (snarare än vinstorientering) är därför ofta kopplade till definitioner av professioner. Serviceinriktningen är nödvändig för att legitimera professionens kunskapsmonopol och antas ofta ligga till grund för professionell etik (Velayutham 2003).

När vi talar om professioner i den här boken utgår vi från yrkesgrupper som själva ser sig som professioner eller som har ambitionen att bli sedda som professioner (en performativ definition). Det innebär dock inte att de mer teoretiska ostensiva definitionerna av begreppet "profession" är ointressanta. Dem använder vi för att definiera och analysera olika professioner och för att teoretiskt underbygga våra resonemang.

Professionell autonomi

En faktor som Freidson (1994, 2001) lyfter fram i sin definition av profession är professioners autonomi. Autonomi och självkontroll har traditionellt varit en bas för det professionella yrkesutövandet. Som redan beskrivits har vi under de senaste åren kunnat se att allt fler yrkesgrupper har börjat göra anspråk på att benämnas som professioner. Vidare har nyliberala tankegångar svept över den offentliga sektorn vilket medfört att byråkratisk kontroll fått ett allt större utrymme. Hur har denna utveckling påverkat den professionella identiteten och den högt värderade autonomin? Går det fortfarande att tala om en stark professionell autonomi eller ser vi en utveckling där professionernas handlingsutrymme och handlingsfrihet begränsas allt mer? Är professionell autonomi ens önskvärd eller är det kanske så att professioner tidigare har haft för stort handlingsutrymme i samhället? Finns det kanske till och med situationer där den professionella autonomin blir till ett problem för både professionen som sådan och samhället i stort? Dessa och många fler frågor försöker vi finna svar på i den här boken.

Precis som med begreppet ”profession” finns det olika ingångar till begreppet ”professionell autonomi”. Beroende på situation och vilken profession som studeras kan man inta olika fokus på professionell autonomi. Oavsett vilket fokus vi väljer blir det tydligt i flertalet studier att autonomi är något som är värt att bevara och att eftersträva (se till exempel Wilensky 1964, Larsson 1980, Nordgren 2000).

Gross m.fl. (2007:1451) definierar autonomi som den legitima kontroll och styrning, det handlingsutrymme som en yrkesgrupp har i en organisation och dess arbetsuppgifter. Att en yrkesgrupp tillerkänns autonomi kan uppfattas som ett samhälleligt accepterande av den professionella kompetensen och den kunskapsbas som kompetensen vilar på. Genom accepterandet har samhället uttryckt att professionens medlemmar är specialister inom kunskapsområden och därmed har monopol på att uttala sig om, utöva och utvärdera de professionella arbetsuppgifterna. Accepterandet innebär vidare att det är legitimt för professionen att bruka olika former av stängningsmekanismer (jfr Weber, Roth m.fl. 1978) för att skydda sin position på marknaden. Med det resonemanget blir det tydligt att autonomi, samtidigt som det utgör en förutsättning för en profession och dess status, upprätthåller professionalism. Det är i de autonoma bedömningarna och problemlösningarna som den professionella kunskapen kommer till uttryck och vidareutvecklas. Att, som vi i denna bok gör, uppmärksamma den professionella autonomin och hur den påverkas av förändringar i samhället blir således intressant för att förstå hur gamla och nya professioner utvecklas.

Man kan också problematisera professionell autonomi genom att, som Parker (1994), betraktas den från såväl professionens som samhällets perspektiv. Parker gör tydligt att det bland en professions medlemmar utvecklas moraliska regler eller en professionell kod om vem professionen är, vad den tror på och hur de professionella skall bete sig och förhålla sig till andra yrkesgrupper (se till exempel

Durkheim 1957). Den professionella koden kan ses som en allmän förteckning över den professionella servicen, och den uttrycks ofta i altruistiska undertoner. Enligt Parker kan den professionella koden dock sägas tjäna ett dubbelt syfte: utåt skall riktlinjerna uppmana professionens medlemmar att ta socialt ansvar, men bakom detta finns en dold agenda där riktlinjerna är ett försvar för professionens strävan efter välstånd, status och makt. Den professionella kodens dubbla roll uttrycker Parker som ett privat och ett publikt intresse. I det privata intresset ingår att skydda professionen från extern observation och utvärdering, minimera extern inblandning, framhålla självkontroll, upprätthålla professionell självständighet och auktoritet samt skydda medlemmarnas socioekonomiska status. Professionens privata intressen är nära förbundna med den eftertraktade autonomi och genom olika moraliska riktlinjer görs försök att bibehålla mystiken kring professionen och dess arbete.

Professioner har även ett publikt intresse att leva upp till. Detta kan definieras som både en manifest och en latent motivation att göra sitt bästa för sina klienter och intressenter, vilka förlitar sig på uttalanden och råd från professionens medlemmar (Parsons 1939, Parker 1994). En maktssituation och en möjlig konflikt blir tydliga. Genom sin kompetens har de professionella ett övertag över sina klienter och genom sitt publika intresse en etisk skyldighet att ta tillvara deras intressen. Samtidigt som professionen har ett intresse av att vara serviceinriktad så arbetar de för att bibehålla sin mystik och sitt handlingsutrymme. Upprätthållandet av de privata intressena genom en betoning på autonomi kan således innebära att professionens klienter hamnar i en situation där de blint måste förlita sig på att professionens medlemmar handlar i enlighet med vad som är bäst för individen och samhället. Men vad händer då privata och publika intressen plötsligt står i konflikt med varandra? Kan vi lita på att professionens medlemmar alltid kommer att ha vårt bästa för ögonen? I samhällets acceptans av professionens autonomi ligger ständigt en risk för professionellt maktmissbruk. I vissa fall är det kanske inte ens säkert att professionerna själva är medvetna om att de missbrukar sin maktssituation. Avvägningen mellan att tillåta autonomi och förlita sig till att professionen handlar etiskt och riktigt och att öka den externa insynen med följden minskad autonomi och självkontroll är en svår balansgång. Det tycks även som att tilliten till professionerna har minskat under de senaste årtiondena vilket märks i en ökad betoning på transparens. Genom nya idéer och styrformer har förutsättningar skapats för ökad byråkratisk kontroll framför professionell autonomi vilket har lett till att den professionella handlingsfriheten begränsats. Kan förändringen ses som ett svar på professionellt maktmissbruk? Hur har dessa nya styrformer påverkat hur professioner uppfattar sig själva och hur samhället ser på det professionella arbetet?

Professionell autonomi kan även diskuteras som frihet på olika nivåer (Gross, Tabenkin m.fl. 2007). På mikronivå gäller det friheten att kontrollera diagnoser och behandlingar, utvärdera professionellt handlande och besluta om omfånget av de professionella uppgifterna. På mesonivå handlar det om relationer mellan professionerna och staten. På denna nivå avgörs ofta balansen mellan lagstadgade krav på och statliga direktiv till en profession och professionens yrkesföre-

ningars arbete med att utveckla professionen och – emellanåt - disciplinera den. På en makronivå handlar det om hur specifika kunskapsbaser accepteras och får ett övertag inom ett visst område. De tre analysnivåerna är intressanta att uppmärksamma när man diskuterar förändringar i omvärlden. När arbetsfältet för en profession plötsligt sträcker sig utanför de nationella gränserna och regleras av regionala direktiv och internationella normer och avtal kan det hända att de nya riktlinjerna stärker den professionella auktoriteten och den professionella makten på makronivå samtidigt som den minskar de individuella professionellas autonomi. Det som är positivt för professionen på makronivå behöver således inte vara positivt på mikronivå. I denna bok är ambitionen att belysa professionell autonomi på både individnivå och kollektiv nivå.

Disposition

Den här antologin består av tio olika kapitel av tolv olika författare. De flesta av kapitlen diskuterar generella problem och frågeställningar och är relevanta för flera professioner även om de hämtar sin empiri från ett eller ett fåtal olika arbetsfält. Den övergripande frågan om den professionella autonomins möjligheter och problem, exemplifieras och behandlas i samtliga kapitel. Förhoppningen är att de olika diskussionerna inte bara skall skänka insikt i problematiken kring professionell autonomi utan även väcka nya frågor och diskussioner kring professioner.

Inledningsvis har vi redaktörer, *Karin Jonnergård*, *Elin K. Funck* och *Maria Wolmesjö* i detta första kapitel ”Professionell autonomi som risk och möjlighet” lyft fram den problemformulering och de centrala frågeställningar som förenar de olika kapitlen. Vidare har vi gett en bild av vad det kan innebära att vara profession samt vad vi här avser med ”professionell autonomi”.

Gunnar Olofsson inleder i kapitel två, ”Kan professioners autonomi leda till ’professionella katastrofer’? Lobotomins uppgång och fall som exempel”, med att vända på den ljusa bilden av hur professioner använder sin makt och gör ekonomiska grundantaganden. Utifrån exemplet frontal lobotomi diskuterar Olofsson hur professionella misstag övergår till professionella katastrofer trots att agerandet följer erkända vetenskapliga metoder och utförs i god tro. Genom att utveckla ett annorlunda perspektiv sätter Olofsson fokus på en ny problematik: när den professionella autonomin blir ett problem.

Elin K Funck bygger i kapitel tre ”Från fri yrkesutövare till anställd tjänsteman – om det önskvärda i att begränsa den professionella autonomin” vidare på diskussionen om att ifrågasätta det alltid så påtalade goda med oinskränkt professionell autonomi. Utifrån exemplet sjukvården redogör Funck för hur läkarprofessionens autonomi ur ett historiskt perspektiv har påverkats när läkarna gått från fria yrkesutövare till anställda tjänstemän i den svenska och i den kanadensiska sjukvårdskontexten. Funck slår fast att läkarprofessionens autonomi har minskat i de båda kontexterna men att detta inte per automatik har medfört negativa conse-

kvenser för samhället. Genom att diskutera olika konsekvenser av det professionella handlandet slår Funck fast att det krävs en balansgång mellan professionell frihet och extern kontroll. Att autonomi behöver balanseras med dess motsats heteronomi.

Kapitel fyra, "Mellan autonomi och kontroll – om professionella strategier, legitimitet och identitet vid införandet av nya kontrollformer" av *Karin Jonnergård* och *Gudbjörg Erlingsdóttir*, utvecklar diskussionen om autonomi och kontroll. Genom att undersöka de strategier som läkarprofessionen respektive revisorskåren i Sverige använde när idén om kvalitetssäkring spred sig inom deras skilda organisationer, lyfts speciella egenskaper kopplade till professionerna eller reformerna fram. Kunskapsbas, professionellas normer, organisatorisk tillhörighet, organisatoriskt fält och relationen mellan kvalitetssäkring diskuteras som möjliga förklaringar till skillnaderna i strategi mellan de båda professionerna. Författarna slår vidare fast att det i en diskussion om effekterna av spridningen av en ny reform är väsentligt att skilja mellan professionell autonomi på kollektiv och på individuell nivå.

I kapitel fem, "Den professionella blicken – bedömningar i socialt arbete" av *Eva Johnsson*, *Kerstin Svensson* och *Leili Lanemeets*, problematiseras den professionella autonomin med den sociala barnvården som exempel. Två fallbeskrivningar av bedömningar inom socialtjänsten diskuteras med utgångspunkt i relationen mellan professionell kompetens och organisatoriska villkor för den professionella blicken. De senaste årens försök att få insyn i socionomens bedömning genom att skapa manualer och standardiserade metoder, liknande den i föregående kapitel beskrivna kvalitetssäkringsidén, kan enligt författarna råda bot på socionomens osäkerhet. Samtidigt understryker författarna att det finns en fara för att manualerna får socionomen att bortse från både den individuella komplexiteten och de samhälleliga villkoren samt för att den erfarenhetsgrundade kunskapen blir eftersatt. Osäkerhet är en del av "den professionella blicken" och innehåller en beredskap och en öppenhet för alternativa förlopp och ny information.

I kapitel sex, "Lärares professionalitet – förmågan att hantera dilemman", belyser *Lena Agevall* och *Håkan Jenner* lärares dilemman med avstamp i avhandlingar och andra vetenskapliga texter inom pedagogik. Läraryrket rymmer enligt författarna en rad motsättningar, varav flera har beröringspunkter med de generella dilemman som utmärker professionellas verksamhet i en förvaltning. Genom att diskutera det professionella förhållningssättet till olika centrala dilemman inom lärarkåren och analysera detta med utgångspunkt i begreppet "komplementära attityder" försöker Agevall och Jenner närma sig den professionella kärnan inom lärarkåren. "Komplementära attityder" handlar om att se olika krav som kompletterande, inte motstridiga. Förmågan att utveckla komplementära attityder, förklarar Agevall och Jenner, kommer inte av sig själv. Den är beroende av reflekterande erfarenhetskunskaper, vilka utvecklas ur professionell autonomi. En slutsats är att det är väsentligt att värna om lärares autonomi.

Professionellt agerande utifrån olika krav och dilemman i form av den politiska styrningen och polisen som myndighet står i fokus i *Otto Peterssons* kapitel sju, "Den polisiära lämplighetslogiken – en text angående de normer som genomsyrar polisiärt vardagsarbete". Författaren diskuterar vilka normer som ligger till grund för hur enskilda personer agerar i olika situationer och vilka normer som styr det vardagliga polisarbetet vad gäller exempelvis prioriteringar och agerande. Genom att redogöra för poliskåren, för vad som gör polisen legitim i samhällets ögon, för vilka krav som ställs på en polis och för hur normer om agerande skapas utifrån direktiv och erfarenheter bygger författaren ihop en polisiär lämplighetslogik, en lämplighetslogik som skapas i mötet mellan direktiv och individuell autonomi, består av såväl formella som informella normer och ligger till grund för hur de flesta poliser agerar. Petersson skriver om dels de normer som den polisiära lämplighetslogiken består av, dels de effekter som den del av lämplighetslogiken som inte har stöd i direktiv kan få för rättssäkerhet, effektivitet och förvaltningsstyrning. Polisens roll som våldsmonopolist, kravet på demokratisk kontroll, rättssäkerhet och effektivitet diskuteras.

Normers betydelser för enskilda personer agerande och dess effekter för verksamheten diskuteras även av *Maria Wolmesjö* i kapitel åtta, "Ledarskapets autonomi – om chefers dilemman och handlingsutrymme" där ledarskap i socialt arbete sätts i fokus. Mer specifikt studeras första linjens chefer i kommunal äldre- och handikappomsorg. Wolmesjö ger en beskrivning av de utmaningar och dilemman som första linjens chefer ställs inför i sin yrkesroll, vilket handlingsutrymme de har och vilka handlingsstrategier som väljs för att hantera dessa dilemman. Första linjens chefer kan, av dem de är satta att ledas, uppfattas som autonoma och med makt att ta beslut. Paradoxen är att de ser sig själva som styrda och begränsade av formella ramar och omgivningens krav och förväntningar.

Claudia Gillberg tar i kapitel nio, "Autonomi i förskolan – illusion eller möjlighet?" avstamp i ett deltagarorienterat forskningsprojekt där förskolelärares skapande av en egen yrkesidentitet studerades. Situationsrelaterade service- och omsorgsuppgifter ställdes i projektet i relation till de utbildningspolitiska målen för innehållet i förskolelärares arbete. Kunskap och makt diskuteras i ett genusperspektiv och Gillberg pekar bland annat på att det starkt könskodade omsorgsbegreppet gör det svårt för förskollärarna att hävda kunskap som skulle kunna leda till en mer autonom yrkesutövning.

Avslutningsvis, i kapitel tio, "När professionell heteronomi blir ett problem" förs en analyserande och sammanfattande diskussion om autonomibegreppet som motsats, heteronomi av redaktörerna *Karin Jonnergård*, *Elin K Funck* och *Maria Wolmesjö*. Utgångspunkt för kapitlet är de dialogseminarium då samtliga medverkande författare träffats för en gemensam genomgång av antologins texter. De olika bidragen i antologin pekar på att autonomi är långt ifrån oproblematiskt och kan ha såväl positiva som negativa konsekvenser. Frågan är om autonomins motsats kan leda till ett bättre resultat.

Referenser

- Abbott, A. (1991). "The Future of Professions: Occupation and Expertise in the Age of Organization". I *Research in the Sociology of Organizations* (17–42).
- Abbott, A.D. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago, University of Chicago Press.
- Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin. En analys av New Public Management*. Växjö, Växjö University Press.
- Brante, T. (1988). "Sociological Approaches to the Professions". I *Acta Sociologica* nr. 2 (119–142).
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform". I *Organization Studies* nr. 4 (721–746).
- Durkheim, É. (1957). *Professional Ethics and Civic Morals*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Durkheim, É. (1997). *The Division of Labor in Society*. New York, Free Press.
- Ferlie, E. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford, Oxford University Press.
- Fournier, V. (1999). "The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism". I *The Sociological Review* nr. 2 (280–307).
- Fournier, V. (2000). "Boundary Work and the (Un)making of the Profession". I Malin, N. (red.) *Professionalism, Boundaries and the Workplace*. London, Routledge (67–86).
- Freidson, E. (1986). *Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago, University of Chicago Press.
- Freidson, E. (1994). *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy, and Policy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago, University of Chicago Press.
- Gross, R., Tabenkin, H., m.fl. (2007). "Factors affecting primary care physicians' perceptions of health system reform in Israel. Professional autonomy versus organizational affiliation". I *Social Science & Medicine* (1450–1462).
- Hasselbladh, H., Bejerot, E., m.fl. (2008). *Bortom New Public Management. Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund, Academia adacta.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for all Seasons?" I *Public Administration* nr. 1 (3–19).
- Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme". I *Accounting, Organizations and Society* nr. 2–3 (93–109).
- Jonnergård, K. (2007). "The witchcraft of professionalism – the attractiveness of ideal types of professions". I Kostera, M. (red.). *Organizational Olympians. Heroes and Heroines of Organizational Myths*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Larsson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*. Berkeley, University of California Press.
- Larsson, M.S. (1980). "Proletarianization and educated labour". I *Theory and Society* nr. 1 (131–175).
- Levay, C., Waks, C., m.fl. (2006). *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm, SNS Förlag
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Manley, J. (2000). "Negotiating Quality: Total Quality Management and the Complexities of Transforming Professional Organizations". I *Sociological Forum* nr. 3 (457–484).
- Nordgren, M. (2000). *Läkarprofessionens femininisering. Ett köns- och maktperspektiv*. Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet

- Parker, L.D. (1994). "Professional accounting body ethics: in search of the private interest". I *Accounting, Organizations and Society* nr. 6 (507–525).
- Parsons, T. (1939). "The Professions and Social Structure". I *Social Forces* nr. 4 (457–467).
- Parsons, T. (1968). "Professions". I Sill, D. L. (red.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, Free Press.
- Sikka, P. & Willmott, H. (1995). "The power of 'independence'. Defending and extending the jurisdiction of accounting in the United Kingdom". I *Accounting, Organizations and Society* nr. 6 (547–581).
- Weber, M., Roth, G., m.fl. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, University of California Press.
- Velayutham, S. (2003). "The accounting profession's code of ethics: is it a code of ethics or a code of quality assurance?" *Critical Perspectives on Accounting* nr. 4 (483–503).
- Wilensky, H.L. (1964). "The professionalization of everyone?" I *The American Journal of Sociology* nr. 2 (137–158).
- Winroth, K. (1999). När management kom till advokatbyrån. Om professioner, identitet och organisering. Göteborg, BAS.

Kapitel 2

Kan professioners autonomi leda till ”professionella katastrofer”?² Lobotomins uppgång och fall som exempel

Gunnar Olofsson

När och hur kan professionell autonomi leda till en
”professionell katastrof”?

Detta kapitel diskuterar betydelsen av professionell autonomi i ett annat ljus än vanligt genom att lyfta fram ”den mörka sidan av professioner”. Vanligtvis ser man professioners autonomi som ett önskvärt och till och med nödvändigt villkor för professionellt arbete. Den antas vara till fördel för professionerna, deras kli-

² En tidigare version av denna artikel presenterades i Research Network nr. 19 Sociology of Professions vid European Sociological Associations åttonde konferens, i Glasgow 3–6 september 2007. Dess titel var ”The dark side of professions – the role of professional autonomy in creating ‘great professional disasters’”. Artikeln har översatts av Helen K. Jacobsson. Såväl texten som översättningen har bearbetats av författaren.

enter och kunder samt samhället i stort. Avprofessionalisering tolkas till exempel oftast som en förlust av autonomi.

Men en hög grad av autonomi för en enskild profession kan, under särskilda förhållanden, få problematiska och till och med tragiska följder för de individer som är föremål för handlingar som utförs av medlemmar av en väl etablerad profession. Jag kallar sådana fall "professionella katastrofer". De kan uppstå när en professionell aktör gör sitt bästa och använder den för respektive profession godkända och auktoriserade vetenskapliga kunskapen. Den fråga jag ställer i detta kapitel är följande: under vilka sociala och organisatoriska villkor kan detta slags handlande förekomma?

Det intressanta här är inte de misstag som uppstår på grund av slarv eller när någon överträder den professionella etiken eller missbrukar professionell makt. Några av dessa fall hör till "den mörka sidan av professioner" men hanteras i en del fall av chefer och arbetsledning, i andra fall av domstolar och inte minst av interna reglerande mekanismer i professionernas egna organisationer.

Profession, vetenskaplig kunskap och autonomi

"Den ljusa sidan" av professioner

De flesta vetenskapliga studier av professioner fokuserar på deras plats i den sociala arbetsdelningen (Durkheim), på hur varje enskild profession ingår i ett system av professioner (Abbott 1988), på professionernas roll i samhället och i tillämpningen av vetenskaplig kunskap för att leverera nyttiga och användbara tjänster till befolkningen och samhället som helhet (Parsons 1939/54). Forskarna antar att professioner på detta sätt utför socialt nyttiga uppgifter inom en komplicerad och invecklad arbetsfördelning genom att använda vetenskaplig kunskap för att göra praktisk nytta: behandlingar, mediciner, tekniker, organisatoriska formler etc. Detta kan summeras som "den ljusa sidan av professioner".

En del forskare har betonat hur professioner monopoliserar specifika uppgifter och positioner som ett medel för ökat inflytande och för ekonomisk vinning (Sarfatti Larson 1977, Collins 1979, Brante 1988 m.fl.). Även om detta cyniska perspektiv på professioner har mobiliserat starka argument omfattar fortfarande det grundläggande professionsperspektivet, utvecklat av Durkheim, Parsons och vidare, ett i grunden positivt förhållningssätt visavi professionerna och deras arbete.

Vetenskap och autonomi

En profession är en yrkeskategori eller -grupp som utför en särskild typ av expertarbete (för relationen mellan arbetsuppgifter och professioner, jfr Hughes, Abbott 1991). Den använder och applicerar inte bara vetenskap i dess breda mening utan specifik vetenskaplig kunskap. För att kvalificeras som medlem av en profession måste man genomgå vetenskaplig träning. Professioner är bundna av vetenskapliga sätt att resonera men också av etiska föreskrifter. Klassiska professioner – läkare, psykiatriker m.fl. – använder vetenskaplig kunskap för att erbjuda nyttiga tjänster till befolkningen eller samhället i stort, eller till viktiga skikt och grupper i samhället.

Andra yrken, som brukar kallas ”semi-professioner”, strävar efter att erkännas som fullvärdiga professioner; det gäller yrken och grupper som lärare (från förskola till gymnasium), sjuksköterskor, socialarbetare och personalvetare. De gör detta genom att utveckla nära kopplingar till kunskapsproduktionen inom den expanderande universitetssektorn och knyta sig till nya vetenskapliga discipliner: socialarbetare till socialt arbete, sjuksköterskor till omvårdnad etc. Yrkesgrupper vill professionaliseras av flera skäl: de vill öka eller åtminstone försvara sina löner och sin prestige, de vill försvara sina traditionella arbetsuppgifter och de vill få nya och högre värderade uppgifter. Dessa ambitioner kan summeras i ett anspråk på ökad autonomi, det vill säga:

1. Ökad kontroll över sina arbetsuppgifter och arbetsprocesser
2. Ökat manöverutrymme och större autonomi för den enskilda gruppmedlemmen i förhållande till byråkratiska och politiska beslutsfattare
3. Öka autonomin för den professionelle i förhållande till krav från klienter och kunder

Argumentet för att en profession skall kräva och uppnå autonomi är först och främst att den har tillgång till specifika kompetenser som bygger på specifika former av vetenskaplig kunskap. Professionens vetenskapliga grund legitimerar dess ensamrätt på vissa uppgifter – och den är också ett nyckelargument för den professionelles autonomi i utförandet av arbetsuppgifterna.

I dagens samhällen ifrågasätts många professioners autonomi. I en del fall har datoriserad teknik utvecklats så mycket att bedömningar och beslut i praktiken byggts in i organisatoriska processer och i datorprogram. Detta är fallet för revisorer men också allt mer för medicinsk personal. Professionell autonomi påverkas också av nya och mer invecklade former för att kontrollera, mäta, styra och belöna professionella gruppers arbete: det gäller till exempel för läkare i både USA och Sverige.³

³ Se paper av Evetts, Divall, Dupuis, Forsberg m.fl., Hoffman, Meiksins & Watson, Ovretveit, Ten Have & Terhart.

Från misstag till katastrof

Hantering av misstag – att försvara autonomin

Professioner är inte ofelbara och deras medlemmar är inte heller några änglar. Vissa typer av misstag, missbruk och övertramp är samma som de som medlemmar av andra yrkesgrupper gör sig skyldiga till, till exempel vanliga brott och förseelser.

Andra typer av missförhållanden, misstag och missbruk kan kopplas till de särskilda uppgifter som utförs av medlemmar av en yrkesgrupp eller profession där det finns olika nivåer av skicklighet och precision. Tandläkare kan misslyckas med att upptäcka och korrekt behandla en patients dåliga tänder, kirurger och sjuksköterskor kan göra misstag som kan leda till patienters död.

En omsorgsfullt utformad utbildning syftar till att minimera risken för att sådant händer. Licensiering av yrkesskickligheten skall garantera arbetets kvalitet och skydda kunder och klienter från konsekvenser av fel och misstag. Men likväl kan advokater och revisorer vara bedrägliga i förhållande till sina klienter och kunder. De som erbjuder olika slags tjänster, professioner inkluderat, kan lura kunden genom att till exempel fakturera för mycket.

Men vissa former av missbruk faller inte inom ramen för oärligt arbete, misstag eller bedrägligt beteende. Det gäller när den som utför arbetet eller tjänsten har ett *maktövertag* i förhållande till patienten eller kunden. För att nämna några exempel: regler för lämpligt uppförande överskrids när lärare är elaka mot skolbarn eller när fångvaktare och skötare på mentalsjukhus misshandlar intagna som är i deras vård eller under deras övervakning. Psykoterapeuter har förfört patienter. Alla gymnasie- och universitetslärare har inte varit immuna mot sina elevers eller studenters köttsliga lockelser. Dessa olika typer av missbruk, bedrägligt beteende och misstag kan uppstå i många yrkesgrupper, professioner inkluderat. De är alltså inte något som bara gäller för medlemmar av professioner och de är *därför inte något typiskt karaktärsdrag för professioner*.

Bedrägeri, inkompetent arbete samt missbruk av kunskap, processer eller auktoritet är handlingar som professionella grupper och deras organisationer absolut vill minimera, genom sin egen jurisdiktion och med statens hjälp och stöd. Handlingarna kan leda till *skadliga konsekvenser* för dess klienter, kunder, patienter och så vidare. Vidare kan de skada professionens prestige och anspråk på autonomi samt göra motståndet mot inblandning av externa organ i professionens inre affärer svårare att försvara.

Professionella grupper har liksom staten utvecklat särskilda åtgärder och mekanismer för att reglera och licensiera vissa slags uppgifter och arbeten. De har också utvecklat mekanismer för att kontrollera arbetets kvalitet samt för att kun-

na stänga av professionsmedlemmar när de inte följer reglerna eller utför sina uppgifter på ett dåligt sätt.

Vanliga former av bedrägerier, missbruk och misstag har en framstående plats i kritiken mot professionella grupper. De är skälet till det politiska och administrativa fältets anspråk på att kontrollera arbetet och processerna i professionellt arbete. Professionella organisationer är därför angelägna om att begränsa generande misstag, historier och bedrägerier som begås av professionens medlemmar. De som begår sådana handlingar kontrolleras och om inget annat hjälper exkluderas de från professionen. Även om uteslutning (till exempel att någon fråntas sin läkarlegitimation eller uteslöts ur advokatsamfundet) sällan sker är den formella möjligheten viktig, för allmänheten såväl som för professionen. Disciplinära åtgärder vidtas genom statens reglerande instanser och genom de internt reglerande mekanismer som finns inom de professionella organisationerna. Kraven från dels den regulativa staten och dels från professionen själv förenas till gemensamma villkor för att uppnå status som profession, i form av examinationer, diplom, ackreditering, exklusionsprocedurer och så vidare.

Vi har ett antal exempel på fall där särskilt skadliga handlingar har begåtts av medlemmar av en enskild profession. De vanligaste aspekterna av ”den mörka sidan av professionell makt” är *missbruk* av professionell makt (till exempel när en patient dör på grund av felbehandling) och enkla *misstag* (när läkare skriver ut fel medicin eller sjuksköterskor doserar fel). Dålig utbildning och låg professionell standard anses ligga bakom dessa skadliga handlingar.

Professionell makt har missbrukats under politisk diktatur – den politiska psykiatrin i Sovjetunionen tillhör denna kategori. Medlemmar av samma profession i andra länder protesterade mot de sovjetiska läkarnas roll. Läkare och medicinska forskare har utnyttjat sin formella professionella makt och brutit mot etiska regler, till exempel i Nazityskland. Experiment utfördes på fångar i koncentrationsläger. De gav solida och användbara resultat men tillkom under djupt oetiska förhållanden. Ibland deltog läkare i etiskt problematiska händelser, såsom eutanasi-projekten i Tyskland i slutet av 1930-talet (jfr Mann 2005).

Att effektivt stävja dessa typer av handlingar, antingen med proaktiva metoder såsom utbildning och licensiering eller de professionella organisationernas inre disciplinerande och kontrollerande arbete efter fullbordat faktum, är en nyckelmekanism för att upprätthålla professionens legitimitet, autonomi och självreglering.

Typiska kännetecken för en ”professionell katastrof”

Ett första kriterium är att en professionell katastrof skall medföra skadliga konsekvenser för individer, grupper eller samhället. De skadliga effekterna av hand-

lingarna som diskuterades ovan orsakades av bedrägerier, maktmissbruk, misstag och inkompetent arbete. Men alla handlingar med skadliga effekter orsakas inte av detta. Professionella katastrofer sker när väl etablerade medlemmar inom en professionell grupp gör sitt bästa och följer erkända professionella standarder i sitt arbete. För att vi skall kunna tala om en professionell katastrof krävs att det agerande, de behandlingar och de procedurer som leder fram till den har sin grund i erkända vetenskapliga teorier.

Många medicinska experiment och skadliga behandlingar verkar falla inom kategorin för professionella katastrofer, från experiment i vilka människor utsattes för radioaktiv strålning under 1950-talet till de experimentella tester av läkemedel som nu pågår över hela världen. Nedan kommer jag mer i detalj att diskutera ett fall från det neuropsykiatriska området. Men denna typ av fenomen begränsas inte till det medicinska fältet. Det finns ett antal exempel från andra områden, inom olika professioner med olika vetenskaplig grund. Introduktionen och utvecklingen av mängdläran som en grund för att lära ut matematik i den svenska grundskolan kan troligen analyseras som en professionell katastrof.

Detsamma kan säga om skapandet av en ny kategori inom revisionsområdet, begreppet ”*embedded value*”. Det var en av de begreppsliga förutsättningarna för de ekonomiska katastroferna inom Enron i USA (och Skandiakoncernen i Sverige). Det var i enlighet med biologernas råd och med stöd i deras vetenskapliga prestige som nya barrträdsarter introducerades i de svenska skogarna (tall från Kanada och gran från den karpatiska regionen), något som 50 år senare fick mycket problematiska följder i samband med 2000-talets kraftiga stormar.

En professionell katastrof – lobotomins uppgång och fall

Jag skall ingående diskutera ett typfall av ”professionell katastrof”, lobotomins uppgång och fall. Det var ett operativt ingrepp som hade en kort karriär som psykokirurgisk behandling, från mitten av 1930-talet till slutet av 1950-talet.

Jag har gått igenom ett stort antal medicinhistoriska studier av lobotomin som ingrepp och behandling för att pröva argumentet att den professionella autonomin var ett viktigt villkor för att kunna etablera denna mycket drastiska behandling. Det var en behandling vars konsekvenser för patienten på en gång var oåterkalleliga och, skulle det visa sig, ödesdigra. Detta fall kommer att användas för att utveckla en idealtyp av begreppet ”professionell katastrof”.

Lobotomins väg till framgång

Historien om lobotomins uppgång och fall i USA och i Skandinavien⁴ uppfyller många av villkoren för en ”professionell katastrof”. Genom medicinhistoriska arbeten och populära publikationer (till exempel, en biografi som El-hai 2005) kan vi följa hur denna behandling växte fram och blev accepterad, inom vilka institutionella miljöer den förankrades och utövades, hur den kopplades till en framväxande underspecialitet inom det medicinska professionella fältet (psykokirurgin), hur den spreds och hur den sanktionerades vetenskapligt.

Denna behandling och den kirurgiska tekniken kröntes vetenskapligt med ett Nobelpris 1949, endast fjorton år efter att den hade lanserats i den vetenskapliga världen på ett spektakulärt och dramatiskt sätt.⁵ I mitten på 1950-talet kom behandlingen gradvis att förvisas från scenen, att glida in i glömskan, när den gjordes överflödig av nya effektiva farmaceutiska behandlingar.⁶

Från 1960-talet och framåt blev lobotomi allt mer en symbol för ohämmad och oansvarig medicinsk makt, för hur den psykiatriska professionen behandlade maktlösa patienter i överfulla mentalsjukhus. 1962 publicerades Ken Kesey's roman *Gökboet*. I mitten av 1970-talet regisserade Miloš Forman en framgångsrik film baserad på boken. Lobotomi var den behandling som berövade Jack Nicholsons rebelliske hjälte livsgnistan.

Efter en intensiv allmän debatt i Norge i 1990-talets början tillsatte den norska regeringen en kommission för att utreda hur frontal lobotomi använts på de norska mentalsjukhusen. Eftersom de norska sjukhusen är offentliga institutioner var regeringen beredd att axla ansvaret för de operationer som psykiatriker och hjärnspecialister utfört *en masse*. Regeringen betalade även ut ersättning till patienter för det lidande som operationerna orsakat dem. Vi kan därför betrakta denna behandling som en full professionell katastrof – den utfördes som en genuint professionell handling, baserad på solid vetenskap, i god tro – men med uppenbart skadliga effekter.⁷

⁴ Se Masiero för lobotomins historia i Brasilien och Zalashik & Davidovitch för dess historia i Palenstina/Israel.

⁵ För debatten i Nobelkommittén se Stolt.

⁶ ”Endast en generation bort föreskrev andra självsäkra utredare omfattande somatiska terapier såsom frontallobotomi för att behandla psykisk sjukdom. *Den eran av psykokirurgi slutade med ett utbrett fördömande, kongressens rop på bannlysning, och ett klart tillkännagivande att historien aldrig skulle få upprepas.*” (Fins 2003). ”Denna tillämpning kom senare att spridas och användas på tusentals institutionaliserade, psykotiska patienter i USA och andra länder. Trots de *allvarliga biverkningar* som associerades till psykokirurgi erkändes den *uppenbara betydelsen och värdet* av behandlingen 1949 då Moniz fick Nobelpriset för sin innovation. Psykokirurgi ersattes till stor del av anti-psykotiska droger i mitten på 1950-talet och tillämpandet och dess utövare *blev snabbt vanhedrade.*” (Tierny 2000, min kursiv).

⁷ Krav på en offentlig ursäkt till svenska patienter som genomgått lobotomi har ställts av svenska riksdagsmedlemmar, men den svenska regeringen har inte följt det norska exemplet. En noggrann arkivstudie från ett av de svenska sjukhusen har publicerats – se Ögren 2005.

Mitt huvudsyfte med att återberätta historien om lobotomins uppkomst, segertåg och försvinnande är den avgörande roll som den professionella autonomin spelade för att den över huvud taget blev möjlig att genomföra – särskilt den roll som dess vetenskapliga grund spelade i att övervinna utmanarnas motstånd. Det måste förstås inom ramen för hur den gjordes möjlig och effektiv genom en specifik institutionell regim: de stora och regelmässigt överfulla mentalsjukhusen. Under det tidiga 1900-talet hade dessa vuxit och antalet patienter ökade dramatiskt. Den behandling som erbjöds de intagna karaktäriserades av en starkt asymmetrisk maktrelation mellan psykiatrikerna och patienterna.

Lobotomins framväxt och utveckling

Lobotomins korta och dramatiska historia har berättats i ett antal böcker och artiklar. Tre böcker inom ämnet fokuserar på det dramatiska och mörka. 1986 publicerade Valenstein *Great and Desperate Cures. The Rise and Decline of Psychosurgery and Other Radical Treatments for Mental Illness*. 1998 publicerade Jack Pressman *Last Resort: Psychosurgery and the Limits of Medicine* med en detaljerad och komplex analys av hur användandet och godkännandet av lobotomi kan förstås och tolkas. 2002 publicerade Roger Whitaker en kritisk bok med den talande titeln *Mad in America. Bad Science, Bad Medicine and the Enduring Mistreatment of the Mentally Ill*, som innehöll ett långt kapitel om lobotomins historia. Edward Shorter gav en mycket mer förstående tolkning av lobotomiseringsperioden i ett kapitel i *A History of Psychiatry. From the Era of the Asylum to the Age of Prozac* från 1997. Den norska, svenska och skandinaviska situationen behandlas i Tranøys arbeten (1992, 1993, 1999 och 2005), i Lidbergs artiklar (1996, 1997), i Ögrens avhandling (2005) och särskilt i den norska kommissionens rapport om lobotomins förekomst vid de norska sinnessjukhusen (NOU 1993).

Vad är lobotomi?

Lobotomi är en i grunden ganska enkel form av hjärnkirurgi där förbindelserna till pannloberna kapas och en del av hjärnvävnaden förstörs. Tekniken symboliserades av de olika instrument som utvecklades för snittet. Operationen sågs som ett medel som skulle hjälpa patienter som upplevde djup ångest och alltid led av sitt tillstånd, vilket tog sig uttryck i våldsamt och extrovert beteende. En del kvinnor led av tvångsmässig sexualitet. Lobotomeringen sågs som ”en sista utväg”, som Pressman kallar det.

Lobotomins förhistoria är fylld av slumpmässiga upptäckter. En välkänd händelse beskriver en man som i en olycka fick ett glödगत järnspett genom sin hjärna, men överlevde. Hans personlighet förändrades dramatiskt – han blev mild och till och med tråkig i sitt temperament. Andra liknande effekter upptäcktes på människor som överlevt omfattande hjärnskador under första världskriget. Tidiga experiment utfördes också på patienter och intagna, men dödstalet bland dem var oacceptabelt högt.

I mitten på 1930-talet, lanserade en portugisisk läkare, Edgar Moniz, lobotomi som kirurgiskt ingrepp som sin egen upptäckt. Det skedde genom att han publicerade en serie av sex artiklar i viktiga europeiska läkartidskrifter. Han tycks ha inspirerats av att vid en internationell konferens i mitten av 1930-talet ha sett hur ett hjärnkirurgiskt ingrepp hade förvandlat ett par schimpansers beteende så att de blev mycket lugnare och mer välanpassade.

Moniz förde ut tekniken och behandlingen till världen. Genom Walter Freemans (jfr El-hais biografi från 2005) aktiva och flitiga arbete förfinades tekniken. Freeman medverkade också till att ge tekniken vetenskaplig status i USA. Pressman (1998) analyserar hur tekniken och operationerna legitimerades och effektiviserades inom de amerikanska sjukvårds- och universitetssystemen. Han visar att Freeman steg in i den medicinska hierarkin från en fördelaktig position med starkt stöd av nyckelpersoner inom läkaretablissemangen i USA.

Lobotomin som operationsteknik spreds snabbt – men inte oemotsagd – inom USA, inte minst genom Freemans och hans kollegors ansträngningar. Artiklar publicerades i vetenskapliga tidskrifter och informationen spreds via konferenser. I medierna presenterades lobotomin som en bra, effektiv och human lösning för de hopplöst mentalsjuka, särskilt i de mest ansedda dags- och veckotidningarna.⁸ Det verkade också som att behandlingen var framgångsrik, även om ett stort antal patienter dog under operationen. Många patienter blev lugnare och många kunde lämna mentalsjukhusen. Personligheten förändrades dock i en särskild riktning hos dem som opererats. Det summerades i iakttagelsen att de hade mist sin "livsgnista", de hade reducerats till "levande grönsaker" som några kritiker sade.

De svenska och norska fallen visar tydligt att erkännandet av lobotomi som behandlingsteknik måste börja högst upp i den medicinska hierarkin, det vill säga få ett såväl administrativt som vetenskapligt godkännande. Om den överläkare som ansvarade för mentalsjukhuset var positiv kunde den introduceras. I många fall, i USA såsom i Skandinavien, använde många sjukhus och avdelningar inom stora sjukhus, inte tekniken om den ansvarige läkaren var negativt inställd.

Hur blev lobotomin framgångsrik?

Autonomin inom den vid denna tid inte så högt ansedda psykiatriska underprofessionen förankrades i den vetenskapliga prestige som tillerkändes den bredare medicinska professionen. Psykiatrins krav på autonomi, som bottnade i den autonomi som medicinen redan erövrat, knöts i detta fall ihop med denna underprofessions specifika mandat, dess "makt att hela".

⁸ Så var det inte bara i USA utan också i Norge och Sverige (Tranøy, Ögren, El-hai, Diefembach m.fl.).

De stora offentliga mentalsjukhusen hade växt enormt under de föregående årtiondena. Därigenom hade den (neuro)psykiatriska underprofessionen en dubbel tillgång till en hierarkiskt organiserad makt – dels genom sitt vetenskapliga grundkrav på självbestämmande och beslutsfattande makt i relation till vård och behandling och dels genom sin institutionaliserade förvaltningsmakt. Dessa psykiatriker kunde agera både som psykiatriker och föreståndare för ett sjukhus eller en avdelning i relation till en grupp intagna eller patienter utan någon röst alls. Detta blev mycket tydligt på till exempel Gaustadsjukhuset i Oslo, där överläkarrollen kombinerade vetenskaplig och administrativ makt. Där utfördes lobotomi-behandling i stor skala under lång tid (jfr NOU, Tranøy). Dessa faktorer gjorde denna psykokirurgiska teknik och dess blandning av teori och specifik klinisk tillämpning framgångsrik.

Det fanns dock under hela dess utveckling tvivel på lobotomins vetenskapliga grund och dess effektivitet som behandling. Den motarbetades starkt av psykoanalytiskt orienterade psykiatriker. Mot denna grupp kunde den uppåtgående psykokirurgiska professionen mobilisera den biologiska världsbilden och den kirurgiska lösningens rationalitet som allierade. Att kunna hänvisa till ”riktig vetenskap” var en betydande fördel i denna konflikt. Under mellankrigstiden omvärderades också botandet av de mentalt sjuka till att mer betona deras förmåga att anpassa sig till samhället och dess institutioner. Anpassning blev ett nyckelmål för behandling (jfr Pressman 1998).

Lobotomibehandlingen var effektiv i bemärkelsen att den minskade kaoset på mentalsjukhusen – de som lobotomerats blev mycket lugnare och kunde lättare anpassa sig till sjukhusens regler och rutiner. Behandlingen var dessutom billig för sjukhusen. Lobotomin var således kostnadseffektiv både som ingrepp och för att patienterna blev lättare att hantera efteråt. Samtidigt kunde denna behandling öka prestige – och inkomsterna – för den neurokirurgiska professionen.

Lobotomin motarbetades av många psykiatriker i USA och Skandinavien, inte bara av de psykoanalytiskt orienterade. Men när väl den ledande psykiatrikern på ett sjukhus hade vunnits över öppnades dörren för spridningen och användandet av lobotomin som behandlingsform. Det var tydligt inom den skandinaviska psykiatrins hierarkiska värld, där nyckelpersoner i Oslo, Köpenhamn och Stockholm kom att dela den positiva bedömningen av lobotomin. Den hierarkiska makten inom mentalsjukhusen möjliggjorde att beslut att lobotomera patienter kunde fattas av en enskild människa.

Lobotomi var den mest radikala av de kraftfulla och radikala psykokirurgier, till exempel insulinbehandling och elchocker, som utvecklades under mellankrigstiden. Lobotomi hade i den desperata situationen av kaos och brist på institutionell ordning, brist på pengar och personella resurser fördelen av att göra en del av de mest oregerliga patienterna mer passiva och lydiga. Med tanke på de stora antalen intagna och sjukhusens storlek kan kravet på mer ordning från sjukhuspersonalen förstås.

Hur kom kritiken sedermera fram? Sakta men säkert dök det upp utvärderingar av ingreppets effekter för patienternas tillfrisknande och anpassning. De visade inte någon grundläggande framgång, snarare motsatsen. Normen för vad som var en effektiv behandling skärptes gradvis inom den medicinska och kliniska forskningen. Kritiska, väl dokumenterade fall offentliggjordes sakta. Vätkända personer dog på operationsbordet (till exempel den svenska konstnären Sigrid Hjer-tén). Rosemary Kennedy – syster till den senare presidenten John F. Kennedy – opererades i början på 1940-talet men resultaten blev ingen framgång. Det blev tydligt att patienterna utsattes för stora och tragiska förluster av sina mänskliga förmågor.

1949 fick Edgar Moniz Nobelpriset för sin upptäckt. Det gav lobotomin en betydande vetenskaplig prestige. Men då var tekniken redan ifrågasatt.

Lobotomin besegrades dock inte av motståndarna och deras kritik. Även om det visade sig vara en behandling med begränsade positiva effekter som på samma gång allvarligt påverkade patienternas liv fungerade den ändå ibland. Det blev möjligt för en del patienter att flytta från mentalsjukhusen, även om – som det ofta sades – lobotomin släckte "livsgnistan" hos dem som genomgick behandlingen.

I början av och i mitten på 1950-talet kom den "kemiska revolutionen" in i behandlingen av mentalsjukdom och sinnesförvirring. 1954 erkändes den nya kraftfulla läkemedlet Chlorpromazine av Food and Drug Administration i USA. De nya läkemedlen kom i användning från åren i mitten av 1950-talet och förändrade snabbt behandlingen av allvarliga psykiska sjukdomar. Från den senare delen av 1950-talet fasade de ut lobotomin som behandling.

Autonomi och den mörka sidan av professioner

Vad kan berättelsen om lobotomins uppgång och fall lära oss om "den mörka sidan av professionerna"? Den kan, menar jag, rikta vår blick mot viktiga inslag i professionernas konstitutiva villkor, deras samhällseliga och kognitiva förutsättningar, och inte minst de drag i starka och etablerade professioners struktur och funktionssätt som möjliggör uppkomsten av professionella katastrofer. Jag vill i min avslutande diskussion framhäva följande argument.

Professioners autonomi och vetenskapliga grund

I lobotomins fall kan vi med säkerhet säga att den stora graden av autonomi i den psykiatriska professionen var en nyckelfaktor som ledde till en "professionell katastrof". Läkarnas, och i härledd form den neuropsykiatriska professionens, autonomi vilade på medicinens etablerade teoretiska, vetenskapliga grund. Det var på basis av denna som professionen själv kunde diagnostisera och behandla men-

talsjukhusens patienter. I dessa frågor bedömer professionen själv validiteten och tillämpningen av de vetenskapliga antagandena, teorierna och resultaten.

För att med kraft kunna hävda sin autonomi måste professionen för det första själv vara övertygad om det vetenskapligt korrekta och välgrundade i sin ”översättning” av vetenskaplig teori till behandlingspraxis. Detta är det första, inre villkoret för en professions självsäkerhet och dess handlingsmandat. Det andra, yttre, villkoret är att professionen måste tillerkännas detta mandat av det omgivande samhället och dess centrala aktörer och institutioner. Det räcker alltså inte för en yrkesgrupp, vetenskap eller profession att hävda rätten till autonomi och rätten att själv besluta – den måste *tillerkännas* detta. Den positionen hade läkarprofessionen och den medicinska vetenskapen uppnått vid den tid då lobotomin lanserades som behandling på vetenskaplig grund.

Å andra sidan finner vi situationer där en låg eller obefintlig grad av autonomi kan leda till problematiska resultat för såväl professioner som semi-professioner. Den ”politiska psykiatrin” i Sovjetunionen är ett typexempel. Den politiska och administrativa pressen på psykiatrikerna var överväldigande. När de skrev under diagnoser att politiskt dissidens kunde vara en form av mentalsjukdom fick det svåra följderna för de drabbade. Här kan vi tala om ett av yttre tryck framkallat missbruk av psykiatriska diagnoser som maktmedel. Kriterierna på att en profession ska handla i god tro eller ha starkt vetenskapligt stöd för sitt agerande var inte uppfyllda. I detta fall var det mer politiska påtryckningar än professionellt grundad övertygelse som ledde till att dissidenter spärrades in.

I åter andra fall finner vi exempel på professioner som ger efter för moralisk och politisk press också i Sverige, till exempel i förhållande till effektiva drogbehandlingsprogram. En viss typ av metadonbehandling har visat sig vara effektiv, men av politisk-moraliska skäl förskrivs den ändå inte (jfr Johnsson 2003, 2005). Det kan bero på att pressen utifrån trumfar över kravet på autonomi – men det kan också bero på att den vetenskapliga grunden för denna typ av behandling inte anses stark nog. I detta fall kan den politiska nivån använda de argument som andra yrkesgrupper för fram mot en svag professions krav och förslag.

Olika professioner bygger sina anspråk på makt, prestige och belöning på olika tankesystem. En del har hårda, väl kodifierade vetenskaper som sin grund, andras teoretiska bagage bygger på en lösare blandning av olika tankeelement. Den medicinska grunden för läkare skiljer sig från den samhällsvetenskapliga och pedagogiska grunden för socionomer och lärare. Denna skillnad i hur väl kodifierad, allmänt delad och respekterad, eller splittrad och omstridd, de olika yrkesgruppernas vetenskapliga grund är gör villkoren för att en profession ska uppnå autonomi radikalt olika. Graden av erkänd och stabil vetenskaplig grund leder till olika slags missgrepp och olyckor i dessa yrkesgruppers och professioners verksamhet (psykiatriker jämfört med socionomer och lärare). Med en vetenskaplig grund som av andra anses svag kan en profession uppnå reell autonomi.

En yrkesgrupp kan genom licensiering och auktorisation få administrativt monopol på vissa typer av beslut och avgöranden. Det är nationalstaten som direkt licensierar och auktoriserar olika yrkesgrupper, till exempel via olika nämnder och styrelser eller genom att tilldela utbildande universitet och högskolor den rätten. Staten kan vidare acceptera att detta sköts av de professionella föreningarna själva. Givet en sådan, reellt ”politiskt” grundad autonomi kan vi se andra typer av misstag, olyckor och kanske till och med professionella katastrofer utvecklas.

Professioners tillgång till organisatorisk förmedlande makt och socialt inflytande

Professioner har olika tillgång till organiserad institutionell makt för att implementera sin kunskap och sina förfaringssätt. Ibland har en profession direkt tillgång till beslutsfattande organ (statens politiker, direktörer i firmor eller banker, reformbyråkrater som påverkar förändringar i den offentliga förvaltningen och så vidare).

Olika professioner har vidare olika möjligheter att i sin praktik kunna utnyttja sin maktställning inom ramen för hierarkiskt organiserade kontexter, som statsförvaltningen, mentalsjukhus, storföretag etc.

Vidare finns det ett asymmetriskt maktförhållande mellan professionella utförare och de som är föremål för behandling, ingrepp, föreskrifter och förfaringssätt (till exempel ”inlåsta” grupper, som patienter eller elever), medan andra professioners kunder och klienter har en självständig ställning. Psykiatern och revisorn har drastiskt olika relationer till sina klienter.

Professioners synlighet för inspektion och kontroll

Graden av synlighet för inspektion och kontroll från utsidan (från myndigheter, bekymrade medborgare och så vidare) varierar starkt mellan olika professioner. En hög grad av autonomi skyddar professionen från att bli synlig eller för att utsättas för kontroll. Istället finns det stängda rum där de professionella bedömningarna görs. Vilka gränser som finns för kontroll och insyn beror på den specifika institutionella ramen kring det professionella arbetet. Är det professionen själv som bestämmer hur behandling eller undervisning skall ges, och i vilka former? Eller driver arbetsledningen inom ett sjukhus, en forskningsinstitution, ett universitet eller en skola fram mekanismer och instrument som ger en inblick i det ”inre arbetet”, i form av till exempel närvarorätt för utomstående, nya former för utvärdering och kontroll av arbetet och resultaten som påverkar professionens självständighet i tillrättaläggandet av arbete och uppgifter?

Gränserna för professionell expertis och makt bestäms också av det inflytande och den makt som andra sociala krafter (såsom administratörer i organisationer och politiska beslutsfattare) kan mobilisera samt av marknads- och effektivitetslogiken (jfr Freidson 1994, 2001, 1999).

Professionella grupper verkar inte bara i relation till administratörer, anställda och statstjänstemän utan allt mer inom multiprofessionella miljöer. Det system av professioner som finns inom ett visst fält, eller omkring ett särskilt område eller problem, sätter igång krafter som tenderar att begränsa en professions autonomiska fält. Har en profession organiserad makt att strunta i ifrågasättanden eller motstånd från andra sociala aktörer inom de institutioner eller organisationer där den agerar? Och har den tillräcklig makt och autonomi att överskrida eller ifrågasätta kritik och frågor från aktörer utanför organisationen?

För en del år sedan visade Lone Scocozza att den politiska nivån i Danmark hade stora svårigheter att reglera medicinska experiment, som kunde vara problematiska, onödiga eller till och med skadliga för patienterna i den danska kliniska sjukhusforskningen. Tanken var att läkemedelsprövningar och andra medicinska behandlingsexperiment skulle granskas av politiskt tillsatta medicinsk-etiska kommittéer. Det visade sig att den medicinska professionen kom att dominera dessa kommittéer på grund av det kunskapsmässiga och argumentativa övertag som deras professionella ställning, expertis och status medförde. Vidare kunde de utöva direkt inflytande genom att såväl läkare som sjuksköterskor kunde väljas in som lekmän i dessa kommittéer. Den effektiva motmakten till den starka medicinska professionen, för vilka den kliniska, experimentella forskningen och läkemedelsprövningen var livsviktiga, visade sig vara inte politiker eller ämbetsmän utan representanter för en annan profession, i detta fall den juridiska professionen (Scocozza 1994). Här ställdes lagstiftningens auktoritet mot den medicinska vetenskapens krav. Det var juristerna, inte de politiska lekmännen, som drev fram en striktare tillämpning av lagen och ett starkare skydd för patienternas rätt och säkerhet.

Vad möjliggör en professionell katastrof?

För att en professionell katastrof skall kunna inträffa som ett resultat av en professions agerande krävs:

- att professionen har en *stark autonomi*, närmare bestämt den typ av autonomi som en profession kan uppnå genom att dess vetenskapliga bas tillerkänns stor betydelse och att professionen är denna vetenskapliga teoris legitima bärare och rättmätiga användare (6.1)
 - att professionen har *tillgång till legitim organisatorisk makt*, eftersom det är genom inflytande i hierarkiska institutioner och hierarkiska kontexter som vetenskapliga teorier och tankesystem länkas till professionella handlingar, som sedan kan genomföras på ett sådant sätt och i en sådan skala att de kan få skadliga konsekvenser (6.2)
- 1) Att professionen kan *styra den kontroll och den inblick* från utomstående aktörer som skulle kunna ifrågasätta dess agerande, det vill säga att den med så lite frågor och motstånd från andra sociala aktörer som möj-

ligt kan driva sina egna frågor och sin egen agenda. Inte minst har en professions roll och plats inom det system av professioner som finns inom dess arbetsfält stor betydelse för dess handlingsfrihet (6.3)

Mitt ärende i denna artikel har varit att principiellt ifrågasätta det självklara värde som såväl professionsforskare som professionsideologer tillmätt professioners och professionssökande gruppers krav på autonomi under antagandet att en sådan autonomi i sig skulle leda till samhällsligt goda konsekvenser. Fallet lobotomi visar att så inte var fallet för de patienter som behandlades av den framväxande neuropsykiatrik under 1930-, 1940- och 1950-talen. Det är inte den enda professionella katastrof som har inträffat – det finns goda kandidater i det nära förflutna. Andra utvecklas med all sannolikhet under våra ögon.

Referenser

- Abbott, A. (1993). "The Sociology of Work and Occupations". I *Annual Review of Sociology* (187–209).
- Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago, University of Chicago Press.
- Black, D.W. (1982). "Psychosurgery". I *South Medical Journal* nr. 4 (453–457).
- Brante, T. (1988). "Sociological Approaches to the Professions". I *Acta Sociologica* nr. 2 (119–142).
- Collins, R. (1979). *The Credential Society. An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York, Academic Press.
- Davis, M. (1996). "Professional Autonomy: A Framework for Empirical Research." I *Business Ethics Quarterly* nr. 4 (441–461).
- Diefenbach, G.J., Diefenbach, D., Baumeister, A., & West, M. (1999) "Portrayal of Lobotomy in the Popular Press: 1935–1960". I *Journal of the History of the Neurosciences* nr. 1 (60–69).
- Divall, C. (1996). "Professional Autonomy, the State and Employers: The Politics of Chemical Engineering 'Manpower' in Britain, 1939–90". I *Journal of Contemporary History* nr. 4 (675–697).
- Dorman, J. (1995). "The History of Psychosurgery". I *Texas Medicine* nr. 7 (54–61).
- Dupuis, H.M. (2000). "Professional Autonomy: A Stumbling Block for Good Medical Practice. An Analysis and Interpretation". I *Theoretical Medicine and Bioethics* nr. 5 (493–502).
- Durkheim, É. (1984). *The Division of Labour in Society*. Basingstoke, Macmillan.
- El-Hai, Jack (2005) *The lobotomist: a maverick medical genius and his tragic quest to rid the world of mental illness*. Hoboken, N.J. : J. Wiley.
- Everett, C.H. (1951). "Mistakes at Work". I *Canadian Journal of Economics and Political Science* nr. 3 (320–327).
- Everett, C.H. (1960). "The Professions in Society". I *Canadian Journal of Economics and Political Science* nr. 1 (54–61).
- Evetts, J. (2006). "Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes". I *Current Sociology* nr. 4 (515–531).
- Evetts, J. (1999). "Professionalisation and Professionalism: Issues for Interprofessional Care." *Journal of Interprofessional Care* nr. 2 (119).

- Evetts, J. (1998). "Professionalism Beyond the Nation-State: International Systems of Professional Regulation in Europe". I *International Journal of Sociology and Social Policy* nr. 11 (47–64).
- Evetts, J. (2003). "The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World". I *International Sociology* nr. 2 (395–415).
- Fins, J.J. (2003). "From Psychosurgery to Neuromodulation and Palliation: History's Lessons for the Ethical Conduct and Regulation of Neuropsychiatric Research". I *Neurosurgery Clinics of North America* nr. 2 (303–319, ix–x).
- Forsberg, E., Axelsson, R., & Arnetz, B. (2001). "Effects of Performance-Based Reimbursement on the Professional Autonomy and Power of Physicians and the Quality of Care". I *The International Journal of Health Planning and Management* nr. 4 (297–310).
- Freidson, E. (1984). "The Changing Nature of Professional Control". I *Annual Review of Sociology* (1–20).
- Freidson, E. (1986). *Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago, University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago, University of Chicago Press.
- Freidson, E. (1994). *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*. Oxford, Polity Press.
- Freidson, E. (1987). *Professions and the Fates of Knowledge*. Cambridge, Polity.
- Hoffman, L.M. (1997). "Professional Autonomy Reconsidered: The Case of Czech Medicine under State Socialism". I *Comparative Studies in Society and History* nr. 2 (346–372).
- Jasper, H.H. (1995). "A Historical Perspective. The Rise and Fall of Prefrontal Lobotomy". I *Advances in Neurology* (97–114).
- Johnson, B. (2003). *Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.
- Johnson, B. (2005). *Metadon på liv och död. En bok om narkomanvård och narkotikapolitik i Sverige*. Lund, Studentlitteratur.
- Larson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*. Berkeley, University of California Press.
- Lerner, B.H. (2005). "Last-Ditch Medical Therapy – Revisiting Lobotomy". I *New England Journal of Medicine* nr. 2 (119–121).
- Lidberg, L. (1998). *Gösta Rylander*. Lund, Föreningen för utgivande av Svensk medicinhistorisk tidskrift.
- Lidberg, L. (1997). *Lobotomins historia*. Stockholm, Svenska sällskapet för psykiatris historia.
- Lidberg, L. & Broberg, M. (1996). "History of Psychosurgery. From Lobotomy to Capsulotomy". I *Läkartidningen* nr. 38 (3245–3250).
- Mann, M. (2005). *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. New York, Cambridge University Press.
- Masiero, A.L. (2003) "Lobotomy and Leucotomy in Brazilian Mental Hospitals". I *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* nr. 2 (549–572).
- Meiksins, P.F. & Watson, J.M. (1989). "Professional Autonomy and Organizational Constraint: The Case of Engineers". I *Sociological Quarterly* nr. 4 (561–586).
- NOU 1992:25. Utredning Om Lobotomi. Utredning Fra Et Utvalg Nedsatt Av Sosialdepartementet 20. Februar 1991. Oslo, Statens forvaltningstjeneste Seksjon Statens trykning.

- Ovretveit, J. (1985). "Medical Dominance and the Development of Professional Autonomy in Physiotherapy". I *Sociology of Health & Illness* nr. 1 (76–93).
- Parsons, T. (1964) "The Professions and Social Structure". I *Essays in Sociological Theory*, New York, Free Press of Glencoe/Collier-Macmillan.
- Pressman, J.D. (1998). *Last Resort. Psychosurgery and the Limits of Medicine*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sacchini, D. & Antico, L. (2000). "The Professional Autonomy of the Medical Doctor in Italy". I *Theoretical Medicine and Bioethics* nr. 5 (441–456).
- Scocozza, L. (1994). *Forskning for Livet: Den Medicinske Forskningsetikks Forudsætninger Og Praktiske. En Sociologisk Analyse*. København, Akademisk forlag.
- Shepard, E. (2000). "Transforming Knowledge into Professional Power". I *Association Management* nr. 13
- Shorter, E. (1997). *A History of Psychiatry. From the Era of the Asylum to the Age of Prozac*. Chichester, Wiley.
- Stolt, C.-M. (1999). "Moniz, lobotomin och 1949 års Nobelpris". I *Svensk Medicinsk Tidsskrift* nr. 1 (249–270).
- Sullivan, J. & Beech, A. (2002). "Professional Perpetrators: Sex Offenders Who Use Their Employment to Target and Sexually Abuse the Children with Whom They Work". I *Child Abuse Review* nr. 3 (153–167).
- Svensson, L.G. & Evetts, J. (2003). *Conceptual and Comparative Studies of Continental and Anglo-American Professions*. Göteborg, Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Ten Have, H. (2000). "Re-Evaluating Professional Autonomy in Health Care". I *Theoretical Medicine and Bioethics* nr. 5 (503–513).
- Terhart, E. (1998). "Formalised Codes of Ethics for Teachers: Between Professional Autonomy and Administrative Control". I *European Journal of Education* nr. 4 (433–445).
- Tierney, A.J. (2000). "Egas Moniz and the Origins of Psychosurgery: A Review Commemorating the 50th Anniversary of Moniz's Nobel Prize". I *Journal of the History of the Neurosciences* nr. 1 (22–36).
- Torstendahl, R. (1990). *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy*. London, Sage.
- Tranøy, J. & Blomberg, W. (2005). "Lobotomy in Norwegian Psychiatry". *History of Psychiatry* nr. 1 (107–110).
- Tranøy, J. *Lobotomi i skandinavisk psykiatri*. Oslo, förlagsuppgift saknas.
- Tranøy, J. "Lobotomy in Scandinavian psychiatry". I *The Journal of Mind and Behavior* nr. 1 (1–20).
- Valenstein, E.S. (1986). *Great and Desperate Cures. The Rise and Decline of Psychosurgery and Other Radical Treatments for Mental Illness*. New York, Basic Books.
- Valenstein, E.S. (1980). *The Psychosurgery Debate. Scientific, Legal and Ethical Perspectives, A Series of Books in Psychology*. San Francisco, Freeman.
- Waal, H., Kringlen, E., Erslund, S. & Thaulow, J.F. (1993). "What Can We Learn from the Lobotomy Period?". I *Tidsskrift for Den norske legeförening* nr. 17 (2121–2125).
- Whitaker, R. (2002). *Mad in America. Bad Science, Bad Medicine, and the Enduring Mistreatment of the Mentally Ill*. New York, Basic Books.
- Zalashik, R. & Davidovitch, N. (2006). "Last Resort? Lobotomy Operations in Israel, 1946–60". I *History of Psychiatry* nr. 65 (91–106).
- Ögren, K. (2005). *The Surgical Offensives against Mental Disorder. Psychosurgery in Sweden 1944–1958*. Umeå, Umeå universitet.

Problemet: När och hur kan professionell autonomi leda till en "professionell katastrof"

Kapitel 3

Från fri yrkesutövare till anställd tjänsteman – om det önskvärda i att begränsa den professionella autonomin

Elin K. Funck

Begreppet profession kan definieras brett eller smalt beroende på situation, forskare och forskningsobjekt. Vad en profession är, vem som är professionell och vad som räknas som professionellt arbete går därför alltid att ifrågasätta (se även första kapitlet i denna antologi). Men trots att professionsbegreppet är vagt och ofta går isär, så finns *professionell autonomi* med som en viktig punkt i de flesta definitioner. Som Freidson (1994) uttrycker det utgör professionell autonomi en förutsättning för en profession samtidigt som den upprätthåller professionalism.

Autonomi härstammar från grekiskans *auto* (sig själv) och *nomos* (lag), och betyder självstyre. Att ha professionell autonomi är alltså att ha makt och frihet att själv reglera sitt arbete och agera inom sitt kompetensområde, vilket är möjligt för en yrkesgrupp som har uppnått professionell status (Wilensky 1964; Engel 1969; Holland Wade 1999). Professionell autonomi beskrivs ofta som något eftersträvänsvärt, eftersom det brukar åtföljas av makt och status, medan det om-

vända gäller för en yrkesgrupp vars autonomi begränsas eller går förlorad. En begränsning av autonomin brukar tolkas som att yrkesgruppen genomgår en de-professionalisering.

I detta kapitel har jag för avsikt att diskutera läkarprofessionen och dess autonomi⁹. Två frågor står i centrum. För det första avser jag att utreda om skillnaden i organisering mellan de svenska respektive de kanadensiska läkarna även innebär skillnader i grad av autonomi. Sjukvården är offentligt styrd i båda Sverige och i Kanada. Trots detta ser situationen olika ut för läkarprofessionen inom de båda länderna. I Sverige är läkarna anställda och totalavlönade av landstingen¹⁰. I Kanada är läkarna knutna till men inte anställda av sjukhusen och finansiell ersättning erhålls av staten efter prestation. Har organiserandet någon betydelse för läkarnas autonomi? För det andra avser jag att lyfta diskussionen och diskutera vilka konsekvenser graden av autonomi har medfört i de olika kontexterna. Har graden av autonomi påverkat hur läkarna i de båda länderna agerar? Och utifrån ett samhällsperspektiv, är oinskränkt professionell autonomi alltid att föredra?

Det är viktigt att studera och diskutera hur graden av professionell autonomi påverkar professionellt agerande och samhället i stort. Detta gäller inte bara läkares professionella autonomi, i dagens samhälle gör nämligen allt fler yrkesgrupper anspråk på att benämnas som en profession. Detta sker samtidigt som en reformvåg, som bygger på föreställningar om att den professionella autonomin bör begränsas till förmån för kvantitativa mätningar och transparenta arbetsprocesser, nu sveper in över den offentliga sektorn. I detta kapitel tar jag visserligen inte upp New Public Management (se däremot Jonnergård & Erlingsdóttir i denna bok), men en diskussion kring vad en begränsning av den professionella autonomin kan få för följder, är trots det relevant och intressant.

Detta kapitel kan ses som en förlängning av den diskussion som Olofsson påbörjade i det föregående kapitlet, även om jag inte kommer att diskutera professionella katastrofer. Den gemensamma nämnaren är istället att både min och Olofssons text ifrågasätter om det man sammanknippar med professioner verkligen alltid är av godo.

Jag inleder kapitlet med en teoretisk diskussion om läkarprofessionen som en typisk L-profession, samt vilken inverkan organiserande har på autonomi. Därefter redogör jag för läkarprofessionens utveckling över tid i Sverige, samt beskriver

⁹ Denna studie har finansierats av FAS, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap, och Sverige-Amerika Stiftelsen.

¹⁰ I detta kapitel kommer jag endast att diskutera den stora majoriteten av läkare som är anställda inom den offentliga sjukvården. Jag kommer således inte att diskutera privatpraktiserande läkare, företagsläkare etc. Även om andelen verksamheter i alternativa driftsformer av den totala hälso- och sjukvården i Sverige har ökat från 5 procent år 1993 till 12 procent år 2000 (Lindkvist & Aidemark 2005), så är förekomsten fortfarande relativt låg. Störst förekomst av privata entreprenörer finns i primärvården. 2005 uppgick andelen privata entreprenörer till 20 procent inom primärvården (Sveriges Kommuner och Landsting 2005).

hur de kanadensiska läkarnas arbetsförhållanden ser ut. Sedan gör jag en jämförande analys och diskuterar hur graden av autonomi påverkar läkarprofessionens handlande. Jag avslutar med en sammanfattning där jag redovisar mina slutsatser.

Läkarprofessionen som en L-profession

Flertalet forskare har under senare år framhållit att ett homogent professionsbegrepp är problematiskt att använda eftersom yrkesgrupper, och således även professioner, kan skilja sig starkt åt (se ex Brante 1987). Av detta skäl har det växt fram olika sätt att klassificera professionstyper på. Hellberg (1999) har utvecklat en sådan klassificering, och skiljer då på det hon kallar *L-professioner* (Life-professioner) och *T-professioner* (Thing-professioner).

Enligt Hellberg gör L-professionerna anspråk på att vårda allmänhetens grundläggande rättigheter i samhället. De är således altruistiskt orienterade med betoning på lika rättighet till tillgänglighet och service. T-professioner, å sin sida, består av yrkesgrupper som erbjuder service för produktion och industrier, framförallt till organisationer. T-professioner förknippas med nyttoaspekter och effektivitet.

Vidare menar Hellberg att L-professioner har en starkare koppling till staten än T-professioner. Den service som L-professioner tillhandahåller har nämligen ålagts dem av staten, vilket auktoriserar och legitimerar dessa professioner. Uppbackad av staten och den legala jurisdiktionen kan de därigenom hävda sin suveränitet. T-professionerna har inte den möjligheten, och upprätthåller istället sin överlägsenhet genom institutionaliserade utbildningar, meriteringar och titlar.

Enligt Hellbergs klassificering är T-professionerna verksamma på den privata marknaden medan L-professioner främst återfinns inom den offentliga sektorn, eller inom den del av den privata sektorn som är högt statssubventionerad. Utifrån Hellbergs (1999) resonemang är läkarprofessionen en typisk L-profession, vilket blir särskilt tydligt i Swartlings beskrivning av provinsialläkarens roll i 1600-talets Sverige:

Till en början fanns krav på att provinsialläkaren skulle vara medicine doktor och ha sin bostad nära landshövdingen. Han fick inte heller lämna distriktet utan landshövdingens tillstånd. Provinsialläkaren skulle förestå hospitalet, besöka fattiga som var sjuka, övervaka befolkningens hälsa, upplysa om lämplig mat och dryck, och ge råd om barnuppfostran. (Swartling 2006)

Texten ovan visar på läkarprofessionens altruistiska identitet, där självintresset ställs åt sidan och patientens rättigheter och intressen lyfts fram. Läkarprofessionen kännetecknas också av en nära relation till staten. Men även om Hellberg menar att de flesta L-professioner är verksamma inom den offentliga sektorn, är

detta ingen norm. Organiseringen i form av privat eller offentlig har istället en nära koppling till graden av professionell autonomi. Låt oss därför, nu när vi har inringat läkarprofessionens identitet, övergå till att se på relationen mellan organisering och grad av autonomi.

Organisering och grad av autonomi

Ett allmänt antagande inom professionslitteraturen är att byråkratier eller komplexa organisationer står i konflikt med professionalism (jfr Wilensky 1964; Engel 1969, 1970; Freidson 2001). En organisation, förklarar Wilensky, utvecklar sin egen styrning, har sina egna ledare och följer sina egna regler. För den professionelle medlemmen som avlönas av organisationen innebär det att denne oftast varken har ensamt eller slutligt ansvar för det egna arbetet. Istället måste han acceptera auktoriteter inom organisationen och underordna sig icke-professionellas beslut om processer och produktion. En profession som går från anställning i privata verksamheter till löneanställning i stora organisationer, riskerar således att förlora flera av dess traditionella privilegier: till exempel frihet, kontroll och status, när dess medlemmar blir avlönade anställda i stora organisationer (Larsson 1977, 1980; Freidson 1994; Nordgren 2000).

Proletariseringssantagandet

Diskussionen om hur professioner berövas kontrollen över vissa professionella privilegier när de tvingas att bli anställd lönearbetare, brukar benämnas *proletariseringssantagandet*. En av proletariseringssantagandets förgrundsfigurer är Sarfatti Larsson (1977, 1980), och i sin beskrivning av proletariseringssantagandet tar hon hänsyn till om professionens förlust av frihet och kontroll rör ekonomi, organisation eller teknik. Annorlunda uttryckt handlar det om hur anställningsförhållanden och arbetsvillkoren ser ut i förhållande till arbetsgivaren. Nordgren (2000) definierar proletariseringssantagandet enligt följande:

Proletarisering av ett yrke innebär att "friheten" att självständigt utöva yrket och att välja arbetsgivare avsevärt försämra(t)s. Därigenom inskränks eller förlorar yrket kontrollen över vissa privilegier som hör till dess lokalisering/placering och det underordnas bredare produktionskrav, en utveckling som bland annat visat på negativa ekonomiska effekter för yrkets medlemmar. Proletarisering av ett yrke innebär därmed att dess belöningar, förmåner och ekonomiska status avsevärt försämras. (Nordgren 2000:91)

Proletariseringssantagandet innebär begränsningar för den professionelle. Dessa begränsningar kan leda till deprofessionalisering men även till "avmaktisering"

(se Nordgren 2000) och till förlorad autonomi¹¹. Proletariseringsprocessen kan därför även ses som en process där professionell autonomi ersätts av *heteronomi* – en ordning där självstyre och egna regler ersätts med osjälvständighet och regler dikterade av andra¹². Innan man kan uttala sig om vad det är som går förlorat i en proletariseringsprocess bör man emellertid först definiera vad som utmärker professionell autonomi.

Aspekter av professionell autonomi

Som jag nämnde inledningsvis handlar autonomi om en kvalitet, en rättighet eller ett tillstånd av självstyre. Horner (2000) gör ett försök till att utreda begreppet och dess element och förklarar att:

In its pure form professional autonomy implies unlimited powers to undertake medical investigations and to prescribe treatment, irrespective of cost. Doctors alone should determine the quality of care and the levels of remuneration to which they should be entitled (Horner 2000; 409).

Enligt Horner (2000) kan professionell autonomi beskrivas utifrån tre aspekter, här applicerade på läkarprofessionen:

- 1) *Metod*: Den första aspekten rör läkarens möjlighet att fatta självständiga beslut om vilken behandlingsmetod som ska användas. Denna form av autonomi begränsas av externa aktörer, till exempel patienter, stat och försäkringsbolag. De två senare avgör hur mycket resurser som skall läggas på en specifik patient. Samtliga aktörer kan även försöka kontrollera undersökningar eller behandlingsprocedurer.
- 2) *Utvärdering*: Den andra aspekten avser vem som har rätt att utvärdera vårdens kvalitet. Eftersom den professionella kunskapen är tillskriven professionen och dess medlemmar är det följaktligen endast professionella som kan göra realistiska bedömningar av det professionella arbetet. Externa aktörers uppgift, förklarar Horner, är att handskas med det generella. Deras bristande kunskap medför dock att de inte kan bedöma huruvida en specifik patient och dennes symptom skiljer sig från det

¹¹ Wilensky (1964) förklarar att om organisationen i sig själv utgörs av en hög grad av professionellt tränade anställda och chefer och om den service som professionen erbjuder är högt eftertraktad i samhället så kan vi förvänta oss att organisationen ingjuter professionalism samtidigt som det troligen existerar en hög andel attraktiva jobberbjudanden utanför organisationen. I denna situation är det troligt att den anställda professionelle besitter en högre grad av autonomi i sitt arbete än de självförsörjande professioner vars relativt låga inkomst sätter dem i beroendeställning till ett fåtal mäktiga klienter.

¹² Motsatsen till autonomi benämns heteronomi. I Svenska Akademiens Ordbok beskrivs en heteronom som en osjälvständig person eller en person som är styrd utifrån. Heteronomi handlar alltså om att människor osjälvständigt följer andra regler än sina egna eller att de "osjälvständigt följer en annan lag än den i hennes förnuftiga väsen inneboende".

generella, och de kan således inte heller bedöma om den behandling som sätts in är betryggande eller inte.

- 3) *Ersättning*: Den tredje aspekten är av finansiell karaktär, med fokus på avgifter och löner, och handlar om förmågan att värdera det professionella arbetet och besluta om lämplig nivå för ersättning.

Låt oss ta fasta på dessa tre aspekter av professionell autonomi – *metod, utvärdering* och *ersättning* – och se hur den svenska respektive den kanadensiska läkarprofessionens förhållanden ser ut i relation till dessa. Först kommer jag dock att beskriva den svenska respektive kanadensiska läkarprofessionens utveckling och förhållanden.

Den svenska läkarprofessionens utveckling och förhållanden

Nordgren (2000) har undersökt hur den svenska läkarkårens situation har förändrats mellan åren 1950 till 1994. Hennes fokus har legat på frågor om makt, auktoritet och könsfördelning, men resonemangen berör även aspekterna *metod, utvärdering* och *ersättning*.

I Nordgrens undersökning framkommer det tydligt att läkarprofessionens autonomi har försvagats under den studerade perioden. Vid 1900-talets början fanns det omkring 500 provinsialläkare och stadsläkare i Sverige, och majoriteten av dessa bestod av allmänpraktiserande privatläkare (Swartling 2006). Under den första delen av 1900-talet ökade sedan antalet läkare fortare än antalet avlönade tjänster vid sjukhusen, vilket medförde en gradvis sänkning av andelen läkare som var heltidsanställda vid ett sjukhus. Kring mitten av förra seklet började emellertid andelen läkare som var knutna till sjukhusen att öka. År 1954 arbetade omkring 40 procent av läkarna huvudsakligen på sjukhus, och år 1972 hade andelen ökat till närmare 50 procent (Nordgren 2000; Swartling 2006). Att läkarna i allt större utsträckning sökte sig till den offentliga vården hade att göra med att kundunderlaget var för litet för att upprätthålla en privat marknad, förklarar Nordgren (2000). Låg befolkningstäthet, låg urbaniseringsgrad, en initialt långsam ekonomisk utveckling och sen industrialisering, var orsaker som bidrog till att underminera den ekonomiska basen för läkarnas tillväxt. År 1963 övertog sedan landstingen ansvaret för provinsialläkarna, men inte utan protester och motstånd. Många av de tidigare statligt anställda läkarna befarade att förändringen skulle medföra sämre villkor för dem (Socialdepartementet 1978).

Mot bakgrund av den oansenliga privata marknaden har den svenska läkarprofessionen alltså etablerat sig inom den offentliga sektorn. Till skillnad från många andra länder är dock utvecklingen inte något som skett på senare år – läkarprofessionen i Sverige har i större eller mindre grad alltid tillhört den offentliga sektorn (Nordgren 2000). Vid tiden för Nordgrens undersökning uppgick

andelen offentligt anställda läkare till 92 procent, vilket är den högsta siffran under den undersökta perioden.

Trots att den svenska läkarkåren varit starkt knuten till den offentliga verksamheten under lång tid så pekar Nordgrens (2000) undersökning på att en proletarisering har skett över åren. Läkarpensionens kontroll över arbetet har i stort sett helt försvunnit och individen har övergått till att bli en anställd lönearbetare. Förklaringen till denna utveckling kan skönjas i det reformarbete som skett i Sverige och som begränsat läkares möjligheter till fri etablering och yrkesutövning.

Föreställningen om att läkaren skall vara en statstjänsteman snarare än en privatpraktiserande läkare, kan spåras tillbaka till 1948 och den så kallade Höjer-rapporten. Rapportens förslag var att läkarna skulle bli avlönade i det offentligas tjänst istället för enligt det rådande läkararvodessystemet. I läkararvodessystemet fick läkarna en del av sin inkomst från huvudmannen och en del från patienten. Det nya förslaget innebar att läkarna skulle övergå till att vara statstjänstemän, vilket eliminerade läkares rätt att ha privata patienter och ta ut privata avgifter på sjukhus. Förslaget fick vid tidpunkten inget gehör, men genom andra rapporter har det i princip ändå realiserats (Nordgren 2000). Privata sjukhusbäddar och privata avgifter för sjukhuspatienter på offentliga sjukhus, avskaffades i och med 1959 års sjukvårdslag. År 1970 avskaffades privata avgifter på offentliga sjukhus samtidigt som en enhetstaxa infördes i all offentlig öppenvård, den så kallade sjukvårdsreformen. Sjukvårdsreformen innebar att läkarna blev avlönade anställda, utan rättighet att bedriva privat verksamhet på allmänna sjukhus. Tidigare fick läkarna en grundlön för att finnas till hands och för att vårda ineliggande patienter. Utöver grundlönen hade läkarna rätt att ha en privatpraktik på sin arbetsplats, och för de lokalytor och den personal som mottagningen nyttjade betalade läkarna "ersättning till huvudman" (Brage Nordlander 2006). Kritiken mot reformen var hård, bland annat framfördes att den skulle leda till att läkaryrket förstärktes, socialiserades och totaliserades (Einarsdóttir 1997:84ff). I och med reformerna blev sjukhusvården en offentlig fråga. Under 1900-talet har läkarprofessionen således gått från att vara fria yrkesutövare till att bli heltidsavlönade tjänstemän, underordnade ett bredare produktionskrav.

Nordgren (2000) förklarar att den förändring som går att se i professionens självständighet och kontroll över det organisatoriska området, är starkt kopplad till de olika reformer som genomförts under åren. Den medicinska professionen har i och med övergången till anställd tjänsteman tvingats underordna sig organisatoriska beslut och regler. Läkarna måste också, i större omfattning än tidigare, ta order från andra grupper än den egna, exempelvis från politiker, administratörer och sjuksköterskor i arbetsledande positioner. Nordgren (2000) drar slutsatsen att läkarprofessionen även har förlorat i auktoritet, dominans och kontroll, eftersom de inte längre kan anses överordnade de andra grupperna:

Den klassiska läkarrollen, att till viss del vara sin egen chef respektive att ha en stor klinisk frihet är därmed på väg att försvinna, samtidigt som omvärldens krav hårdnar. Inflytandet över den egna arbetssituationen

minskar genom ekonomisk styrning och åtstramning, och såväl det medicinska utövandet som forskningen blir alltmer industrialiserad (Nordgren 2000: 83).

Förutom att läkarprofessionen övergått till att vara anställda tjänstemän, kan det konstateras att andelen läkare under den undersökta perioden har varit konstant i relation till andra yrkesgrupper inom sjukvården – detta trots att antalet läkare har ökat. Den yrkesgrupp som har ökat kraftigast är administrativ personal. I sammanhanget är detta anmärkningsvärt eftersom ökningen av förvaltningspersonal dels kan tolkas som en ökad byråkratisering av sjukvården, dels som att en maktförskjutning har skett mellan olika yrkesgrupper gällande inflytande över den egna arbetssituationen (Nordgren 2000). Till bilden ska också fogas att andelen läkare som är sysselsatta som administratörer på sjukhusen historiskt har varit låg och är det alltjämt. Enligt Riska (1988) tyder detta på att läkarna inte har lyckats förvärva kontrollen över de administrativa positionerna på sjukhusen och i den offentliga förvaltningen. Därmed har de heller inte lyckats förhindra att yrkesgrupper som sjukhusadministratörer, jurister, affärssekonomer och samhällsvetare, har tagit över dessa positioner.

Nordgrens (2000) genomgång tyder på att den svenska läkarprofessionen har fått ge vika för andra yrkesgruppers framfart och att administratörer eller sjuksköterskor har tagit över flertalet av de arbetsuppgifter som tidigare var knutna till läkarprofessionen. Utifrån den utveckling som kan skönjas hävdar Nordgren (2000) att den svenska läkarprofessionen har deprofessionaliserats, vilket har bidragit till att professionens kontroll över det egna arbetet, det vill säga autonomi, har minskat.

Den kanadensiska läkarprofessionens utveckling och förhållanden

Det första helt och hållet offentligt finansierade sjukvårdsförsäkringsprogrammet i Nordamerika såg dagens ljus i Saskatchewan år 1947. Saskatchewanens provinssielle premiärminister Tommy Douglas hade under unga år genomlidit och övervunnit en svår sjukdom, och hans erfarenheter kom att bli tändvätskan för införandet av ett offentligt finansierat sjukvårdprogram för provinsens befolkning. Försäkringsprogrammet byggde på principer om att alla, oavsett betalningsförmåga, ska ha tillgång sjukhusvård och att vården inte ska ha någon prislapp (Rachlis & Kushner 1994). Enligt Rachlis (2004) blev det nya försäkringsprogrammet en stor framgång. Patienter som tidigare inte hade haft råd, kunde plötsligt få den vård de behövde. Samtidigt var läkarna, som var vana vid att minst tio procent av deras fakturor förföll, plötsligt garanterade betalning.

Saskatchewanens positiva erfarenheter av försäkringssystemet fick andra provinser att följa efter, och vid år 1955 hade ytterligare fem provinser infört offentligt finansierade sjukhusvårdsprogram. Det visade sig dock relativt svårt att finansiera

vårdprogrammen med enbart provinsiella medel, och efter påtryckningar från flera håll antog den federala regeringen författningen *The Hospital Insurance and Diagnostic Service Act* år 1957. I denna författning lades grunden till Kanadas offentliga hälso- och sjukvårdsprogram, så som det ser ut i dag. Federationen avsåg inte att ta över provinsernas jurisdiktion över hälso- och sjukvård, utan lovade istället att ersätta femtio procent av deras sjukhuskostnader om provinsen i sin tur gick med på att upprätthålla principerna om allomfattande vård, access till vård utan hinder, universell täckning, offentlig administration samt rörlighet (Rachlis & Kushner 1994).

För provinserna innebar författningen att det plötsligt fanns finansiellt utrymme för att utveckla och expandera sjukhusvården, och mellan åren 1961 och 1971 ökade antalet sjukhussängar mer än två gånger så snabbt som populationstillväxten. Det statliga tillskottet av nya medel gav även Tommy Douglas i Saskatchewan utrymme att utöka det offentligt finansierade sjukvårdsprogrammet till att innefatta läkarvård utanför sjukhusen. Denna gång stötte hans idéer dock på hårt motstånd från läkarkåren. I juli 1962 gick mer än 90 procent av provinsens läkare ut i strejk och vägrade till och med att träffa patienter ens på akuten. Efter förhandlingar kom parterna till slut till en uppgörelse. Läkarvården skulle fortsättningsvis omfattas av det offentliga vårdprogrammet, men läkarna skulle få behålla rätten att ta ut en avgift utöver den förhandlade taxan med provinsen (Rachlis & Kushner 1994; Rachlis 2004).

Två år försenat, tillsynes på grund av rädsla för inflation och ett ökat federalt underskott, införde Kanada författningen *The Medical Care Act* (medicare) år 1968. Den nya författningen omfattade både sjukhusvård och läkarvård, och återigen gick uppgörelsen ut på att federationen skulle stå för femtio procent av provinsernas sjukvårdskostnader i utbyte mot att provinserna upprätthöll de fem grundläggande principer som nämndes ovan (Rachlis & Kushner 1994; Rachlis 2004).

När 1960-talets högkonjunktur övergick i stagflation under 1970-talet, såg federationen problemen med femti-femtifinansieringen tydligare. I slutet av varje år redovisade provinserna hur mycket som hade spenderats på sjukhus- och läkarvård, varpå federationen förväntades ställa ut en check på hälften av kostnaderna. Detta tillvägagångssätt gjorde det svårt för den federala regeringen att planera sin budget, och man efterfrågade en ordning som skulle göra det lättare att beräkna sjukvårdskostnaderna. Resultatet blev en övergång från femti-femtifinansiering till budgetfinansiering, med löfte om att den finansiella tilldelningen skulle öka i samma takt som landets BNP (Rachlis 2004).

Införandet av medicare var ekonomiskt fördelaktigt för landets läkare, eftersom det nya försäkringsprogrammet garanterade läkarna betalning. Regleringen som gav läkarna möjlighet att ta ut en mindre patientavgift utöver den förhandlade taxan, utnyttjades emellertid sparsamt. Endast tio procent av läkarna i Ontario-provinsen tog ut patientavgifter år 1978, men incitamentet att göra det blev betydligt större i slutet av samma år. Då beslutade nämligen *Ontario Medical Association*, den medicinska läkarprofessionens organisation i provinsen, att öka sin

avgiftsplan utöver federationens taxa med trettio procent (jfr Globerman 1990). Under det följande året ökade således andelen läkare som utnyttjade möjligheten drastiskt. Liknande situationer uppkom i andra provinser, vilket ledde till en oro för att medicare och principen om access till vård utan finansiella eller andra former av hinder, var hotat.

En politisk debatt blossade upp kring patientavgifternas vara eller icke vara, samt dess förenlighet med medicares principer. Debatten resulterade i en ny författning som slogs fast år 1984, *The Canada Health Act*, och som skärpte de fem principerna och förbjöd patientavgifterna. Provinser vars sjukhus eller läkare tog ut patientavgifter skulle straffas genom minskat federalt finansiellt stöd (Rachlis & Kushner 1994; Rachlis 2004). Det beslutades även att de läkare som motsatte sig det nya bestämmelserna och trots allt tog ut en extra patientavgift skulle betala 10 000 dollar i böter (Globerman 1990). Reformen ledde till starka protester från läkarförbunden och återigen bröt en strejk ut, men reformen låg fast – medicare i dess nuvarande form var född.

Hur ser då situationen ut i dag för de kanadensiska läkarna? En av de stora skillnaderna mellan svenska och kanadensiska läkare är att de senare normalt inte är anställda av sjukhuset, i den bemärkelsen att det inte är sjukhuset som betalar ut läkarens lön. Istället är varje läkare sin egen arbetsgivare och erhåller större delen av sin ersättning genom en modell som kallas *fee-for-service*. Storleken på löner och avgifter för medicinsk service förhandlas fram på provinsiell nivå mellan läkarförbunden och den provinsiella regeringen. Provinsen betalar sedan ut läkarnas löner (Westander 2003).

Att läkarna får betalt efter den service de utför har medfört att läkarprofessionen i det kanadensiska sjukvårdssystemet har en mycket mäktig position och stor självständighet. Rachlis (2004: 202) refererar till Dr. Gabor Maté, en familjeläkare och kolumnist som noterar att:

Our fee-for-service medical system actively punishes doctors who spend time with patients and financially rewards those who practise superfiscial medicine in profit-motive walk-in clinics, who see minor problems and refer more challenging cases to the emergency ward.

Det kanadensiska systemet innebär följaktligen att ju fler patienter en läkare hinner träffa och behandla under en dag, desto mer pengar kan han tjäna. Att det är lätt att rekommendera fler och längre besök innebär i sin tur att sjukhusen belastas med kostnader som de har svårt att kontrollera. Varje läkare är ju, som nämnts tidigare, garanterad betalning av den provinsiella regeringen för den service han utför.

Förlorade aspekter av den professionella autonomin

Utifrån den svenska respektive kanadensiska läkarprofessionens förhållanden, som jag har beskrivit ovan, kan vi konstatera att deras professionella autonomi har inskränkts genom åren. Men vilka aspekter av den professionella autonomin är det som har gått förlorade? Låt oss undersöka detta genom att jämföra situationen för de båda ländernas läkare med de tre aspekter av professionell autonomi – *metod*, *utvärdering* och *ersättning* – som Horner (2000) tar upp och som jag beskrev tidigare i kapitlet.

Den svenska läkarprofessionens autonomi

Den svenska läkarprofessionens autonomi har begränsats ur alla tre aspekter:

Ersättning: Den svenska läkarkåren har under årens lopp övergått från att vara knutna till sjukhusen till att bli totalavlönade tjänstemän, vilket har begränsat läkarprofessionens möjlighet att värdera och fastställa ersättningar och avgifter. Genom olika reformer har även privata sjukhusbäddar och privata avgifter förbjudits. Enligt Swartling (2006) har de ekonomiska begränsningarna bidragit till att dagens läkare träffar betydligt färre patienter än tidigare. Även Nordlander (2006) är inne på samma spår. Han menar att samma begränsningar är en förklaring till att vårdköerna har ökat, eftersom incitamenten för de svenska läkarna att arbeta tills väntrummet är tomt försvann när de privata avgifterna förbjöds och det fria läkarvalet begränsades.

Metod: Att den svenska läkarkåren har övergått till att bli totalavlönade tjänstemän, har även begränsat deras befogenhet att fatta självständiga beslut om lämpliga behandlingsmetoder. Till exempel begränsas läkarnas inflytande över vilken teknisk utrustning som köps in och hur stora resurser som spenderas, av landstingets budgetstyrning och de finansiella åtstramningar som skedde under 80- och 90-talen. Den ökade administrativa styrningen, där sjuksköterskor och förvaltningspersonal i dag besitter ledningsfunktioner i betydligt större utsträckning än läkare (jfr Wilensky 1964), torde dock utgöra den största begränsningen. Styrningen har tvingat den svenska läkarprofessionen att underordna sig administrativa och politiska auktoritetens regleringar, vilket indirekt har lett till att de har förlorat sin autonomi kring val av behandlingsmetoder.

Utvärdering: Den allt hårdare administrativa styrningen har även begränsat den svenska läkarprofessionens rätt att utvärdera vårdkvaliteten. Det är sjukhusledningarna, som främst består av sjuksköterskor och rena administratörer, som huvudsakligen kontrollerar och utvärderar den medicinska professionens arbete. Till sin hjälp har de en växande mängd administrativa styrdokument i form av manualer, kvalitetssäkringar och standarder (se Jonnergård och Erlingsdóttir i denna bok). Dessutom är inte kvalitetssäkring enbart förbehållet landstingen – numer kan såväl patienter som organisationer, genom nationella kvalitetsregister

och andra jämförande dokument, bedöma och utvärdera läkarnas professionella arbete.

Den kanadensiska läkarprofessionens autonomi

Även i Kanada har läkarprofessionen förlorat professionell autonomi

Ersättning: Precis som i Sverige har patientavgifter utöver de beslutade taxorna avskaffats, något som läkarprofessionen starkt motsatte sig, men jämfört med sina svenska kollegor har de kanadensiska läkarna en högre grad av autonomi inom de ekonomiska områdena. Det kanadensiska finansieringssystemet, med betalning efter prestation, gör att läkarna kan påverka sin ersättning genom att behandla fler eller färre patienter.

Metod: De kanadensiska läkarna är inte lika organisatoriskt beroende av sjukhusen som de svenska läkarna. I Kanada följer patienten läkaren – sjukhuset är endast en instans som ger läkaren tillgång till den tekniska utrustning som krävs för behandling och vård. De kanadensiska läkarna är således inte underordnade den administrativa personalen i lika stor utsträckning som de svenska läkarna. Förhållandet kan illustreras med ett exempel:

Hösten 2007 genomfördes en intervju med en tidigare medlem i styrelsen för *Guelph General Hospital* i Ontario. I intervjun berättade denne att styrelsen vid ett tillfälle hade diskuterat hurvida en viss läkare skulle knytas till sjukhuset eller inte. Det var allmänt känt att läkaren i fråga tog ett visst prov på i stort sett varje patient, och att knyta läkaren till sjukhuset skulle således innebära att sjukhusets laboratoriekostnader skulle komma att öka. Lösningen var att knyta läkaren till sjukhuset, men placera honom utanför dess lokaler. Förutom att det var möjligt att lämna in det specifika provet på sjukhuset, kunde man nämligen även göra det vid en privat verksamhet som var belägen i andra änden av staden Guelph. Styrelsen beslutade att det skulle vara mindre kostsamt att hyra ett kontor till läkaren i en byggnad i närheten av den privata verksamheten, än att upplåta ett på sjukhuset – trots att det fanns lediga kontor tillgängliga. Att styrelsen ändå hoppades spara pengar på arrangemanget berodde på att man räknade med att läkarens patienter då skulle lämna in sina prov för analys vid den privata instansen snarare än vid sjukhuset. Det skulle i sin tur leda till att sjukhuset inte belastades med de ökade laboratoriekostnaderna.

Exemplet ovan indikerar att de kanadensiska läkarnas koppling till sjukhusen inte påverkar den professionella autonomi kring val av undersöknings- och behandlingsmetoder. Den enskilde läkaren påverkas endast marginellt av de beslut som sjukhusets administrativa personal tar, vilket ibland har lett till att sjukhusen tvingats till långa förhandlingar med de läkare som är knutna till sjukhuset när förändringar skall genomföras.

Utvärdering: Den kanadensiska läkarprofessionens rätt att bedöma vårdkvalitet har emellertid inskränkts i större utsträckning än den svenskas. Även om styrdo-

kument återfinns i båda kontexterna så är utvärderingen av de kanadensiska läkarna betydligt mer märkbar. Genom provinsiella styrdokument planeras, jämförs och utvärderas olika sjukhus vårdresultat. Till vissa styrdokument finns även repressalier kopplade. Dessutom sker inte rapporteringen endast till den politiska ledningen, utan jämförelser mellan sjukhusresultat belyses även av media. Därigenom blir informationen även tillgänglig för sjukhusens patienter.

Sammanfattning av läkarprofessionens autonomi i de båda länderna

För att sammanfatta förhållandena har läkarprofessionens autonomi begränsats för samtliga tre aspekter både i Sverige och i Kanada. Även om statens inflytande över den finansiella ersättningen har ökat i de båda länderna så kan de kanadensiska läkarna fortfarande påverka den totala ersättningen genom att behandla färre eller fler patienter. De kanadensiska läkarna har även större inflytande över behandlingsmetoder. Utveckling för de kanadensiska läkarna vittnar om att de initiala lagarna snarare hjälpte till att stärka de ekonomiska förhållandena för läkarna, men att efterhand som provinserna och federationen tagit över finansieringen av sjukvården i allt högre grad så har detta även inverkat på den professionella autonomi. Dagens förhållanden för den kanadensiska läkarprofessionen borde kunna likställas med hur de svenska läkarna hade det innan 7-kronorsreformen. Den kanadensiska läkarprofessionen har trots det nära förhållandet till staten ännu inte tagit steget fullt ut till att bli totalavlönade tjänstemän. Således är det administrativa inflytandet över beslut om behandlingsmetoder inte lika stort som för de svenska läkarna. Gällande aspekten för utvärdering har dock den kanadensiska läkarprofessionen drabbats betydligt hårdare än de svenska läkarna. Utvärdering av vårdkvalitet är inte längre endast förbehållet läkarprofessionen. Snarare skall det professionella arbetet utvärderas av politiker, administratörer och den breda allmänheten.

Autonomins betydelse för den professionella identiteten

Har den minskade graden av autonomi påverkat läkarprofessionens identitet som en L-profession? Jag vill påstå att så är fallet. Låt oss därför, återigen, utgå ifrån Horners tre aspekter av professionell autonomi – *ersättning, metod* och *utvärdering* – och undersöka hur läkarprofessionens altruistiska karaktärsdrag, dess fokus på patientens rättigheter och kopplingen till den offentliga sektorn, har förändrats.

Förmågan att värdera och fastställa ersättningar och avgifter

De ekonomiska incitamenten, i form av möjligheten att ta ut extra avgifter, har avskaffats i båda länderna. Extra avgifter gagnar inte patienten utan har snarare ett egenvärde för läkaren, och enligt Hellberg (1999) är extra avgifter snarare att

förknippa med egoism än altruism. Extra avgifter talar också emot att läkaren har patientens bästa för sina ögon, eftersom de medför att olika patienter har olika stor möjlighet att få vård. Att kunna köpa sig en bättre plats i vårdkön sätter de allmänna rättigheterna om lika vård för samtliga medborgare ur spel. Det är också tydligt att systemet i Kanada, med betalning efter prestation, innebär en risk för att läkare föredrar patienter som tar mindre tid i anspråk och kräver enklare behandling. Betalning efter prestation kan således uppmuntra till egoism snarare än altruism och leda till att patientens rättigheter blir eftersatta.

Utifrån denna diskussion skulle vi kunna dra slutsatsen att en begränsning av den professionella autonomin inom de ekonomiska områdena är positiv. Genom att begränsa läkarnas möjlighet att fastställa ersättningsnivåer och avgifter, begränsar man också möjligheten att agera för egen finansiell vinning. På så sätt kan L-professionens värden om att vårda patientens rättigheter och att agera utifrån en altruistisk orientering efterlevas. Det som talar emot denna slutsats är att risken ökar för längre vårdköer i samband med att de ekonomiska incitamenten tas bort. Även om ett sjukhus eller ett landsting skulle kunna öka sina intäkter om deras ersättning baserades på hur många patienter de behandlar – vilket gäller för systemet med patientrörlighet mellan svenska landsting – så tjänar inte den enskilda läkaren på det (jfr Johansson 2003). Den enskilde läkarens finansiella ersättning är istället knuten till det landsting inom vilket denne är anställd. Läkarna befinner sig alltså i en beroendeställning i förhållande till landstingen. Vi skulle därmed kunna resonera i termer av heteronomi, eftersom läkarprofessionen tvingas följa regler som har fastställts utanför professionen. Samtidigt kan vi konstatera att heteronomi i form av indragna ekonomiska incitament inte behöver innebära något negativt. Istället kan det inverka positivt på patientens rätt till vård.

Befogenheter till beslut om behandlingsmetoder

Framförallt den svenska läkarprofessionen har fått begränsad möjlighet att besluta om behandlingar. För de svenska läkarna har följden blivit att andra yrkesgrupper, till exempel politiker, förvaltningspersonal och sjuksköterskor, har tagit över de arbetsledande positionerna i organisationen. Detta förändrar emellertid inte läkarnas professionella identitet så länge de andra yrkesgrupperna klarar att förvalta medborgarnas rätt till vård, och så länge läkarna agerar därefter. Det omvända gäller dock om förvaltningspersonalen, i linje med de tendenser som för närvarande finns i samhället, börjar prioritera effektivitet framför de allmänna rättigheterna.

För hög grad av professionell autonomi kring beslut om behandling skulle dock kunna innebära att den altruistiska orienteringen överdrivs. Jag syftar närmast på exemplet med den kanadensiska läkaren som beslutade att göra en visst typ av kostsamt prov på flertalet av sina patienter. För det första innebär ett sådant handlande att stora resurser går åt – resurser som kanske behövs bättre på annat håll i samhället. För det andra kräver ett generellt överbehandlande stor tidsåtgång, vilket kan bidra till att vårdköerna växer. För det tredje kan överbehand-

ling medföra att patienten oroar sig i onödan. Att exempelvis genomgå en CT-skalle och sedan vänta på besked kan skapa onödig stress för patienten i fråga.

Vi kan således konstatera att det, i likhet med autonomi gällande ersättningsaspekten, inte alltid är lämpligt med obegränsad professionell autonomi kring beslut om behandlingsmetod. En ”måttlig” begränsning genom inslag av heteronomi, kan hindra läkarprofessionen från att överbehandla sina patienter samtidigt som man förhindrar att jakten på effektivitet inte går till överdrift och ställer patienten och dennes behov åt sidan.

Rätten att bedöma vårdkvalitet

Även om det framförallt är den kanadensiska läkarprofessionen som har fått minskad rätt att bedöma vårdkvalitet, så har den svenska också påverkats till följd av en allt större andel administrativa utvärderingar (se kapitel 4, Jonnergård och Erlingsdóttir, i denna bok).

Vid första anblick kan det verka som att ökad insyn i läkarnas professionella arbete stärker patienternas rättigheter. En ökad insyn i sjukvården innebär ju att patienterna lättare kan bedöma och jämföra olika sjukhus, vilket skapar fler valmöjligheter (jfr Sahlin-Andersson 2006). Samtidigt skulle insynen och den externa bedömningen kunna medföra att läkarprofessionen börjar fokusera på det som mäts och bedöms, snarare än på det som är väsentligt utifrån ett medicinskt perspektiv (jfr Agevall & Jonnergård 2007). Agevall och Jonnergård (2007) visar i sin artikel att för långt gången extern kontroll och styrning kan leda till att den individuella ansvarskänslan och det emotionella engagemanget (det vill säga det altruistiska beteendet), som är så viktiga element inom läkarprofessionen, kan minska. Extern granskning kan således inverka negativt på läkarens agerande.

Till skillnad från de två övriga aspekterna av professionell autonomi, förefaller läkarnas rätt att bedöma vårdkvalitet vara väsentligt för att patientens rättigheter och det altruistiska beteendet skall kunna upprätthållas. En måttlig insyn från externa parter kan visserligen leda till att läkaren fokuserar mer på att göra ett kvalitativt bra arbete, men samtidigt kan för stor insyn leda till att läkarens ansvarskänsla och engagemang minskar och att det egna ansvaret ersätts med regelrätt följande av manualer och dokument. Konsekvensen kan bli att det känns väsentligare för den professionelle att följa uppsatta regler än att agera utifrån patientens bästa. Eller, för att använda Freidsons (2001) ord: Att standardisera en service kan innebära att vissa individer kommer att erhålla sämre service samtidigt som andra individer inte får någon service alls eftersom dessa faller utanför den standardiserade normen. Heteronomi kring bedömningar av vårdkvalitet kan således få till följd att de professionella reglerna och agerandet överges till förmån för regler skapade av andra.

Avslutande kommentarer

Litteratur kring professioner framhåller att autonomi är en förutsättning för en profession på samma gång som den upprätthåller en profession. Vidare är den rådande åsikten att en profession som underordnar sig organisationens bredare produktionskrav kommer att förlora friheten att nyttja de privilegier som tillhör professionen. I detta kapitel har jag emellertid visat att det är väsentligt att ifrågasätta om oinskränkt professionell autonomi alltid är eftersträvansvärt. Professionell autonomi är inte alltid positivt, på samma sätt som heteronomi inte alltid bör ses som ett nederlag.

Genom att illustrera utvecklingen inom läkarprofessionen, både i Sverige och i Kanada, har jag visat att dess professionella autonomi med tiden har begränsats. Utifrån proletariseringens resonemang skulle vi till och med kunna hävda att utvecklingen, där läkarprofessionen har gått från fria yrkesutövare till anställda tjänstemän, har lett till en deprofessionalisering. Detta är även en av slutsatserna som Nordgren (2000) kommer fram till i sin genomgång av den svenska läkarprofessionens utveckling. Men som den avslutande diskussionen i detta kapitel visar är det inte helt enkelt att avgöra om detta är en positiv eller negativ utveckling – för stort utrymme till självbestämmande kan nämligen vara lika skadligt som för lite utrymme. Vad gäller läkarprofessionen, som är en utpräglad L-profession, kan för hög grad av autonomi innebära att vissa drag som återfinns inom T-professionerna gör sig gällande. I de händelser då läkarprofessionen själv kan fastställa ersättningsnivåer och avgifter, finns det en risk för att ett ekonomiskt självintresse tar över de altruistiska karaktärsdragen. På samma sätt kan obegränsade befogenheter att besluta om behandlingsmetod leda till höga sjukvårdskostnader för samhället och onödig stress för patienten. Att begränsa den professionella autonomin genom att låta läkarprofessionen gå från fria yrkesutövare till anställda tjänstemän är således inte per automatik något negativt. Istället kan en ”måttlig” begränsning av den professionella autonomin, inom områdena för ersättningsnivåer och behandlingsmetoder, vara att föredra. För samhället i stort gäller det hela tiden att sträva efter en balans mellan den professionella friheten och den externa kontrollen – mellan autonomi och heteronomi.

När man diskuterar graden av autonomi är det väsentligt att komma ihåg att etiketten profession inte endast är en tom etikett. Att en yrkesgrupp tituleras profession innebär även att dess medlemmar måste uppföra sig på ett lämpligt sätt, ett sätt som är legitimt och värdigt professionen som sådan och dess omgivning (Fournier 1999). Professionalism kan således ses som en disciplinerande mekanism som säkerställer att de svenska och kanadensiska läkarna, vare sig de agerar som fria yrkesutövare eller som anställda tjänstemän, inte avviker för långt från det accepterade uppförandet. I en diskussion om lämpligheten i att begränsa eller utöka den professionella autonomin är det därför viktigt att fråga sig vad begränsningen eller utökningen kommer att få för effekter på lång sikt. Hur påverkas den professionella etiketten av hur samhället väljer att organisera, kontrollera och betrakta vad som är legitimt handlande inom en profession? Kanske är det de långsiktiga förändringarna av det inneboende idealet, den professionella själen,

som vi bör fokusera på, istället för att odelat förespråka högre grad av professionellt självstyre.

Referenser

- Agevall, L., & Jonnergård, K. (2007). "Management by documents – a risk for de-professionalizing?". I C. Aili, L-E. Nilsson, L. G. Svensson & P. Denicolo. (red.), *Intension between organization and profession: professionals in Nordic public service*. Lund, Nordic Academic Press
- Brage Nordlander, N. (2006). "En ödesdiger ”reform”." I *Läkartidningen* 103 (8).
- Brante, T. (1987). "Sociologiska föreställningar om professioner". I U. Bergryd (red.), *Den sociologiska fantasin - teorier om samhället*. Stockholm, Rabén & Sjögren.
- Einarsdottir, T. (1997). *Läkaryrket i förändring: en studie av den medicinska professionens heterogenisering och könsdifferentiering*. Göteborg, Department of Sociology, University of Gothenburg.
- Engel, G. V. (1969). "The effects of bureaucracy on the professional autonomy of the physician." *Journal of Health and Social Behavior* 10 (1): 30-41.
- Engel, G. V. (1970). "Professional autonomy and bureaucratic organization." *Administrative Science Quarterly* 15(1): 12-21.
- Fournier, V. (1999). "The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism." *The Sociological Review* 47(2): 280-307.
- Freidson, E. (1994). *Professionalism reborn. Theory, prophecy, and policy*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Globerman, J. (1990). "Free enterprise, professional ideology, and self-interest: an analysis of resistance by Canadian physicians to universal health insurance." *Journal of Health and Social Behaviour* 31(1): 11-27.
- Hellberg, I. (1999). "Altruism and utility - two logics of professional action". I. Hellberg, M. Saks & C. Benoits. (red.), *Professional identities in transitions*. Göteborg, Department of Sociology.
- Holland Wade, G. (1999). "Professional nurse autonomy: concept analysis and application to nursing education." *Journal of Advanced Nursing* 30 (2): 310-318.
- Horner, S. J. (2000). "Autonomy in the medical profession in the united kingdom - an historical perspective." *Theoretical Medicine* 21: 409-423
- Johansson, A. (2003). *Offentlig kultur i omvandling? Om prestationsfinansiering och konkurrensutsättning av offentlig serviceverksamhet*. Örebro, Örebro University.
- Larsson, M. S. (1977). *The rise of professionalism - a sociological analysis*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Larsson, M. S. (1980). "Proletarianization and educated labour." *Theory and Society* 9(1): 131-175.
- Lindkvist, L. & L. G. Aidemark (2005). *Sjukhus som bolag. Om legitimitet och identitet*. Stockholm, SNS Förlag.
- Nordgren, M. (2000). *Läkarprofessionens femininisering - ett köns- och maktperspektiv*. Stockholm, Department of Political Science, Stockholm University
- Rachlis, M. (2004). *Prescription for Excellence: How Innovations is Saving Canada's Health Care System*. Toronto, HarperCollins Publishers Ltd.
- Rachlis, M. & C. Kushner (1994). *Strong Medicine: How to Save Canada's Health Care System*. Toronto, HarperCollins Publishers Ltd.

- Riska, E. (1988). "Women's career in medicine: The development in the United States and Finland." *Scandinavian Review*.
- Sahlin-Andersson, K. (2006). "Transparensens former". I C. Levay & C. Waks (red.), *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm, SNS Förlag.
- Socialdepartementet (1978). Husläkare - en enklare och tryggare sjukvård. Betänkande av kontinuitetsutredningen. , SOU 1978:74.
- Swartling, P. G. (2006). "Den svenska allmänmedicinens historia." *Läkartidningen* 103 (24-25).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). Väntetider till allmänläkare. Sjunde nationella mätningen våren 2005, www.skl.se, 2008-05-19.
- Westander, F. (2003). *Verksamhetsuppföljning i hälso- och sjukvården genom performance indicators - exempel från andra länder*, Socialstyrelsen, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, publicerad på www.socialstyrelsen.se. Artikel nr 2003-123-25.
- Wilensky, H. L. (1964). "The professionalization of everyone?" *The American Journal of Sociology* 70(2): 137-158.

Kapitel 4

Mellan autonomi och kontroll – om professionella strategier, legitimitet och identitet vid införandet av nya kontrollformer

Karin Jonnergård & Gudbjörg Erlingsdóttír

Det är häpnadsväckande hur snabbt en ny idé om hur verksamhet bör organiseras eller kontrolleras kan sprida sig. Någonstans hittar en kreativ forskare eller konsult på ett nytt verktyg för styrning, gärna i form av en trebokstavsförkortning (till exempel TQM för *Total Quality Management* eller BSc för *Balanced Scorecard*), och vips har verktyget spridit sig, såväl inom länder och sektorer som mellan desamma. Det händer också att reformerna kommer i knippen, som när NPM (New Public Management) dök upp under 1980 och 1990-talen (se inledningen till denna bok). En följd av NPM blev att det växte fram mer hierarkiska organisationer, vilket i sin tur innebar att professioners traditionella sätt att styra sin verksamhet blev mer byråkratiska eller marknadsbaserade.

Även inom den privata sektorn har import av reformer och administrativa instrument lett till att traditionella metoder för att kontrollera professionell verksamhet har förändrats. Inom till exempel revision (van Lent, 1998) och advokat-

verksamhet (Winroth, 1999) har man infört nya styrningsverktyg (t ex Colveski & Dirsmith, 1997), vilket har lett till att tidigare sätt att organisera sig på, exempelvis partnerskap, har ersatts med hierarkiska organisationsformer. Den mer "företagslika" styrningen av professioner medför att förutsättningarna för autonomi ändras för den individuella professionella, och kanske även professionen som kollektiv. Frågan är bara hur och på vilket sätt.

Eftersom reformer inte sprider sig själva måste någon göra det, och de personerna översätter och omtolkar reformerna löpande så att de passar in i sina nya kontexter (Callon, 1986; Czarniawska & Joerges, 1996; Latour, 1986). Som Czarniawska och Joerges (1996, s. 25) påpekar:

The perceived attributes of an idea, the perceived characteristics of a problem and the match between them are all created, negotiated or imposed during the collective translation process. All three are the results, not the antecedents of this process.

Att det är möjligt att omtolka en reform medför att aktörer använder olika strategier¹³ för att anpassa sig till de nya idéer som blivit på mode. Det är rimligt att anta att anpassningsstrategierna varierar beroende på reformens karaktär och aktörens egenskaper och förutsättningar.

I det här kapitlet ska vi undersöka de strategier som läkare och revisorer i Sverige använde sig av när idén om kvalitetssäkring spred sig inom deras organisationer. Syftet är att försöka förstå hur och varför olika professioner formar skilda strategier när nya reformer sprids inom deras verksamhetsfält, samt hur dessa strategier är kopplade till speciella egenskaper hos professionerna eller reformerna. Dessutom ska vi reflektera över hur den reform vi studerar här, det vill säga kvalitetssäkring, har påverkat autonomi inom läkarkåren och revisorkåren. Undersökningen bygger på en longitudinell studie av utvecklingen av kvalitetssäkringssystem inom svenska sjukhus och revisionsföretag fram till 2004 (se Erlingsdóttir, 1999; Erlingsdóttir & Bejerot, 2002; Erlingsdóttir & Jonnergård, 2006).

Kapitlet är strukturerat på följande sätt: Först presenterar vi ett sätt att se på relationen mellan strategier vid spridning av reformer och professionernas legitimitets- och identitetsprocesser. Därefter presenterar vi våra fall och analyserar dessa utifrån *relationerna mellan strategier och professionell kunskapsbas; professionella normer; professionell tillhörighet; professionernas organisatoriska fält*. Vi avslutar kapitlet med att diskutera relationen mellan valda strategier och egenskaper hos professionen, samt hur kvalitetssäkring påverkat professionernas autonomi.

¹³ Strategier används här på samma sätt som Mintzberg (2000) alltså i meningen "mönster av handlingar". Dessa mönster kan vara intentionella, men kan också växt fram över tiden som svar på olika händelser och kan därför bara analyseras i efterhand.

Strategier för legitimitet och social identitet

Att införa administrativa reformer eller verktyg kan ske på olika sätt och spridas genom olika kanaler. Ofta ses spridningen som en effekt av ett mode (exempelvis Brunsson, 1997; Caccia & Steccolini, 2006; Røvik, 2002) och huvudskälet till att införa en "modeidé" är att öka eller bibehålla organisationens legitimitet i omgivningens ögon. Spridningen kan också ses som en *band wagon-effekt* (Andergassen, Nardini & Ricottilli, 2006), vilket är en metafor för att reformer ofta sprids långsamt i början, men att spridningen går som en stridsvagn genom terrängen när den väl har fått fart. Att det förhåller sig på det viset beror på att organisationer som inför reformer framstår som mer effektiva och legitima än andra, och vill en organisation överleva kan den helt enkelt inte låta bli att införa reformen.

Båda ovanstående förklaringar ser således legitimitet som en viktig anledning till att organisationer inför reformer, även om band wagon-teorin är kompletterad med ett effektivitetsargument. Med detta i åtanke är det rimligt att anta att professioner inför nya reformer av samma anledning – för att bibehålla eller öka professionens legitimitet. För att förbli en profession krävs nämligen att yrkesgruppen i fråga framstår som en legitim profession i samhällets ögon (Fournier, 1999; Preston et al 1995). Legitimitet är dock inte statiskt, utan något som konstrueras och omkonstrueras löpande inom professionen och i relation till andra grupper i samhället. I en diskussion om revisorer som profession påpekar Power (2003, p. 392):

... an important part of being a practitioner is to create representations of problems and solutions that are generally regarded as legitimate. Indeed, one can go further and say that there are not two distinct things: practice and legitimations of practice. Rather, practice is itself permeated and constituted by strategies of representation.

Det är med andra ord i sin praktik som professionen skapar såväl bilden av sig själv som legitimitet för sin professionalism. För att framstå som legitim måste professionen enligt Fournier (1999) möta vissa kriterier, som att genom sin expertis "stå för sanningen", vara effektiv samt arbeta för samhällets bästa och social välfärd. Det innebär att professionens utövare måste uppfattas som kompetenta genom att: (i) förfoga över professionell kunskap (byggd på vetenskaplig bas) (ii) bete sig professionellt och (iii) ha en viss grad av professionell autonomi.

Ofta, särskilt för traditionella professioner som läkare och revisorer, är det de professionella föreningarna (till exempel Läkarförbundet) som på olika sätt försöker legitimera professionens verksamhet och upprätthålla gränserna till andra professioner (Greenwood, 2002). Dessa gränsdragningar är väsentliga för såväl professionens auktoritet och makt, som för dess autonomi. Ett sätt att upprätthålla professionens legitimitet är att möta och utnyttja reformkrav på ett sätt som

gynnar professionen. Strategier för att införa nya reformer blir då samtidigt delar av legitimitetsprocesser.

Professionell identitet

Samtidigt som professionen legitimerar sig gentemot andra grupper i samhället, konstruerar man sin professionella identitet, det vill säga en förståelse för vad man är och hur man ska agera som professionell (Cerulo, 1997). Identitet, liksom legitimitet, är inget monolistiskt eller robust (jmf. Alvesson, 2000). Istället konstrueras och reproduceras den genom sociala interaktioner i vardagen och genom professionens praktik. Som individer har vi inte heller en enda identitet, utan många olika (del-) identiteter som vi växlar mellan beroende på vilken situation vi befinner oss i. På liknande sätt förhåller det sig med yrkesidentiteten.

Heggen (2008, s 323) skiljer på *professionell identitet* och *professionsidentitet*. Medan den *professionella identiteten* är direkt kopplad till individen och individens yrkesutövning, är *professionsidentiteten* kopplad till professionens kollektiva identitet. Professionsidentiteten har i sin tur två sidor: en *gruppidentitet* och en *kategoriidentitet*. *Gruppidentitet* syftar på att individen identifierar sig med gruppen och dess symboler, och *kategoriidentitet* syftar på hur grupper som befinner sig utanför professionen identifierar den.

Ofta kan olika identiteter ställa olika krav på individen. Att till exempel värna om en professionell identitet och samtidigt vara en god organisationsmedlem, kan ibland leda till känsliga balansgångar för individen (Kreiner, Hollensbe & Sheep, 2006).

Det är ofta de professionella föreningarna som konstruerar och upprätthåller professionsidentiteten. Enligt Greenwood et al. (2002) har de professionella föreningarna till uppgift att hålla den professionella diskursen levande genom att förse sina medlemmar med en arena där de kontinuerligt kan diskutera och rekonstruera innebörden av medlemskapet i professionen. Föreningarna ska också på olika sätt försäkra sig om att medlemmarna lever upp till professionens kollektiva identitet, till exempel genom att skapa etiska koder och standarder och genom att disciplinera de medlemmar som bryter mot dessa. På så sätt skapas en bas för gruppidentiteten.

Kategoriidentiteten, å andra sidan, skapas och rekonstrueras genom att den professionella föreningen agerar som agent för professionen, dels genom att avgränsa professionen mot andra grupper i samhället, och dels genom att skydda och utöka professionens domän. Identitetsprocesserna på kollektiv nivå är således sammanflätade med de legitimitetsprocesser som vi talade om tidigare, eftersom båda processer går ut på att genom handling visa upp en bild av professionen. I båda fallen gäller det att genom praxis visa en representation av professionen; när det gäller *identitet* en representation av vad man är, när det gäller *legitimitet* representationer av den nytta man gör.

Faktorer som påverkar hur reformer tas emot

Ett sätt att studera och förstå dessa legitimitets- och identitetsprocesser är att studera vad som händer när professionens praktiska uppgifter förändras på olika sätt, exempelvis när nya reformer eller tekniker sprids inom området. Som nämndes ovan sprids reformer och tekniker ofta mellan länder och kontexter. Reformerna kommer alltså någonstans ifrån och introduceras på olika sätt – ibland är de självvalda, men de kan också vara påbudna av externa krafter. Förklaringen till att professioner även tar till sig reformer som de inte har valt själva, är att de är beroende av att framstå som legitima i samhällets ögon, inte minst eftersom staten ofta är den som licensierar och därmed legitimerar professionerna. De strategier som professioner använder när de inför nya reformer varierar troligen med vem som har tagit initiativ till förändringen och hur.

Det är också troligt att de egenskaper som karaktäriserar professionen och dess verksamhet påverkar hur professionen tar emot nya reformer. Som vi nämnde ovan är villkoret för professioners anspråk på att "stå för sanningen" (Fournier, 1999), att all professionell verksamhet bygger på professionell kompetens. Typen av kunskap och hur exklusiv kunskapen är, skiljer sig emellertid från profession till profession.

Legitimitet kräver också att professionens medlemmar betar sig professionellt. På kollektiv nivå säkerställs det bland annat genom gemensamma professionella normer och värderingar, vars innehåll kan variera mellan olika professioner. En intressant fråga som är relaterad till hur de professionella normerna tar sig uttryck i det dagliga arbetet, är kopplingen mellan professionsidentitet och professionell identitet (Ackroy, 1996; Shafer, Park & Liao, 2002). Tidigare var professionsidentiteten allt som oftast den självklara referensen för en individs professionella identitet, men detta är inte längre självklart. Det som tidigare var homogena professionella arbetsplatser har utvecklats till stora, multiprofessionella organisationer (Avbernehy & Stoelwinder, 1995; Leicht & Fennell, 1997). Den professionella identiteten har därmed fått konkurrens av en lojalitet och identitet med organisationen.

Professioners kunskapsbas och normer, såväl som den professionellas känsla av tillhörighet, påverkar troligen de strategier som en profession väljer när en ny reform introduceras inom dess fält.

Relationen till omgivningen spelar också en stor roll för professionens val av strategi. Varje profession har sitt eget verksamhetsfält, som rymmer olika aktörer och har sina specifika karaktäristika. Oftast är staten en viktig aktör i fältet, men professioner kan vara underställda flera olika typer av regleringar och samverka med olika departement. Förutom staten består professioners fält ofta av klienter, och inom fältet samverkar man med andra professioner och organisationer. Emellanåt uppkommer dock domänstrider mellan olika professioner, det vill säga konflikter om var gränserna mellan professioners arbetsområden går. Detta bör också finnas i åtanke när man studerar professioners strategier.

Att adoptera och anpassa sig till populära reformer i samhället, så kallad ismorfiskt beteende, kan vara ett sätt att öka legitimiteten för en profession (DiMaggio & Powell, 1983). Införandet av reformer kan också ske mer symboliskt, det vill säga att man utåt inför en reform medan man på olika sätt skyddar sin kärnverksamhet från reformen och fortsätter denna verksamhet på i princip samma sätt som tidigare (Meyer & Rowan, 1977). I svallvågorna efter NPM kan vi observera att vissa av de reformer som infördes haft som intention, och fått till resultat, att aktörer utanför professionen, till exempel administratörer, lättare kan styra den. Reformerna har därmed förändrat både professionens autonomi och självbild (jfr Aidemark, 2004; Bejerot, Hasselbladh & Göransson, 2008; Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; Erlingsdottir, 1999; Hasselbladh & Bejerot, 2007). I andra fall har professionerna tagit över och utnyttjat reformerna för att utöka sin domän (t.ex. Selander, 2001). Såväl den kollektiva identiteten som professionens legitimitetsprocesser påverkas således av de strategier professionerna väljer när de ska inför reformer.

Vilken effekt spridningen av nya reformer de facto får blir härmed en empirisk fråga. I resten av kapitlet kommer vi att diskutera införandet av en reform, nämligen *kvalitetssäkringssystem*, inom professionerna läkare och revisorer. Vi avser att uppfylla syftet i inledningen av kapitlet genom att: (i) urskilja och namnge de strategier som läkare och revisorer valde vid införandet av kvalitetssäkring; (ii) ta reda på hur de egenskaper hos professioner och deras organisatoriska fält som vi har beskrivit ovan, har påverkat och påverkas av de strategier som de undersökta professionerna använde sig av när kvalitetssäkringen infördes; (iii) diskutera relationen mellan strategier och legitimerings- och identitetsprocesser och (iv) reflektera över kvalitetssäkringens påverkan på professionell autonomi.

Trots att läkare och revisorer är olika som yrkesgrupp betraktat, passar båda grupperna in i den traditionella definitionen av en profession. Yrkena bygger på professionell träning som inkluderar en intellektuell komponent likväl som teknikutbildning. Vidare är de baserade på professionell kontroll genom insocialisering och traditionell kollegial kontroll. Båda yrkesgrupperna har också väl etablerade professionella föreningar, de ansluter sig till normer som autonomi och självreglering samt säger sig arbeta för samhällsintresset. Däremot skiljer sig såväl professionernas praktik som deras normer. För läkarna handlar samhällsintresset rent konkret handlar om att rädda liv, medan det för revisorerna handlar om att se till att företagen förser kapitalmarknaderna med korrekt finansiell information. Medan läkarna oftast arbetar inom icke-vinstdrivande organisationer, så är revision kommersiell verksamhet, dominerat av ett fåtal globala revisionsföretag med oligopol på marknaden för revision av börsföretag. Skillnader i vilka strategier man väljer för att införa nya reformer, kan därmed antas vara väsentlig.

Fortsättningsvis ska vi diskutera de strategier som läkare och revisorer använde sig av när idén om kvalitetssäkring introducerades i deras organisatoriska fält. Vi börjar med att kortfattat beskriva kvalitetssäkringsidéns resa inom de båda fälten, varefter vi diskuterar professionernas agerande.

Kvalitetssäkringens framväxt inom sjukvården

Kvalitetssäkring blev på mode inom den svenska sjukvården i mitten av 1980-talet (Erlingsdottir, 1999; Furustam, 2002; Hasselblad & Lundgren, 2002), och sågs som lösningen på de problem man hade med att mäta kvalitet inom verksamheten. Man hämtade inspiration till kvalitetssäkring från populära managementdiskurser som TQM och ISO9000. Inledningsvis var ambitionen att skapa en modell för hela nationen, eller åtminstone en nationell strategi för kvalitetssäkring. Snart kom dock ett antal modeller för kvalitetssäkring att utvecklas på olika håll inom sjukvårdsfältet. Modellerna introducerades ofta av policyorganisationer som Spri (Sjuk- och Socialvårdens Planerings- och Rationaliseringsinstitut), men det förekom även lokala initiativ, till exempel i form av kvalitetscirklar. Ingen modell erbjöd dock en heltäckande lösning för hur sjukvården skulle kvalitetssäkras. För att försäkra sig om att kvalitetssäkringen verkligen blev införd, lagstiftade staten 1997 om att alla organisatoriska enheter inom sjukvården måste kvalitetssäkras. Men tvärtemot vad man kanske kunde tro, inleddes lagstiftningen ingen standardisering av kvalitetssäkringsmodeller. Istället fortsatte en mångfald av modeller att existera sida vid sida och nya modeller, som *bench marking* och *balanserade styrkort*, definierades som kvalitetssäkring – en benämning som de knappast hade fått inom andra typer av organisationer.

Flertalet av sjukvårdens kvalitetssäkringsmodeller har handlat om organisationens utformning och administrativa rutiner, snarare än om det medicinska resultatet av verksamheten. Läkarprofessionen visade också ett begränsat intresse för kvalitetssäkringsmodellerna inledningsvis, något som emellertid har förändrats under senare år. Bland annat har Socialstyrelsen visat ett ökat intresse för att skapa transparens och kontroll över de medicinska processerna. Den skiftade betoningen av kvalitetssäkringen roll har också medfört ett ökat deltagande från läkarkårens sida.

Kvalitetssäkringens framväxt inom revisionen

Redan under 1970-talet började revisionsbranschen i USA att genomföra omfattande kvalitetssäkringar av revisorer i landet. Det var ett sätt att öka förtroendet för professionen efter att ett antal företagsskandaler hade briserat. Kvalitetssäkring sågs som ett sätt att reparera professionens skadade rykte och undvika skandaler i framtiden. Några liknande företagsskandaler hade inte drabbat Sverige vid denna tidpunkt, men de amerikanska erfarenheterna satte ändå spår i den svenska revisionsbranschen och man utfärdade en rekommendation om att införa företagsinterna kvalitetssäkringssystem. Frågan sjönk dock undan eftersom rekommendationen inte var tvingande och det således var upp till det enskilda revisionsföretaget att införa reformen. I början av 90-talet dök frågan om kvalitetssäkring emellertid upp igen. Åter var inspirationskällan USA, men extern kvalitetskontroll (peer review) hade även börjat sprida sig till andra länder – denna gång kan man tala om ett mode. Att övertala den svenska revisionsprofessionen att acceptera en professionsgemensam extern kvalitetskontroll var dock inte lätt. De större

revisionsbyråerna hade redan egna kvalitetssäkringssystem och såg detta som en konkurrensfördel. För dem var det således inte särskilt lockande att vara med och bekosta ett gemensamt system. Även de mindre revisionsföretagen var svårflörtade, och ville hellre ha kvalitetsstöd, till exempel i form av utbildningar, än kvalitetskontroll. Dock blev kvalitetskontroll inom revisionsbranschens professionella branschföreningar obligatoriskt från 1997, trots motståndet. Skälen till obligatoriet var bland annat att en ny myndighet, Revisorsnämnden, tog över den statliga översynen av branschen. Bland Revisorsnämndens uppgifter fanns angivet att, mer aktivt än tidigare tillsynsmyndighet, kontrollera revisorerna genom uppsökande verksamhet. Att visa att man själv klarade av kontrollen av sina medlemmar framstod därför som viktigt för såväl branschföreningarna som betydelsefulla medlemmar inom dessa.

I november 2000 togs nästa steg mot att införa reformen i revisionsbranschen, i och med att EU-kommissionen gav ut en rekommendation som angav minimikrav på kvalitetssäkring. Efter segdragna förhandlingar har man beslutat att branschföreningen ska fortsätta att utföra kvalitetskontrollen, dock med tillägget att föreningen ska rapportera sina resultat till Revisorsnämnden. Revisorsnämnden kommer också att varje år göra en "kontroll av kontrollen" genom att själv genomföra ett antal kvalitetskontroller som sedan jämförs med dem som branschen genomfört. På detta sätt försäkras sig samhället om att kvalitetssäkringen ligger på en acceptabel nivå.

Det är inom ramen för de två ovan skissade historierna som kapitlets empiri och analys rör sig. Redan i den korta versionen ovan kan vi skönja klara skillnader mellan professionerna, med avseende på vem som har drivit frågan, varifrån idéerna har kommit och hur de materialiserats inom fälten. Det är emellertid inte de roller som de dominerande professionerna tagit under processerna som intresserar oss, utan snarare hur de genom dessa roller legitimerar sig som profession. Närmast följer en kort beskrivning av respektive profession samt deras agerande i mötet med kvalitetssäkringar.

Läkarprofessionen

Formell licensieringen av läkare startade redan 1688, men läkarens yrkestitel skyddades inte förrän i 1960 års behörighetslagstiftning. Som jämförelse kan nämnas att advokaternas titel skyddades redan år 1941 (Eklöf, 2000). I modern tid har läkarutbildningen bedrivits vid universitet (universitetssjukhus) och omfattar en teoretisk grundutbildning (först 6,5 år, sedan 5,5 år) och en praktikperiod, så kallad AT-tjänst (Allmän Tjänstgöring), som bedrivs under handledning av erfarna läkare. AT-tjänstens längd har under 1900-talet varierat mellan 9 och 21 månader. Efter godkänd AT-tjänst samt godkänt muntligt och skriftligt prov, kan läkaren hämta ut sin legitimation. Därefter är det dags för läkaren att påbörja sin ST (specialisttjänstgöring). Under 1900-talet har ST-utbildningen tagit mellan tre och fem år, och innefattar kliniskt arbete inom den specialitet som läkaren har valt att gå vidare inom. Under ST-utbildningen arbetar läkaren under hand-

ledning/övervakning av en färdigutbildad specialist som också beslutar när läkaren ifråga har uppnått avsedd och nödvändig kompetens. Med andra ord bedrivs den praktiska delen av ST-utbildningen helt och hållet inom professionen.

Sedan 1961 har endast läkare med svensk läkarlegitimation kunnat utöva läkaryrket i Sverige. Det är Socialstyrelsen som utfärdar legitimationen, och om de anser att en läkare missköter sig kan de ta legitimationen ifrån denne. Det är också Socialstyrelsen som skapar regler för och har det övergripande tillsynsansvaret över hälso- och sjukvården. I sitt arbete har dock Socialstyrelsen ofta ett stort behov av ett nära samarbete med såväl läkarförbundet som läkaresällskapet, för att ta del av den expertkunskap som där finns (se kapitel tre för en beskrivning av relationerna mellan stat och läkareprofession över tiden).

Politiskt är styrningen av sjuk- och hälsovården delad mellan Socialstyrelsen och landstingen. Landstingen är bland annat ansvariga för att organisera den lokala hälsovården och försäkra att skattemedel används klokt. Den politiska styrningen innebär att sjuk- och hälsovården vilar på en demokratisk grund och att offentlighetsprincipen gäller. Traditionellt, har organisationsformen för sjukhus karaktäriserats som *professionell byråkrati* (Mintzberg, 1979) med en klar uppdelning mellan administration av verksamheten, skött av byråkraterna, och produktion, skött av professionen. Kollektivt organiserar läkarkåren sig i två organisationer: Svenska Läkarförbundet, och Svenska Läkaresällskapet.

Läkarförbundet bildades 1903 som läkarnas fackliga och professionella organisation. Enligt Läkarförbundets hemsida (www.ronden.se) så arbetar förbundet med att: "stärka och värna om medlemmarnas fackliga och yrkesmässiga intressen, samt att påverka hälso- och sjukvårdens utveckling". Historiskt har läkarförbundet dock haft djupa klyftor och motsättningar internt, exempelvis mellan den gamla och den nya generationen läkare under 1960-talet (Einarsdóttir, 1997).

Läkaresällskapet grundades år 1807 och har fungerat som den svenska läkarkårens vetenskapliga organisation, med syfte att främja forskning, utbildning och utveckling inom hälso- och sjukvård. Läkaresällskapets utbildningsdelegation har tillsammans med de olika sektionerna haft ansvar för att kontinuerligt utveckla och förbättra läkarnas vidareutbildning och fortbildning.

En läkare möter således flera olika typer av styrning och kontroll: För det första, *professionell kontroll* via utbildning och professionella normer, för det andra *regelstyrning* via Socialstyrelsen och för det tredje *politisk kontroll* genom landstingen. Slutligen möter läkaren också *byråkratisk kontroll* genom den administrativa sidan av sjukhusen. Frågan är var kvalitetssäkringssystemen passar in i allt detta.

Kvalitetssäkring av läkare

Kvalitetskontrollen av läkare har traditionellt skett i form av egenkontroll, det vill säga att läkarna granskar sig själva (och varandra) inom kåren. Brott mot exempelvis god läkarsed eller mot de allmänna professionella värderingarna och kvalitetsbedömningarna, kan straffas med uteslutning från läkarkåren. När det gäller genomförandet av själva arbetet, utgår läkaryrket ifrån beprövad erfarenhet och vetenskapligt prövade metoder. Traditionellt har de dagliga arbetsrutinerna har inte varit detaljreglerade, utan bestämts löpande av läkarna själva inom och för varje specialitet. Dessa rutiner kan därför uppvisa en viss variation mellan olika specialiteter, men även inom samma specialitet. Den forskning som bedrivs inom specialistområdena ses som garant för att kvalitetsförbättring och utveckling sker. Specialisterna kan själva avgöra sin kompetens genom att jämföra sig, vad gäller metoder och prestationer, med andra specialister inom samma område, både nationellt och internationellt. Nya och förbättrade metoder för diagnostik och behandling sprids genom exempelvis forskningspublikationer och annan facklitteratur, samt konferenser, samarbetsprojekt m.m.

De etiska regler som Läkarsällskapet en gång formulerade, förefaller ha varit en stark gemensam norm för alla läkare och har i princip fungerat som ett slags hederskodex för hur en läkare bör uppträda gentemot patienter, kollegor och samhället i övrigt. Enligt dessa etiska regler är det exempelvis en läkares skyldighet att iaktta tystnadsplikt, diskretion, visa respekt för den enskilda individen samt inte låta sig påverkas av "otillbörligt förvärvsbegär", det vill säga inte vara girig (Eklöf, 2000, s 239). I övrigt råder ett slags arbetsautonomi, vilket innebär att varje läkare tar individuellt ansvar för sina beslut om diagnos och behandling.

De idéer om kvalitetssäkring som först spred sig inom hälso- och sjukvårdssektorn avsåg oftast att säkerställa den organisatoriska- och/eller administrativa verksamhetens kvalitet, inte den medicinska. Ett skäl till detta är att det många gånger är mycket svårt att mäta och kontrollera medicinska resultat inom hälso- och sjukvården. I början ignorerade också läkarna mer eller mindre diskussionen om kvalitetssäkring inom vården. När Socialstyrelsen under tidigt 1990-tal utfärdade de första rekommendationerna inom området, var få läkare intresserade. I en enkät från 1996 angav flertalet chefläkare till och med att de aldrig hade hört talas om rekommendationerna. Läkarna uppmärksammande inte heller förändringen i lagstiftningen, 1997, när det blev tvingande för alla inom vårdsektorn att kvalitetssäkra sin verksamhet. I läkarnas professionella forum, till exempel Läkartidningen, var det avsaknaden av en diskussion, snarare än ett motstånd eller en entusiasm, som märktes.

Under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet började Socialstyrelsen emellertid visa intresse för att öka sin insyn i de rent medicinska processerna och för att börja kontrollera desamma. Bejerot och Erlingsdottir (2002, s. 70) uttrycker detta som att "framtidens system för uppföljning av hälso- och sjukvård baseras således på en systematiserad, och på flera sätt översatt medicinsk kunskap som processas och synliggörs med hjälp av modern teknik".

Det verkar framför allt vara tre delar av den medicinska kvalitetssäkringen – *kvalitetsregistrering*, *kvalitetsindikering* och *kvalitetsrevision* – som läkarprofessionen är delaktig i att utföra:

Läkarnas bidrag till den första delen är att förse de nationella kvalitetsregistren med dokumentation. Kvalitetsregister för sjukvårdsbehandling har existerat i snart 30 år, men intresset för dem har kontinuerligt ökat under 1990-talet. År 2003 fanns ungefär fyrtio mer eller mindre rikstäckande register.

Till den andra delen av kvalitetssäkringen tar läkarprofessionen fram kvalitetsindikatorer. I början på 1990-talet fick Sveriges Läkarförbund och Svenska Läkaresällskapet i uppdrag, av den nationella samrådsgruppen för säkerhet och kvalitet, att utveckla indikatorer och mått för kvalitet i hälso- och sjukvården. Den första rapporten publicerades 1993, med förslag på indikatorer för elva specialområden (Svensk Medicin nr 38). Därefter har indikatorer för fler områden utvecklats.

Den sista delen gäller huvudsakligen medicinska kvalitetsrevisorer av peer-reviews karaktär. Medicinska kvalitetsrevisioner har pågått lokalt ute på olika vårdinstanser under en längre tid, och från mitten på 1990-talet har medicinsk kvalitetsrevision även varit ett uppmärksammat område i *Medicinska kvalitetsrådet* (MKR). År 2000 bildades en underavdelning, *Enheten för medicinsk kvalitetsrevision* (EMKR), till MKR i syfte att befrämja utveckling och utbildning inom området.

Läkarföreningarna har visat ett ökat intresse för kvalitetssäkring även på andra sätt. De har till exempel använt begreppet *acceptabel kvalitet* för att lobba för mer resurser till hälso- och sjukvårdssektorn. Dock har Läkarföreningen och Läkaresällskapet förkastat begrepp som *kvalitetssäkring* och *kvalitetssystem*, till förmån för begreppet *kvalitetsutveckling*. Detta, påstår de, har alltid varit en integrerad del av läkarens arbete. Kvalitetssäkringsstyrelsen har dessutom flyttats från Läkarföreningen till Läkaresällskapet. Dessa handlingar kan tolkas som ett sätt för professionen att uttrycka sin egen position i relation till kvalitet, eller med andra ord: de tror på egenkontroll av kvalitet genom löpande vetenskaplig utveckling och professionell självreglering.

Revisorskåren

Auktorisation av revisorer i Sverige startades 1912 i privat regi av de så kallade Handelskamrarna¹⁴, och i 1944 års aktiebolagslag fick de auktoriserade reviso-

¹⁴ Förutom auktoriserade revisorer finns i Sverige godkända revisorer, men något lägre utbildning än de auktoriserade. Här kommer vi av utrymmesskäl inte att ta upp de godkända revisorerna. När det

terna lagligt monopol på revision av stora företag. Allteftersom kåren vuxit har det lagliga monopolet utökats, och idag ska alla företag i Sverige med begränsat ägande revideras av kvalificerade revisorer¹⁵. År 1973 övertog den statliga myndigheten Kommerskollegium översynen av revisorerna från Handelskamrarna. 1995 bildades sedan Revisorsnämnden, ett speciellt statligt organ som numer ansvarar för ackreditering och översyn av revisorernas verksamhet. För att bli auktoriserad revisor krävs magisterexamen i företagsekonomi, samt fem års praktik hos en auktoriserad revisor. För att få sin auktorisation måste man slutligen, när praktiktiden är över, genomgå en skriftlig examination i Revisorsnämndens regi. Att sedan göra karriär är, åtminstone inom de större revisionsföretagen, ofta en mycket formaliserad process med bestämda karriärsteg och utbildningsprogram. Ofta har man också ett mentorssystem kopplat till karriärstegen – i regel börjar adepten som revisorsassistent med enklare uppgifter, och får med tiden allt mer ansvar. I mindre revisionsföretag är inte karriären lika formaliserad. Utbildning och ökande ansvar under praktiktiden är dock det normala även här.

Revisorerna har traditionellt byggt sin legitimitet på det lagstiftade monopol man har och de krav på utbildning och hederlighet som varit kopplad till auktorisationen. Relativt tidigt (1920-talet) började *Föreningen Auktoriserade Revisorer* (FAR) att verka för god revisionssed, det vill säga för sunda arbetsmetoder vid revision, och på 40-talet kom de första kraven på standardisering av arbetsprocesser. Däremot formulerades och offentliggjordes de yrkesetiska reglerna betydligt senare. Branschen har sedan 1970-talet karaktäriserats av en ökande internationalisering. Stora globala revisionsföretag har vuxit fram och marknaden har allt mer blivit ett oligopol. I Sverige dominerar tre av dessa jättar – KPMG, Price Waterhouse och Ernst & Young – marknaden totalt (Wallerstedt; 2001; 2002)¹⁶. Internationaliseringen har inneburit att den internationella branschföreningen IFAC¹⁷ numera sätter branschens standarder och rekommendationer, och som alltså gäller globalt. Det gäller standarder för såväl arbetsprocesser, som för etiska frågor (till exempel oberoende). Genom EU har man även träffat mellanstatliga överenskommelser om hur frågan om oberoende (och kvalitet) ska behandlas.

Till skillnad från hälso- och sjukvården är alltså revisionsbranschen ”big business”, och revisionsföretagen agerar, som alla andra företag, på en marknad. Det innebär också att det vid sidan om den professionella styrningen och regelstyrningen, även finns omfattande management control system inom revisionsföretagen, med styrinstrument som målstyrning och tidsbudgetar.

gäller agerande vid kvalitetssäkring finns det dock stora likheter mellan grupperna av revisorer (se Erlingsdottir & Jonnergård, 2006)

¹⁵ Kvalificerad revisor = auktoriserad eller godkänd revior.

¹⁶ Branschen i Sverige bestod 1999 av 3 företag med mer än 200 auktoriserade revisorer, 13 medelstora företag och 359 företag mindre än 5 auktoriserade revisorer (Wallerstedt, 2002). Efter kollapsen av det globala revisionsföretaget Andersen 2002, övertog det då medelstora företaget Deloitte de flesta av Andersens anställda i Sverige och räknas idag in bland de stora revisionsföretagen (the big4).

¹⁷ IFAC = International federation of accountants

Kvalitetssäkring av revisorer

Traditionellt har de professionella föreningarna skött disciplineringen av revisorer. De har haft speciella disciplinära kommittéer som tagit emot klagomål på individuella revisorer. I svårare fall har klagomålen förts vidare till den organisation som auktoriserar revisorer (Handelskammare eller Kommerskollegium, se ovan) där man har beslutat om man ska ta ifrån revisorn dennes auktorisation. När sedan Revisorsnämnden bildades tog den över den disciplinära kontrollen över revisorererna.

Det var FAR (Föreningen Auktoriserade Revisorer) som tog initiativ till en professionsgemensam kvalitetssäkring. Den första rekommendationen om att införa kvalitetssäkring i revisionsverksamheter kom 1981 och föregicks av livliga diskussioner; både på de större byråerna och inom FAR. Genom rekommendationen blev kvalitetsfrågan en fråga för professionen ”auktoriserade revisorer” i stort. Förslaget mötte vissa protester, och att verkställa rekommendationen blev därför frivilligt. Det visade sig dock svårt att få mindre revisionsföretag att införa rekommendationen och i början av 1990-talet togs frågan upp igen. För att öka förtroendet för revisionsbranschen föreslog FAR nu en företagsextern kvalitetssäkring i form av en *peer review*, vilket innebär att ett utomstående företag granskar det egna företagets kvalitetssystem. Åter möttes förslaget av blandade reaktioner bland revisorererna. Ett antal representanter från stora byråer motsatte sig branschgemensamma system. Inom de globala företagen fanns redan systemet med *peer review* inom företagets ramar, och att delta i kvalitetssäkring utöver detta ansågs som alltför kostsamt. Det fanns representanter från små byråer som ville ha en extern kvalitetskontroll för att få samma marknadsförutsättningar som de stora byråerna, men det stora flertalet av småbyråernas revisorer verkade dock avvaktande, ointresserade eller direkt negativa. Få, om någon, utanför FAR:s inre krets tycktes uppleva ett behov av att öka trovärdigheten gentemot näringslivet, och av förslaget med *peer review* blev ingenting av.

Plötsligt kring 1996 dök frågan upp igen och då uppenbarligen efter ett visst förarbete i kulisserna. FAR la ett förslag om extern kvalitetskontroll i form av *peer review*, och på årsmötet 1997 klubbades det igenom. Den här gången hade FAR fått med sig revisorererna från de stora företagen, och den kritik som riktades mot förslaget kom istället från aktiva revisorer i mindre företag. Kritiken berodde bland annat på att FAR tog på sig rollen som kontrollant, vilket upplevdes som en provokation. Vidare riktades kritik mot att den demokratiska processen kring förslaget och beslutet hade varit bristfällig, att kvalitetskontrollen skulle medföra höga kostnader samt att det fanns en risk för dubbelkontroll. Den nya tillsynsmyndigheten *Revisorsnämnden* hade nämligen fått till uppgift att aktivt bedriva uppsökande tillsyn, och genom kvalitetskontrollen ansåg man att risken för dubbelkontroll var stor. Extern kvalitetssäkring var dock en viktig fråga för FAR:s ledning, och i ett svar på kritiken ovan hävdar föreningens ordförande:

Både utvecklingen inom EU och situationen i Sverige, bland annat med en förestående statlig utredning om revisionsverksamhetens omfattning, visar enligt sty-

relsens uppfattning att det är nu som självregleringens framtid avgörs. Bara genom kraftfulla initiativ från kårens sida kan vi markera vår vilja att själva ta ansvar för yrket utveckling (Thiel, 1997).

Förslaget klubbades igenom och en första omgång av extern kvalitetskontroll genomfördes. Centralt på FAR bildades en speciell kvalitetsnämnd som ansvarade för upplägget av kontrollen, och själva kontrollen utfördes av aktiva revisorer som utbildats till kvalitetskontrollanter. Kvalitetskontrollanterna rapporterade sedan till kvalitetsnämnden i form av kvalitetsberättelser, som till formen liknade en revisorsberättelse och vars innehåll var ungefär lika informativt. Ute på revisionsföretagen karaktäriserades kontrollen ofta av såväl konsultation som kontroll. Företagen hade möjlighet att avbryta kontrollen och återuppta den vid ett senare tillfälle om det fanns risk att de inte skulle klara den. Mycket talar för att detta var vanligt och att kontrollen delvis kan ses som en införande av rekommendationen från 1981. Däremot var det ytterst få (2) som inte fick kvalitetsstämpel.¹⁸

I november 2000 gav EU kommissionen ut en rekommendation om kvalitetssäkring av revisorer. Rekommendationen förordar att alla revisorer ska kvalitetskontrolleras åtminstone en gång vart sjätte år, men man lämnar till respektive unionsland att bestämma om kontrollen ska ske utföras som *peer review* eller av en granskande myndighet. Däremot kräver man att det ska finnas offentlig insyn i kvalitetskontrollen och att denna ska stå under översyn av ett granskningsorgan (supervisory board) där majoriteten inte är revisorer.

FAR och SRS (den andra professionella föreningen inom området) utformade kvickt ett gemensamt förslag om hur kontrollen skulle utformas. Detta innebar att kvalitetskontrollerna skulle behållas inom de professionella organisationerna och att de skulle bilda en gemensam stiftelse för övervakning av kvalitetsarbetet, ledd av en kvalitetskontrollstyrelse (supervisory board) bestående av representanter från revisorererna och från näringslivet. Uppdagade fall av otillräcklig kontroll skulle rapporteras till Revisorsnämnden (RN). Revisorsnämnden accepterade dock inte denna lösning. Enligt svensk lagstiftning har Revisorsnämnden ansvar för all tillsyn över revisorer, utan möjlighet till delegering. En förhandlingsprocess inleddes och pågick i tre och ett halvt år innan en kompromiss kunde nås. Framför allt var frågan om RN:s insyn i kontrollsystemet känslig för de professionella föreningarna, som ville skydda sina medlemmars integritet och anonymitet (se Jonnergård, 2003). Den kompromiss som nåddes innebar att RN ska få möjlighet att revidera ett antal *peer review* per år. Om RN under dessa kontroller av kontroller upptäcker felaktigheter som kan leda till disciplinära åtgärder från RN:s håll, får man däremot inte föra ärendet vidare till sin styrelse. Istället ska ärendet återföras till den professionella föreningen för eventuella åtgärder. RN får alltså bara använda sina *peer review-kontroller* för att bedöma hur bra

¹⁸ Ett antal revisorer, mellan 20-30 st, valde också att lämna föreningen. Ett antal fusioner skedde också. Från FARs sida ser man detta också som en följd av kontrollerna.

kvalitetssäkringssystemet är, inte för att fullfölja sin funktion som övervakare och disciplinerare av revisorsbranschen. På så sätt behåller professionen, åtminstone formellt, sin självreglering och autonomi¹⁹.

Professionella särdrag och strategier vid införande av kvalitetssäkring

Professionernas strategier

De strategier som läkarna och revisorerna använt sig av i relation till kvalitetssäkring, skiljer sig väsentligt åt. Läkarna mer eller mindre ignorerade de tidiga diskussionerna runt kvalitetssäkringar, och deras brist på engagemang, i alla fall på kollektiv nivå, kan tolkas som att de antingen:

- 1) inte har sett kvalitetssäkringar som ett hot
- 2) har sett kvalitetssäkringar som ett övergående fenomen det vill säga som en modeidé (Erlingsdóttír, 1999; Bejerot & Erlingsdóttír, 2002)
- 3) inte har kunnat relatera till idén eftersom de kvalitetssäkringsmodeller som initierats inte stämde överens med läkarnas definition av kvalitetsutveckling och kontroll

Troligen stämmer alla tre förklaringarna – åtminstone i viss utsträckning. Att läkarna var ointresserade är tämligen klart, men de kan inte heller ha känt sig särskilt hotade av föreskriften om kvalitetssäkring eftersom de inte reagerade eller försvarade sig mot den. Det hela tyder snarast på en brist på engagemang. Ändå vet vi att det fanns eldsjäljar för olika kvalitetssäkringsmetoder och -tekniker lokalt ute på sjukhusen, och som på eget initiativ hade påbörjat olika former av kvalitetsarbete. Kollektivt tycks dock läkarna haft ”ignorans” som strategi. I början av 1990-talet var många inom hälso- och sjukvård som tolkade kvalitetssäkringar som ett slags mode (Erlingsdóttír, 1999, Bejerot och Erlingsdóttír, 2002), och många trodde förmodligen att ”detta med kvalitet” skulle passera. ”Detta med kvalitet” har dock inte passerat, och nu när Socialstyrelsen börjat fokusera allt mer på medicinsk kvalitet har också läkarna kollektivt börjat visa ett större engagemang än tidigare.

Läkarnas engagemang för kvalitetssäkring utvecklades således med tiden och varierar med karaktären på kvalitetsarbetet. I början, när modellerna för kvalitetssäkring fokuserade på administrativa system och rutiner, var få läkare engagera-

¹⁹ Här år 2004 slutar vår berättelse om kvalitetssäkring bland revisorer. Därefter har naturligtvis en del hänt. FAR och SRS har fusionerat, EU har skrivit in kvalitetssäkringen som del av sitt nya revisorsdirektiv etc. Vi har dock valt att stanna vid 2004 års överenskommelse eftersom vårt intresse i detta kapitel är framväxten av kvalitetssäkringsmodellen, inte tillämpningen.

de i eller ens medvetna om kvalitetssäkring. Modellerna berörde helt enkelt inte läkarnas identitet, och inte heller påverkade de läkarkårens legitimitet. På senare tid har dock kvalitetsmodellerna börjat innefatta medicinsk vård. Detta har fått läkarnas professionella föreningar att skapa handlingar och strategier för att, åtminstone delvis, ta makt över kvalitetsmetoder och modeller. Strategierna går även ut på att försöka ”omdefiniera” kvalitetsmodellerna så att de bättre stämmer överens med läkarnas traditionella tekniker för att kvalitetssäkra sitt arbete. Man kan tala om ”övertagande” som strategi.

Inom revisionsbranschen verkar kvalitetssäkring ha tre skilda funktioner och bedrivs av framförallt två olika aktörer. Den första funktionen är att öka tilltron till professionen inom näringslivet, och detta tycks ligga på de professionella föreningarnas bord. Strategin här har varit att inkorporera kvalitetssäkringsmodellen som en del av professionens tekniker via rekommendationer och standardisering. Kvalitetssäkringens andra funktion var att fungera som ett konkurrensmedel för och mellan de stora företagen. Dessa två funktioner är inte konsistenta med varandra och detta är troligen ett skäl till det motstånd mot professionsgemensamma kvalitetskontroller som fanns tidigt på 1990-talet. Kvalitetssäkringens tredje funktion är dock enande. Genom extern kvalitetskontroll i form av *peer review* demonstrerade professionen sin förmåga till självreglering. Här kan man se att kvalitetssäkringen används som en tydlig gränssättningsstrategi. Liksom i fallet med *peer review* som kontrollverktyg, var bibehållen självreglering de primära argumenten i de förhandlingar man förde med Revisorsnämnden om införandet av EU-rekommendationen.

I tabell 1 summeras de strategier som läkare och revisorer använt sig av i relation till frågor om kvalitetssäkring. De fyra ansatserna *ignorans*, *övertagande*, *inkorporering* och *gränssättning*, kan ses som exempel på några av de många strategier som professioner kan använda sig av när nya reformer och/eller krav uppstår i samhället och som berör deras verksamhetsområde. Strategierna kan se olika ut, och olika professioner väljer olika strategier. *Övertagande* och *inkorporering* är båda exempel på strategier där professionen adderar reformen till sitt verksamhetsområde och gör den till en del av den praxis som legitimerar professionen i samhället. På samma sätt använder professionen *gränssättning* som en del av sin representation, men nu för att tydligt markera vad som tillhör och inte tillhör professionens sfär i relation till andra organisationers sfärer. *Ignorans*, å andra sidan, markerar att reformen inte hotar professionen, att den inte är en del av dess praxis och att den inte är nödvändig för att upprätthålla professionens legitimitet – reformen hamnar alltså utanför professionens representation av sig själva.

Som vi beskrev i avsnittet *strategier för legitimitet och social identitet*, hänger professionell identitet, professionsidentiteten och professioners legitimitetsprocesser intimt samman. Vi beskrev också att det var rimligt att strategier varierar mellan professioner till följd av variationer i *professionens kunskapsbas*, *professionella normer*, *professionell identifikation* (tillhörighet) och *professionens interaktion med sin omgivning* (organisatoriskt fält). Nedan kommer strategierna

för att hantera idén om kvalitetssäkring därför att analyseras utifrån dessa aspekter.

Tabell 1: Summering av strategier för att hantera kvalitetssäkring

	Läkare	Revisorer
Tidigt under kvalitetssäkringens resa	<i>Ignorans som strategi</i> Ointresse från läkare och deras professionella organisationer. Sågs som ett mode utan betydelse för professionen.	<i>Inkorporering som strategi</i> Initierat av den professionella organisationen för att öka professionens legitimitet. Ointresse eller motstånd från revisorerna.
Senare under kvalitetssäkringens resa	<i>Övertagande som strategi</i> Ökat intresse från de professionella organisationerna. Aktiva i arbetet med att definiera vad som är medicinsk kvalitet och med att försöka omdefiniera kvalitetssäkring så att kontrollen stämmer bättre överens med de kontroller som professionen traditionellt använt.	<i>Gränssättning som strategi</i> Frågan drivs av den professionella föreningen och de stora revisionsbyråerna som en strategi för att behålla självregleringen.

Relationen kvalitetssäkring – kunskapsbas

Läkarprofessionen står på en stark vetenskaplig grund och det är vanligt att läkare arbetar både kliniskt och som forskare. Hur kunskapsmassan ska omvandlas till praktik har internaliserats hos läkarna genom den praktik, med handledning från erfarna läkare, som de genomgår under sin utbildning. Identiteten som läkare är alltså nära kopplad till den vetenskap som professionen bygger på. Kunskapen är dessutom specifik och svår för aktörer utanför professionen att tillägna sig. När de första kvalitetssäkringsmodellerna kom hade de mycket lite med den rent medicinska delen av verksamheten att göra, utan gällde administrativa rutiner. De kunde således inte adderas till den traditionella kunskapen, men utgjorde heller inget hot mot professionens autonomi och legitimitet. Läkarna hade svårt att relatera dem till sitt eget arbete och modellernas påverkan på deras professionella identitet var liten (jämför Montgomery och Oliver, 1996).

Det intresse som Socialstyrelsen börjat visa för medicinsk kvalitet har dock ändrat situationen. I detta skede blir läkarnas professionella föreningar aktiva och försöker mer eller mindre ta över rätten att definiera medicinsk kvalitet från Socialstyrelsen. Att föra kvalitetsregister och ta fram kvalitetsindikatorer kan ses som ett visst tillägg till läkarnas arbetsuppgifter (eller som en tämligen naturlig del av dem). Det är inte troligt att detta arbete har ändrat läkarnas kvalitetsupp-

fattning. Den enskilda läkaren verifierar fortfarande det löpande arbetets kvalitet i relation till den gemensamma professionella kunskapsbasen. Vi törs påstå att kvalitetssäkring inte har utmanat läkarnas kunskapsbas i någon högre grad.

Medan läkarnas professionella kunskap är vetenskapligt baserad och svår att kopiera, är revisorers kunskap baserad på regler för revidering (granskning) av dokument och ekonomiska transaktioner. Den strukturella delen av kompetensen, till exempel definitioner av revision och revisionsprocesser, finns väl dokumenterad och lärs ut till de ekonomistudenter på de flesta av våra universitet som läser redovisningsfördjupningarna. Exklusiviteten i denna typ av kunskap är därför låg. Revisorerna har därför incitament att skydda sin kunskapsbas genom att skapa professionsinterna procedurer och processer för revision och granskning av företagets redovisning. Detta sker antingen internt inom revisionsföretagen i form av olika expertsystem och ses då som en konkurrensfördel, eller externt genom att den internationella professionella föreningen tar fram standarder, till exempel för vad som är god revisionsredovisning eller för hur revisionsprocessen ska genomföras. Kunskapsutvecklingen är alltså snarare kollektiv och externaliserad än individuell och internaliserad, som hos läkarna. Idén om kvalitetssäkring i form av dokumentation och kontroll av rutiner är därmed kompatibla med annan kunskap för revisorer, medan den är främmande för den medicinska professionen. Förutsättningarna för revisorer att aktivt engagera sig i alla slags kvalitetssäkringsprocesser är därmed betydligt större än för läkare. Samtidigt är hotet mot den exklusiva professionella kompetensen större för revisorerna än för läkarna om branschexterna kontrollanter skulle släppas in för att genomföra kvalitetskontroll.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att skillnader i kunskapsbasernas exklusivitet och kvalitetssäkringens kompatibilitet med kunskapsbasen, ger en förklaring till varför professionerna använt sig av olika strategier kring frågor om kvalitetssäkring.

Relationen kvalitetssäkring – professionella normer

Kvalitetssäkring inom hälso- och sjukvården är intimt förknippad med NPM:s (New Public Management) sätt att se på styrning och organisering, hämtat från den privata sektorns ideal. De övergripande idéer, normer och värderingar som kvalitetssäkringsidén är förankrad i, tillhör således marknadsfären, där kvalitet mäts i förhållande till pris och prestationer och i termer av uppfyllda, mätbara mål. Effektivitet och produktivitet mäts således i monetära och inte i medicinska eller humanitära termer. Dissonansen mellan NPM:s normer och de etiska regler som läkare traditionellt har följt, är bitvis stora. Här kan vi alltså finna ännu en förklaring till varför läkare tidigare haft svårigheter att ta till sig kvalitetssäkringarna, och åter kan vi notera en skillnad när det gäller de nya former av kvalitetssäkring som håller på att växa fram. Det är nämligen inte mätning i sig som lig-

ger utanför läkarrollen, utan mätning av administrativt slag (jmf Aidemark, 2001). Läkarkompetens bygger på vetenskap och en vetenskap där mätning av effekter av olika slag ingår som en naturlig del. Kvalitetsregister och kvalitetsindikationer är således ett tillägg till snarare än en förändring av läkarnas verksamhetsområde.

Skillnaden gentemot revisionsbranschen är åter uppenbar. Ekonomisk logik och management står här inte i konflikt med de professionella normerna, utan ingår tvärtom som en grundsten i verksamheten. Kvalitetssäkring i sig är därför i linje med de normer som gäller sedan tidigare inom professionen. Däremot innebar kvalitetssäkringen ett direkt ingrepp i revisorernas arbetsprocesser och den *peer review* som utförs är ett ingrepp i den enskilda revisorns egenkontroll. Kvalitetssäkringen står därmed i konflikt till självständighet i yrkesutövandet och tystnadsplikt gentemot klienten. Detta var också ett argument mot FAR:s *peer review*. Kritiken kom framför allt från revisorer inom mindre företag där man ofta arbetar ensam eller tillsammans med någon/några andra revisorer, utan administrativ överbyggnad. Det är troligt att självständighet i meningen *avsaknad av överordnad administrativ kontroll* är en viktig del av yrkesidentiteten inom denna typ av företag. Å andra sidan är en stor del av engagemanget från den professionella föreningen, FAR, baserat på en vilja att behålla självregleringen, det vill säga att värna om en annan del av den professionella identiteten. Under de diskussioner om intern respektive extern kvalitetssäkring som förts inom branschen, har oron för att självregleringen ska tas över av den statliga tillsynsmyndigheten funnits som ett spöke i bakgrunden. Kvalitetsmodeller och *peer review* har varit sätt att dels visa att branschen själv klarar av att reglera sin kvalitet, och dels att öka förtroendet för denna självreglering.

Kvalitetssäkringen har således, båda i fallet med revisorer och med läkare, delvis varit i konflikt med de professionella normerna. Läkarna har löst detta genom att ta över och omvandla kvalitetssäkringsmodellen, så att den stämmer överens med professionens normer. I fallet med revisorerna, förhåller det sig snarare så, att olika delar av det funnits en motsättning mellan olika delar av det professionella normsystemet. Därmed har professionen varit tvingad att prioritera och jämkna mellan olika normer för att möjliggöra införandet av kvalitetssäkring.

Sammanfattningsvis har kvalitetssäkringens underliggande normer, under olika skeden av processen, varit i konflikt med läkarnas och revisorernas professionella normer. Läkarna har dock tagit över kvalitetssäkringen och skapat mätningsmetoder som är kompatibla med professionens normer. För revisionsbranschen var det inte modellen utan tillämpningen som var problematisk. Revisorerna har tvingats prioritera mellan två normer: *normen för autonomi i arbetssituationen* och *normer för självreglering*.

Relationen kvalitetssäkring – organisatorisk tillhörighet

Traditionellt har läkarnas identitet först och främst varit kopplad till professionen. Därefter har deras relation till patienten och sist den organisatoriska (ett visst sjukhus eller en viss sjukhusledning) kommit. Ett skäl till detta är praktiken under utbildningen, som både är inriktad på att öka den medicinska kompetensen och att lära läkarkandidaterna vad det är att vara läkare. En läkare har därför oftast mycket mer gemensamt med andra läkare inom samma specialismråde än med den organisation hon/han arbetar i. Den professionella kunskapen och praktiserandet av den, är dessutom kopplad till den individuella läkaren snarare än till organisatoriska expertsystem, även om den medicinska tekniken spelar allt större roll²⁰.

Ledningen inom sjukvården har i stor utsträckning också utgått från att läkarna har en inre motivation att prestera väl och att utvärdera sitt eget arbete. För de flesta läkare finns till exempel inga ekonomiska belöningsystem kopplade till organisationens målsättningar. De tidiga kvalitetsmodellerna inom sjukvården fokuserade däremot på organisationers mål och bygger på att organisationsmedlemmarna skall sträva mot dessa och inte ha egna målsättningar. Även ur denna aspekt förefaller de tidiga kvalitetssäkringarna således vara på kollisionskurs med läkarprofessionens identitet och lojalitet. Senare modeller har dock – som beskrivs ovan – integrerats väl i den professionella verksamheten och tonar därmed ner organisationens betydelse för kvalitetssäkringen.

För revisorerna är relationen *identitet – organisatorisk tillhörighet* mer komplex och beroende av i vilken typ av revisionsföretag man arbetar. För att börja med de enklaste så är det troligt att revisorer inom de mindre revisionsföretagen främst kopplar sin identitet till sin profession. Genom att vara auktoriserade får revisorer legitimitet i relation till klienterna och andra viktiga intressenter och kan därmed utöva sitt yrke. De större revisionsföretagen å andra sidan, lägger ner omfattande resurser på till exempel internutbildning, mentorskap och management instrument för att skapa en organisatorisk identitet (Grey, 1998; Coffey, 1992; Dirsmith, et al 1997). Företagen har investerat stora resurser i olika expert system och en väsentlig kunskap för revisorerna är att veta vilka system som ska användas och vilka experter man ska vända sig till. Revisorerna blir utvärderade och belönade genom olika MBO-system (management-by-objective). Målsättningarna är kopplade till tillväxt i kundvolym, social kompetens samt teknisk kompetens, med allt större tonvikt på volymtillväxt ju högre upp i hierarkin man

²⁰ Inget vara dock för evigt och nya studier av hur läkaren uppfattar sin roll (Svenér, 2008) visar på att läkarna alltmer arbetar i vårdgrupper med (och under tillsyn av) andra yrkesgrupper och tillsammans med andra specialiteter än tidigare. Flera läkare har också tagit på sig chefjobb vilket innebär en dubbel solidaritet, dels mot professionen och dels mot administrationen (Karunmäki, 2004; Karunmäki & Miller, 2006). Det är troligt att dessa nyare arbetsformer med tiden också påverkar lojalitetsbegreppen.

kommer. Utöver själva revisionsarbetet bedriver de stora företagen oftast även omfattande konsultverksamhet, som hos de anställda har högre status än revision. I detta sammanhang kan den organisatoriska identiteten lätt bli viktigare än den professionella. En revisor blir i första hand medlem av det stora företaget (med alla dess olika tjänster) och i andra hand revisor. I det stora företaget finns naturligtvis redan kvalitetssäkring av olika slag, och professionens gemensamma kvalitetssäkring blir möjligen en i mängden, även om det mest troliga är att den enskilda revisorn inte märker av den²¹. Det är först när det stora företaget står inför hotet av statlig insyn som kvalitetskontrollens form och karaktär blir relevant.

Sammanfattningsvis verkar det alltså som att *organisatorisk tillhörighet* har haft mindre betydelse för hur kvalitetssäkring tagits emot av professionerna jämfört med betydelsen av hur väl den stämt överens med professionens normer, möjligtvis med undantag för revisorer i mindre företag²². Sammanfattningsvis tycks professionstillhörigheten haft ringa inflytande över de strategier som professionerna valt för att möta kvalitetssäkringsidén.

Relationen kvalitetssäkring – organisatoriskt fält

Inom professionsforskningen har sjukhus klassificerats som arenor snarare än organisationer (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000), eftersom professionella normer styr den dagliga verksamheten och olika professioner har integrerat för att lösa patientens behov. I stor utsträckning har faktiskt hela sjuk- och hälsovården haft arenaliknande drag, eftersom flera olika organisationer har intresserat sig för dess verksamheter och eftersom styrningen av dessa har delats mellan olika politiska nivåer och mellan administratörer, experter, politiker och professioner. Att det förhåller sig så blev tydligt när kvalitetssäkring skulle införas. Det var inte läkarna som importerade idén, utan experter och expertorgan. I början var det också oklart om kvalitetssäkringen berörde läkarna överhuvudtaget, eller om den bara angick administratörer och/eller sjuksköterskor. Det sätt som kvalitetssäkring infördes på, kan därför snarast ses som ett sätt att legitimera idébärandena, det vill säga experterna och expertorganen, och som ett sätt att genom dokumentering göra verksamheten lättare att styra. Inte förrän kvalitetssäkringens fokus flyttade, från det administrativa till den operativa verksamheten, involverades läkaren. Emellertid verkar det fortfarande vara de övergripande nivåerna inom fältet, Socialstyrelsen och expertorganen, som är mottagare av kvalitetssäkringens resultat, snarare än patienten. Kvalitetssäkring framstår därmed mer som ett ledningsinstrument än som information till patienten om kvaliteten på den produkt som erbjuds.

²¹ Intervjuer med revisorer inom "det stora företaget" indikera att så är fallet.

²² Däremot kan organiseringen av olika dokumenteringssystem inom organisationer ha stor betydelse för arbetets genomförande (jämför kapitel 5).

Revisionsbranschens fält är mer hierarkiskt än hälso- och sjukvårdsfältet. Revision bedrivs som en affärsverksamhet inom hierarkiska företag och under tillsyn från staten. Professionella interaktioner förekommer, men gäller oftare utveckling av standarder och regler än vardagsslitet med revision. I princip all utveckling initieras på internationell nivå, antingen inom de globala företagen eller inom revisorernas internationella föreningar. Impulser till förändringar sprids därmed oftast från global till nationell och vidare till lokal nivå, och mer sällan genom olika aktörer på den nationella nivån. Det är professionen som leder utvecklingen, även om de övervakas av en statlig myndighet²³.

Konkurrensen inom branschen är hård och under en period sågs kvalitetssäkring som ett konkurrensmedel för de stora revisionsföretagen. Med tiden verkar det dock som om kvalitetssäkring har kommit att fylla en reglerande funktion i branschen, en försäkran till dem (det vill säga staten) som gett revisorerna legalt monopol på marknaden om att dessa utför sitt jobb med omsorg. Legitimitetsprocessen kring kvalitetssäkring har därmed mer kommit att riktas mot fältet och Revisorsnämnden än mot revisorns klienter.

Kvalitetssäkringens betydelse för legitimitet och identitet

Vad har då kvalitetssäkringen inneburit för de professionella som kollektiv och för den enskilda yrkesverksamma? Mycket summariskt kan man konstatera att medan läkarna, från att först ha betraktat kvalitetssäkring som något professionsfrämmande, har omdefinierat och sedan adderat kvalitetssäkring till sin tidigare kunskapsbas och identitet, så har revisorerna aktivt utnyttjat kvalitetssäkring för att öka sin legitimitet och bibehålla sin självreglering. På kort sikt innebär det att läkarna applicerat strategier för att inte behöva ändra sin identitet, medan revisorerna har använt strategier för att öka sin legitimitet. För revisorer på mindre revisionsföretag har detta förmodligen inneburit förändringar i hur de representerar sig själva och därmed förändringar i deras identitet som revisor. Strategierna framstår som logiska med tanke på att kvalitetssäkringen egentligen aldrig utmanat gruppernas professionsidentitet eller individernas professionella identitet. Däremot har den påverkat synen på vad revisorer gör och bör göra, det vill säga revisorernas kollektiva legitimitet. Mer generellt skulle man kunna påstå att professioners val av strategier för att möta en ny reform verka bero på:

²³Här kan det vara intressant att notera att det uppstått en livlig diskussion om det är den professionella föreningen, IFAC, som leder denna utveckling (Loft et al, 2006) eller de fyra stora revisionsföretagen (Cooper & Robson, 2006; Suddanby et al, 2007). Utan att lägga sig i denna diskussion kan vi konstatera att när det gäller kvalitetssäkring så härstammar modellerna från de stora företagen och även om de initialt var skeptiska mot peer reviews så har de genom kontrollernas genomförande såväl standardiserat sina processer, som rensat marknaden från de aktörer som inte kunde eller ville bära kostnaden av ett omfattande kvalitetssäkringssystem.

1. om professionen uppfattar reformen som relevant för professionens legitimitet eller identitet
2. om reformen uppfattas som kompatibel med den kunskapsbas som professionen vilar på
3. om de normer reformen bygger på uppfattas som konsistenta med de traditionella professionella normerna

I våra fall är reformens upplevda relevans nära kopplad till dess kompatibilitet med kunskapsbasen. Ett övergripande syfte för legitimitetsprocesserna tycks nämligen vara att skydda den professionella kärnkompetensen – eller som Fournier (1999) uttrycker det: att skydda professionen sanningsanspråk inom dess verksamhetsområde. Om en profession upplever en reform som ett hot mot sin kunskapsbas tycks detta medföra strategier för att skydda dennas exklusivitet. I vår undersökning har framförallt de professionella föreningarna fört sådana processer. Därmed har dessa processer varit en del av de kollektiva processerna för att skapa legitimitet och identitet.

Både kompatibiliteten med kunskapsbasen och konsistensen med professionella normer framstår som väsentliga för hur reformer påverkar identitetsprocesser. Ett skäl till att läkarprofessionen så enkelt kunde överta kvalitetsmätningarna från administratörerna, är att dessa är kompatibla med läkarnas traditionella kunskapsgenereringar och professionella normer. På samma sätt hade revisorerna inga problem med att inkorporera kvalitetsmodellerna i sin verksamhet. De problem som uppstod var, som redan nämnts, istället kopplade till de motsättningar mellan olika professionella normer som uppstod när modellerna skulle tillämpas. Med andra ord var konflikterna kopplade till de professionsinterna diskussionerna om vad ett medlemskap i professionen innebär (jmf. Greenwood et al 2002).

De professionsinterna diskussionerna om medlemskapets innebörd framstår som väsentliga i de fall då professionen, som i revisorernas fall, aktivt initierar en import av en reform, eller när det råder dissonans mellan reformens normer och tillämpning och de normer som professionen traditionellt står för. Med tiden ansåg både läkarnas och revisorernas professionella föreningar att kvalitetssäkringsreformen var relevant, men för att en reform ska kunna införas räcker det inte att de som representerar kollektivet är positiva till detta – de enskilda medlemmarna måste också dela deras åsikt. Det innebär att för att påverka hur professionen representerar sig själv måste kvalitetssäkringen framstå som relevant för hur man presenterar sitt arbete i praktiken (Power, 2003). Med andra ord måste en gemensam förståelse finnas mellan flera (mer än en) parter eller aktörer inom professionen för att den importerade idén ska anses som viktig för professionens legitimitet. För revisorernas professionella föreningar var detta uppenbart från början (det vill säga från mitten av 1970-talet), även om det tog tid att hitta de argument som kunde övertyga andra viktiga aktörer (framför allt de större revisionsföretagen). Läkarna tycks inte ha uppnått ett sådant samförstånd, men å andra sidan tycks det heller inte ha varit nödvändigt. Läkarnas professionella föreningar använde sig snarare av en övertagandestrategi och definierade om kvalitetssäkr-

ringen till mer traditionella termer och tog makt över de definitioner och tekniker som används.

Här bör man skilja mellan de professionella individernas identitetsarbete och det identitetsarbete som professionen genomför på kollektiv nivå. I fallet med kvalitetssäkring tycks det kollektiva identitetsarbetet ha varit det viktiga, och medan kvalitetssäkring används för att legitimera professionen har det knappast påverkat legitimiteten i den professionelles individuella relation till klient/patient. Identitetsarbetet har utförts av de professionella föreningarna och deras motparter har varit tillsynsmyndigheter och expertorgan. I sådana kontexter innebär legitimitet att skydda professionens gränser och monopol samt professionens självreglering. Det dagliga arbetet med patient/klient är mer beroende av direkta interaktioner och mindre av politiska program (Rose & Miller, 1992).

En reflektion kring autonomi

Temat för denna bok är autonomi. Avslutningsvis kan det därför vara på sin plats med en reflektion kring hur administrativa reformer i allmänhet och kvalitetssäkringsreformen i synnerhet, påverkar professioners autonomi. I inledningen till boken definieras autonomi som den legitima kontroll och styrning, handlingsutrymmet, som en yrkesgrupp förfogar över i sina arbetsuppgifter och i en organisation (Gross et al., 2007: 1451). Autonomi bygger på att professionen handlar etiskt korrekt och uppfyller sin funktion som arbetande för samhällets väl. Kvalitetssäkring kan i sig ses som ett sätt att försäkra att professionens samhälliga funktion uppfylls på önskvärdt sätt.

Hur är det då – påverkar införandet av kvalitetssäkring läkares och revisorers autonomi?

En första fråga att ställa är om kvalitetssäkringen kommit till för att det samhälliga intresset inte uppfyllts. När det gäller revisorerna är det tydligt att så var fallet i USA, men inte i Sverige. Initiativet att införa kvalitetssäkring på 1970-talet kan därmed snarast ses som preventiv – genom att man själv tog makten över kvalitetssäkringen, försäkrade man sig mot ett statligt ingripande när eller om revisionsskandaler drabbade Sverige. Kvalitetssäkring inom sjukvården har en annan bakgrund. Här var det inte skandaler utan helt enkelt svårigheten att mäta kvalitet (och därigenom veta om den offentliga sjukvården skötte sitt uppdrag eller inte) som låg bakom.

En andra fråga blir då om utvecklingen lett till förändrad autonomi för våra professioner. Vi har redan konstaterat att läkarkåren genom att ta över definitionen av kvalitetsindikatorer och mått, har undvikit att främmande definitioner av kvalitet smugit sig in i den professionella verksamheten. På så sätt har man behållit sin autonomi på kollektiv nivå, i meningen makten att definiera arbetsuppgifterna. Å andra sidan kommer kvalitetsindikatorer att bli del av de flesta läkares vardag, och även om indikatorerna i sig inte påverkar utförandet av arbetet så

kommer den ökade insynen som följer med indikationerna att påverka den professionella identiteten. Till exempel har man idag utvecklat vårdprogram, det vill säga standardiserade behandlingar, för ett antal medicinska situationer, och för att nå godtagbar kvalitet förväntas läkarna följa dessa program. Därmed kan också läkarens arbete dokumenteras och mätas. Transparensen i sig minskar inte autonomi, men den undergräver grunderna för den och medför att professionella bedömningar kan ifrågasättas, såväl av andra medlemmar av professionen som av personer utanför densamma (jämför kapitel två).

För revisorerna är frågan mer kluven än för läkarna. Även måste man här skilja på autonomi för professionen som kollektiv och autonomi för den professionella i det dagliga arbetet. Större delen av den historia vi berättat om revisorerna kamp för kvalitetssäkring, är en historia om hur man försökt behålla sin autonomi och självständighet på kollektiv nivå. I revisorernas fall har man lyckats förhållandevis väl. Även om Revisorsnämnden har insyn i kontrollsystemet medför detta förmodligen inte några större inskränkningar i de professionella föreningarnas handlingsutrymme. Annorlunda är det för de revisorer som arbetar i mindre företag. För dem har *peer review* ofta lett till ett direkt ingrepp i det vardagliga arbetet och en anpassning till olika standarder på området. Det är troligt att dessa därmed, åtminstone inledningsvis, känt att deras autonomi är hotad.

På ett sätt är revisorns autonomi emellertid mindre hotad än läkarens. Kvalitetssäkring inom revisionsbranschen kräver, i stora drag, att revisorn följer vissa administrativa rutiner och för en viss dokumentation. I övrigt lämnas de löpande bedömningarna till den enskilda revisorn. Det en utomstående (här enbart Revisorsnämnden) kan påpeka är om rutinerna finns och om den granskade revisorn följer dem eller inte. I övrigt är det svårt att ifrågasätta revisorns bedömningar.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera, att införandet av kvalitetssäkring inom sjukvården och revisionsbranschen både har påverkat och bevarat läkarens och revisorers autonomi. Kvalitetssäkring har bevarat autonomi på kollektiv nivå, och samtidigt påverkat autonomi för den individuella professionella. Vår hypotes är dock att det på lång sikt är läkare snarare än revisorer, som framöver kommer att uppleva att det egna handlingsutrymmet har minskat.

Referenser

- Abernethy, M. A. and Stoelwinder, J. U. (1995) The Role of professional control in the management of complex organizations. *Accounting, Organization and Society*, vol 20 (1):1-17.
- Ackroyd, S. (1996). Professions contra Professions: Professions and Organizations Change in the United Kingdom. *Organisation Studies*, 17:599-621.
- Aidemark, L-G (2004) Sjukvård i bolagsform – en studie av Helsingborgs lasarett AB och Ängelholms sjukhus AB. Göteborg. Växjö University Press.
- Aidemark, L-G (2001) The meaning of balance scorecard in the health care organization. *Financial Accountability & Management Journal*, vol 17(1):23-40.

- Alvesson, M (2000) Social identity and the problem of loyalty in Knowledge-intensive companies. *Journal of Management Studies*, vol 37 (8) 1101-1123.
- Alvesson, M, Ashcraft, K. L & Thomas, R. (2008) Identity Matters: Reflections on the Construction of Identity Scholarship in Organization Studies. *Organization*, vol 15 (1)5-28.
- Andergassen, R., Nardini, F., & Ricottilli, M. (2006) Innovation waves, self-organized criticality and technological convergence, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 61 (4): 710-728
- Bejerot, E., & Erlingsdóttir, G. 2002. Kvalitetsidéens materialisering i hälso- och sjukvården, i Bejerot, E., & Hasselbladh, H., (red) *Kvalitet utan gränser*, s 59-80 Academia Adacta: Lund.
- Bejerot, E, Hasselbladh, H & Göransson, R. (2008) Bortom New Public Management – Institutionell transformation i hälso- och sjukvården. Lund: Academica Acta.
- Brante, T. (1988) Sociological approaches to the profession. *Acta Sociologica*, 199-142.
- Brunsson, N (1997) The standadization of organizational forms as a cropping-up process, *Scandinavian Journal of Management*, 13(3):307-320.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000) Constructing Organizations: The example of Swedish Public Reform, *Organizational Studies*, vol 21 (4):131-145
- Caccia, L. & Steccolinnin, I. (2006) Accounting change in Italian local governments: What is behind managerial fashion? *Critical Perspective on Accounting*, 17(2-3):154-174.
- Callon, M. (1986) “Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieu Bay”, i Law, J. (red), *Power, action and belief*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Cerulo, K (1997) Identity construction: New Issues, New Directions. *Annual Review of Sociology*, vol 23: 385-409.
- Coffey, A., J.,(1992) Timing is Everything; Graduate Accountants time and organizational commitment, *Sociology*, vol 28:943-956.
- Colveski, M. S. & Dirsmith, M.W. (1998) The Calculated and the Avowed: Techniques of Discipline and Struggles over Identity in Big Six Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly*, 43:293-328.
- Cooper, D. and Robson, K. (2006) ‘Accounting, profession and regulation: locating the sites of professionalization’, *Accounting, Organizations and Society*, 21, pp. 415–444.
- Czarniawska, B. & B. Joerges (1996) “Travels of Ideas”, i Czarniawska, B. & G. Sevón (red), *Translating Organisational Change*. de Gruyter, Berlin
- DiMaggio P., & Powell, W. W.(1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48:147-160.
- Dirsmith, M., Heian, J. och Covalski, M. (1997) Structure and agency in an institutionalized setting: The application and social transformation of control in the big six. *Accounting, Organizations and Society*, 22: 1-27.
- Einarsdóttir, T. (1997) *Läkaryrket i förändring – En studie av den medicinska professionens heterogenisering och könsdifferentiering*, akademisk avhandling. Göteborg: Kompediumet. .
- Eklöf, M., (2000) *Läkarens Ethos, Studier I den svenska läkarkårens identiteter, intressen och ideal 1890-1960*. Motala: Kanaltryckeriet.
- Erlingsdóttir, G. (1999) *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund: KFS AB.

- Erlingsdóttir, G. & Jonnergård K. (2006) *Att trollo med kvalitetssäkring. En jämförelse mellan hälso- och sjukvården och revisionsbranschen*. Lund: Studentlitteratur.
- Fournier, V. (2000). Boundary Work and the (Un)making of the Profession, in Malin, N (ed) *Professional Boundaries & Workplace*, Florence: Routledge. p 67-86.
- Fournier, V (1999). The Appeal to 'Professionalism' as a Disciplinary Mechanism. *Sociological Review*, vol 47(2): 280-308.
- Furusten, S.(2002) Från idé till institution, i Bejerot. E., & Hasselbladh, H., (red) *Kvalitet utan gränser*, 19-39. Lund:Academia Acta.
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. R. (2002) Theorizing change: The Role of professional associations in the transformation of institutional fields. *Academy of Management Journal*, 45:58-80.
- Grey, C., (1998) On being a professional in a big six firm. *Accounting, Organizations and Society*, vol 23:569-587.
- Hasselbladh, H. & Bejerot, E. H. (2007) Webs of Knowledge and Circuits of Communication: Constructing Rationalized Agency in Swedish Health Care. *Organization* vol 14(2): 175-200
- Hasselbladh, H., & Lundgren, R., (2002) Kvalitetsrörelsen i Sverige. i Bejerot. E., Hasselbladh, H., (red) *Kvalitet utan gränser*. 40-58, Lund: Academia Acta.
- Heggen, K. (2008) Profesjon og identitet, i Molander, A. & Tenim, P. Professionsstudier (red), s 321-332. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jonnergård, K. (2003) *Quality Assurance as Venetian Blinds: External Quality Control in the Swedish Auditing Industry*. EASRN Conference proceedings. Manchester
- Kreiner, G, Hollensbe, E. & Sheep, M. I. (2006) Where is the "me" among the "we"? Identity work and the search for optimal balance. *Academy of Management Journal*, vol 49(5)1031-1057.
- Kurunmäki, L. (2004) A hybrid profession-the acquisition of management accounting expertise by medical profession. *Accounting, Organizations and Society*, vol 29(3-4):327-347.
- Kurunmäki, L & Miller P (2006) Modernising Government: The Calculating Self, Hybridisation and Performance Measurement, *Financial Accountability & Management*: vol 22(1): 87-106
- Latour, B. (1986) "The powers of association", i Law, J. (red), *Power, Action and Belief*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Leicht, K, & Fennell, M. L. (1997) The Changing Organizational Context of Professional Work. *Annual Review of Sociology*, vol 23: 215-231.
- Levy, C & Waks, C. (2006) Strävan efter transparens, Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk. Stockholm: SNS förlag.
- Loft, A, Humphrey, C. & Turley, S (2006) In pursuit of global regulation, Changing governance and accountability structures at the International Federation of Accountants (IFAC). *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol 19 (3):428-451.
- Meyer, J. W. & Rowen, B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83:340-363.

- Mintzberg, H. (2000) *The rise and fall of strategic planning*. London: Prentice Hall
- Mintzberg, H., 1979. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Montgomery K. & Oliver, A. L. (1996) Responses by professional organizations to multiple and ambiguous environments: The case of AIDS. *Organizational Studies*, 17(4):649-672.
- Power, M., K., (2003). Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, Organization and Society*, 28:379-394.
- Preston, A. M., Cooper, D.J, Scarbrough, D.P. & Chilton, R.C (1995) Changes in the code of ethics of the U;S accounting profession, 1917 and 1988: the continual quest for legitimation. *Accounting, Organizations and Society*, vol 20 (6):507-546
- Rose, N., & Miller, P. 1992. Political power beyond the state: problematics of government, *BJS*. Vol 43:173-205.
- Selander, M (2001) *Mångfaldens problematik : om mötet mellan Ädelreformen och sjukhemmets verksamhet*. Göteborg: Bas.
- Shafer, W., E, Park, L. J. & Liao, W. M. (2002) Professionalism., organizational-professional conflict and work outcomes: A study of certified management accountants. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol 15(1): 46-68
- Sikka, P., & Willmott, H., (1995), "The power of 'independence': defending and extending the jurisdiction of accounting in the United Kingdom", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 6, pp. 547-581.
- Svenér, M (2008) *Identitet under förändring? Om läkares uppfattningar om sin roll och praktik*. Arbetespapper. Lund: Företagsekonomiska Institutionen, Lund Universitet.
- Suddanby, R, Cooper, D. J. & Greenwood, R (2007) Transnational regulation of professional services: Governance dynamics of field level organizational change. *Accounting, Organizations and Society*, vol 32:333-362.
- Thiel, T (1997) FAR:s ordförande svarar. Balans 1.
- Wallerstedt, E., (2001) The Emergence of the Big Five in Sweden, *The European Accounting Review*. 10:843-867.
- Wallerstedt, E., (2002) From Accounting to Professional Services: The emergence of a Swedish Auditing Field. i Sahlin-Andersson, K., & Engvall, L., (red) *The Expansion of Management Knowledge, Carriers, Flows and Sources*, Stanford Business Books. Stanford
- van Lent, L., (1998) The Economics of an Audit Firm: The benefits of Partnership Governance, *British Accounting Review*, 31:225-254.
- Velayutham, S. (2003) The accounting profession's code of ethics: is it a code of ethics or a code of quality assurance? *Critical Perspectives on Accounting*, vol 14(4): 483-503.
- Winroth, K. (1999) *När management kom till advokatbyrån, om professioner, identitet och organisering*. Göteborg: BAS.

Kapitel 5

Den professionella blicken – bedömningar i socialt arbete

Eva Johnsson, Leili Laanemets &
Kerstin Svensson

Autonomi och jurisdiktion är två aspekter som ofta används för att definiera professioner. Andrew Abbott (1988) talar om jurisdiktionen som förbindelsen mellan en profession och dess arbete. Han säger också att en profession har som starkast jurisdiktion när den har monopol över ett visst område. Diagnos och behandling är centrala arbetsuppgifter för professioner. När en profession har ensamrätt på att ställa vissa diagnoser och genomföra vissa behandlingar blir jurisdiktionen, och därmed professionen, stark. Om man dessutom kan uppvisa goda resultat av de diagnoser och behandlingar man genomför stärker det professionens position och legitimitet ytterligare.

Att ställa diagnos innebär att göra en bedömning. Bedömningar görs på olika sätt av olika professioner. Abbott (1988) menar att datoriseringen har medfört att såväl bedömningar som behandling har kommodifierats, särskilt för professioner som är organisationsberoende. Statistik och rutiner som kan datoriseras får allt större betydelse för dessa professioners möjligheter att definiera sitt arbete, de diagnoser de ställer och vad som betraktas som resultat av arbetet. Det medför att

sådant som är möjligt att tydligt visa upp får större dignitet än sådant som definieras i termer av värden och normer.

Inom socialt arbete görs bedömningarna i skärningspunkten mellan det offentliga och det privata och har en stark politisk prägel. Socionomer bedömer hur människor lever sina liv, vilket är en starkt värdeladdad uppgift. En stor del av det sociala arbetet utförs i välfärdsstatens organisationer och är ett resultat av socialpolitiska beslut. Arbetet styrs i stor utsträckning av lagstiftning och riktlinjer, men eftersom det handlar om ett så omfattande område som hur människor lever sina liv är varken lagstiftning eller riktlinjer detaljerade. Ett handlingsutrymme lämnas, där professionens kunskap och ansvar förenas med målgruppens behov och arbetsuppgiftens rutiner. Handlingsutrymmet innebär en möjlighet att agera mellan regler (Evans & Harris 2004). De professioner som verkar i välfärdsstatens organisationer är också beroende av de politiska förutsättningar som ges, eftersom det inte bara handlar om professionen och människors vardagsliv utan också om fördelning av samhällets resurser (Jordan & Parton, 2004). Eftersom socialt arbete är en politisk fråga är det också ideologiskt och normativt, och därmed en normativ praktik (Svensson, Johnsson, & Laanemets 2008). Förutom politiska riktlinjer och lagstiftning har organiseringen av arbetet stor betydelse (Lundström & Sunesson 2006). Allt socialt arbete sker i organiserade praktiker, socionomernas professionalitet är organisationsberoende och handlingsutrymmet påverkas därför av organisationen.

I Sverige utförs socialt arbete primärt av socionomer, en yrkesgrupp som förvärvat sin titel efter sju terminers socionomutbildning men som inte har någon legitimation eller annan tydlig avgränsning av sin jurisdiktion. Socionomens funktion är att både hjälpa och kontrollera. De organisationer där socionomer verkar fungerar som buffert mellan staten och medborgaren samtidigt som de tillhandahåller många av medborgarnas rättigheter, vilket innebär att socionomerna har att både kontrollera människor och verka för deras välbefinnande (Hasenfeld 1983). Socionomens position i att både vara en representant för organisationen och att möta den hjälpsökande som människa mot människa, har Michael Lipsky (1980) beskrivit som "frontlinjebyråkratens dilemma".²⁴ Dilemmat består i att hantera det professionella handlingsutrymmet och samtidigt möta en annan människa ansikte mot ansikte. Mötet tar formen av en förhandling där människan som behöver hjälp eller stöd förhandlar med socionomen, som bedömer klientens situation och eventuell intervention. Bedömningen kan vara mer eller mindre rutiniserad, dels beroende av hur arbetet organiseras, dels beroende på hur socionomen använder sin kunskapsbas och sitt handlingsutrymme.

I socialt arbete är således bedömningen en både betydelsefull och normativ komponent och kompetensen att göra bedömningar är central, mer central än de in-

²⁴ Det engelska uttrycket är "*street-level bureaucrat*". Förutom "frontlinjebyråkrat" brukar ordet översättas med "gatubyråkrat" eller "gräsrotsbyråkrat". Vi har valt översättningen "frontlinjebyråkrat" eftersom den tydliggör positionen "ytterst" i organisationen, i mötet med människorna.

satser som följer på bedömningen (Taylor & White 2006). För att kunna göra bedömningar krävs autonomi, att den professionella självständigt kan planera och utföra yrket. Total autonomi är dock omöjlig eftersom alla former av professionellt handlande är kringgärdat av regler, arbetsnormer och praktiker (Evans & Harris 2004). Autonomin har ibland liknats vid en svart låda där man som utomstående saknar insyn i vad som görs och i vilken grad arbetet är effektivt (Gamb-rill 1999, Tengvald 2001). Ett botemedel mot detta är strävan efter transparens, ett synliggörande av arbetet som gör det möjligt för andra inom och utom organisationen att granska det (Levay & Waks 2006).

Ett sätt att få kunskap om denna svarta låda och öka transparensen har varit att organisera arbetet med hjälp av olika manualer och standardiserade metoder, något som kraftigt har ökat under senare år. Det har också införts ett antal dokument i syfte att synliggöra bedömningar, utredningar och interventioner i socialt arbete. De som kritiserat denna förändring menar att möjligheterna till kontroll och styrning blivit större och att utrymmet för att självständigt planera och utforma arbetet blivit mindre (Månsson 2000). Ur professionaliseringssynpunkt lyfter man också fram faran för en deprofessionalisering om arbetet blir för standardiserat och mekaniskt och arbetsuppgifterna inte längre anses kräva en längre akademisk utbildning. Å andra sidan kan manualer och standardiserade metoder, s.k. synliggörande tekniker, vändas till en tillgång för att försvara den professionella autonomi (Levay & Waks 2006, Tengvald 2001).

Frågan om autonomi är central av flera skäl. Ett är att göra med professionen, hur kunskap och kompetenser används, överförs och skapas i och av möten med de människor som socionomen har i uppdrag att bistå. Ett annat handlar om organisationernas behov av legitimitet, att de samhälleliga uppdragen utförs på ett tillfredsställande vis. I detta kapitel ska vi problematisera den professionella autonomi med den sociala barnvården som exempel. Genom att fokusera några specifika bedömningssituationer vill vi belysa den komplexa och nyansrika praktik som professionella verkar i och initiera en diskussion om hinder och möjligheter i rutiniseringen av arbetsuppgifter.

Den sociala barnvårdens kontext

Det sociala arbetet utförs i organisationer. Abbott (1988) menar att organisationers inre strukturer skapar situationsspecifika uppgifter för professioner och att det finns en skillnad mellan generella beskrivningar av en profession och organisationsspecifika beskrivningar. Thomas Brante (1989) har också pekat på att de olika positioner en grupp med samma kompetens och utbildning får i olika sammanhang innebär att den får olika innebörd, vilket bland annat innebär att dess status och anseende uppfattas olika. Både professioner och organisationer bygger på institutionaliserade uppfattningar. Det är när de förenas i specifika organisationer som förutsättningarna formas (Scott 2008). För att förstå det sociala arbetets profession behöver man därför förstå både vilket uppdrag socialarbetare har och de olika organisatoriska lösningar som är möjliga.

Socialtjänsten är den centrala organisationen för den sociala barnvården. Socialtjänsten har lagstadgat stöd för sitt arbete och har att ”verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden” (Socialtjänstlagen, 5 kap 1 §). Socialtjänsten skall också ”med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling” (Socialtjänstlagen, 5 kap 1 §). Sedan 1991 är varje kommun fri att organisera sin verksamhet i de nämnder och förvaltningar den finner lämpligt. I många kommuner lever traditionen från tidigare kommunal- och sociallagar vidare och man har en särskild förvaltning inrättad för all verksamhet enligt socialtjänstlagen. Ofta är den också indelad i olika enheter för barn, ungdomar och vuxna. Ibland ingår även en enhet för försörjningsstöd i individ- och familjeomsorgen. Ibland är försörjningsfrågorna separerade från övrigt bistånd och bildar egen förvaltning tillsammans med till exempel insatser för arbetslösa och för nyanlända invandrare och flyktingar. Ibland ligger frågorna som rör socialtjänstens arbete med barn och unga hos en förvaltning där även skola och förskola ingår. Denna variation innebär att det inte är möjligt att generellt tala om hur socialtjänstens verksamhet för barn och unga är organiserad. Däremot kan man se att organiseringen har betydelse för de handlingar som företas.

Bedömningar i den sociala barnvården

Den professionella bedömningen är inte enbart en fråga för den individuella socionomen utan också för den organisation som har till uppgift och mål att tillvarata barnens bästa och ingripa vid missförhållanden. Organisationen har inte bara till uppgift att ge viss service åt medborgarna, den måste också för att uppnå legitimitet på olika vis bemöta de samhälleliga förväntningarna och den moral som finns (Hasenfeld 1983, Meyer 1994). Det gäller såväl bedömningar om vad som anses vara missförhållanden som rör barn och unga som vilka insatser som är lämpliga i hanterandet av dessa missförhållanden.

Arbetet med barn och unga innebär, i likhet med annat socialt arbete, flera svårigheter och osäkerhetsmoment för de professionella socionomer som har till uppgift att agera. En oändlig mängd ställningstaganden måste göras, ofta under stor tidspress, och möjligheterna att göra ”fel” är många. Man kan handla för tidigt och för mycket lika väl som för sent och för lite. I bedömningen ingår flera moment och ett antal dilemman aktualiseras, till exempel barns behov och intressen kontra föräldrars rätt, barnets ställning som egen individ med egna rättigheter och som del i en familj samt barns lojalitet med sina föräldrar och rädsla för att berätta om svåra förhållanden (Socialstyrelsen 2004). Häri inryms juridiska aspekter, utvecklingspsykologiska frågeställningar, normer, värderingar, etik och moral. Socialstyrelsen m.fl. har också betonat att det ställs stora krav på professionell kompetens för att uppfylla socialtjänstens ansvar för barn i utsatta situationer utifrån ett barnperspektiv (ibid.).

Bedömningen som socialarbetaren gör bygger på olika kunskaper: objektkunskap (sakfrågor), procedurkunskap (handlingsalternativ och deras konsekvenser), klientkunskap (behov och förväntningar) och metakunskap om den egna kompetensen (Ellström 1995). Därtill kommer socialarbetarens egna värderingar och viljan att "göra gott" (Svensson 2008). Det är dock aldrig riktigt säkert om det kan bli "rätt". Bedömningen ifrågasätts och kritiseras dessutom ofta såväl av klienter som av massmedier, medborgare, andra professionella, forskare och politiker. För att öka säkerheten i bedömningarna och utredningarna har olika standardiserade modeller och checklistor implementerats, bl.a. i socialtjänstens barnavård. Ett led i att åstadkomma mer samlade och bättre barnavårdsutredningar är införandet av det manualbaserade bedömningsinstrumentet Barns behov i centrum, BBIC. På Socialstyrelsens rekommendation används den i de flesta kommuner i Sverige för att få en mer enhetlig och rättssäker bedömning. Argumenten för att använda manualer har handlat om barnens och de ungas rättssäkerhet, men också om transparens och ökad professionalitet, eftersom bedömningarna och insatserna i större utsträckning anses bygga på vetenskap (Gambrill 1999, Tengvald 2001).

Organisering, kunskap och bedömningsförmåga

Bedömningen och förmågan att göra rätt bedömning är intimt knutna till profession, yrkeskompetens, kunskap och organisering av arbetet. Med hjälp av två fall ska vi problematisera bedömningar och bedömningsförmåga i praktiskt socialt arbete. Fallen, som är hämtade från två avslutade forskningsprojekt, belyser de organisatoriska villkorens betydelse för den professionella kunskapen och bedömningsförmågan samt hur professionella använder, eller inte använder, sin kunskap och sitt yrkeskunnande i socialtjänsten.

Försörjningsstöd eller barnavård?

Vår skildring av det första fallet baseras på socialtjänstens journalanteckningar och lokaltidningens pressklipp. En fyrabarnsmamma söker ekonomisk hjälp på socialkontoret. Socialtjänstens organisering innebär att det i första hand är mammas ekonomiska situation som ska bedömas och rutinerna är skapade med tanke på detta.

Journalen finns på enheten för försörjningsstöd i en mellanstor kommun och dokumentationen rör ett ärende med en ensamstående mamma och fyra barn: 6, 8, 14 och 17 år gamla. Av anteckningarna framgår det att flera socionomer arbetat med ärendet. Mamman har ansökt om försörjningsstöd för sig och sina till Sverige nyligen anlända barn. Vid sidan om journalanteckningen finns en handskriven anteckning på cirka en halv A4-sida om familjens situation där det stod det att läsa att mamman hade psykiska problem och stod i kö till psykiatrin. Barnen beskrevs "må mycket

dåligt”. De hade bott hos en manlig släkting och hans familj i ett annat land och hade inte träffat sin mamma under flera år. I journalen finns kontinuerliga noteringar om familjens ekonomiska situation samt att mamman fortsatt ”mådde dåligt”. Barnen nämndes förutom i den handskrivna anteckningen ytterligare fem, sex gånger. I en av anteckningarna framkom att mamman ansökt om ekonomiskt stöd till begravningen av sin 14-åriga dotter som avlidit. Flickans mystiska död fanns beskriven i lokalpressen och en polisundersökning hade inletts. Man talade om hedersrelaterat våld och det framgick att en manlig släkting till familjen anhållits. Familjens bristande förankring i det svenska samhället lyftes fram och man konstaterade att ”ingen”, varken socialtjänsten eller skolan, hade gjort något.

Mamman sökte ekonomiskt stöd och vände sig till den del av socialtjänsten som hanterar det. Det är en situation där socionomen gör sin bedömning med stöd av tydliga rutiner avseende ekonomisk hjälp.

Bernler & Johnsson (1993) beskriver hur journalerna i socialtjänsten speglar tre skilda världar: den förvaltningsjuridiska/administrativa världen, den behandlingsorienterade världen och klientens värld. Av fallet här ovan framgår tydligt att journalen administrativt ”tillhörde” enheten för försörjningsstöd. Den absolut största delen av anteckningarna handlade om familjens ekonomi, hur kvitton lämnades in och hur utbetalningar gjordes. Det understryker att journalen har tillkommit under särskilda kontextuella förutsättningar och är ett redskap i organisationens tjänst (Billquist & Johnsson 2007). I journalen upptas information om de bedömningar som anses vara av vikt för arbetet, och de beslut som fattas på denna specifika enhet legitimeras.

Trots fokuseringen på familjens ekonomi fanns några kodord som ur såväl familjens och allmänhetens som professionens perspektiv borde ha fått större utrymme: noteringarna om att ”barnen mådde dåligt” och att mamman också ”mådde dåligt” och stod i kö för psykiatrisk vård. Inget i journalanteckningarna tyder på att dessa iakttagelser föranledde remittering till annan enhet eller till någon annan handling från den person som fört in noteringen. En anledning till detta kan vara bristande kompetens hos den enskilda socialsekreteraren, något som Socialstyrelsen i en rad rapporter uttryckt sin oro över (se till exempel Socialstyrelsen 2004). Men det skulle också kunna vara fråga om bristande formalisering i handläggningen och dokumentationen. Det framgår av ärendet att man har observerat familjens situation. Om det då hade funnits en formaliserad handläggning, så att noteringar av detta slag föranlett en automatisk förmedling till den administrativt ansvariga enheten hade ärendet blivit aktualiserat på barn- och ungdomsenheten, oavsett de enskilda tjänstemännens kompetens.

Bristerna kan således ligga både hos den enskilda och i organisationen. I fallet ovan kan vi se att anteckningarna i journalen gjordes av olika socionomer. Under en tvåårsperiod fanns sex–sju olika initialer från handläggande socialsekreterare. Det innebär att familjen träffade en ny handläggare vid ungefär vartannat besök.

Denna höga personalomsättning torde innebära att möjligheterna att lära känna den enskilda klienten och skapa en helhetsbild av hennes situation var starkt begränsade. Ett sätt för enskilda socionomer att hantera sådana situationer är att i hög grad ritualisera och formalisera kontakten och att se till att uppnå minimivån för det egna uppdraget, i detta fall att föra journalanteckningarna så att de kan tjäna som bedömningsunderlag avseende den ekonomiska situationen. De organisatoriska villkoren sätter sin prägel på arbetet.

Oavsett organisatoriska villkor har den enskilde socionomen yrkesmässig kompetens i form av kunskap om barns behov och om lagens intentioner att verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Hade de handläggande socionomerna följt detta hade de gjort en anmälan till enheten för barn och ungdom och fört familjens situation från ett "ärende för försörjningsstöd" till ett "barnavårdsärende". Det kan vara en fråga om bristande kompetens hos den individuella socionomen, men eftersom det här handlar om sex-sju socionomer får man söka förklaringen i deras arbetssituation, även den en organisatorisk fråga. Ett sätt att handskas med en situation som denna, där organisatoriska förhållande försvårar ett professionellt yrkesutövande, kan vara att införa manualer, allt från enkla blanketter till datoriserade system uppbyggda så att det går en automatisk signal till lämplig instans vid olika typer av problem. På så sätt kan ett organisatoriskt minne skapas som inte är bundet till den enskilda socionomen. Förutom att manualen strukturerar socionomens handläggning och bedömning av ett ärende ger den också en ökad rättssäkerhet. Utrymmet minskar för individuellt godtycke, men samtidigt minskar den professionella autonomin och arbetet blir mera rutiniserat.

Hög personalomsättning är inget ovanligt på enheter för försörjningsstöd. De är ofta en ingång till yrket för unga nyutexaminerade socionomer och ett "lågstatusarbete" bland socionomer. Det finns dock forskning som visar att personalomsättningen också är hög inom vissa delar av enheterna för barn och ungdom (Dellgran & Höjer, 2005). En undersökning av socionomer på sådana enheter visade, att även om 54 procent varit på den nuvarande arbetsplatsen mindre än två år uppgav 48 procent att de hade för avsikt att lämna arbetet (Tham 2007).

Förutom att den nyutexaminerade socionomen har begränsad erfarenhet kan det också vara så att unga socionomer i större utsträckning arbetar i arbetsgrupper med andra oerfarna och i områden med svårare social problematik i form av ekonomisk fattigdom (Tham 2007). Det innebär att kontakterna med äldre och mer yrkeserfarna socionomer är ringa, vilket torde påverka socialisationen in i yrket (Lundquist 1998). En aspekt av en framgångsrik socialisation är att den nyutexaminerade socionomen lär sig att förstå och hantera organisationens och den egna rollens möjligheter och begränsningar. Även denna aspekt rymmer en organisatorisk fråga. Verksamheten som hanterar försörjningsstöd är ju en del av en differentierad och specialiserad socialtjänst, där varje verksamhet ser till sina egna förutsättningar, sina egna mål med arbetet och sina egna ekonomiska ramar. Enligt en av Socialstyrelsens årliga lägesrapporter har denna differentiering ökat i takt med att socialtjänsten fått allt fler uppgifter (Socialstyrelsen 2007).

I denna differentierade socialtjänst har enheterna för ekonomiskt bistånd flest klienter. Att just dessa enheter kännetecknas av hög personalomsättning och en hög andel nyutexaminerade socionomer torde utifrån ett organisatoriskt perspektiv vara till men för socialtjänsten. Det finns en stor risk för fragmentisering och kommodifiering av klienterna, samtidigt som socionomerna blir organisationens verktyg snarare än professionella aktörer.

I hanteringen av det beskrivna fallet har socionomerna tillämpat vad Ellström (1995) kallar "objektkunskap". De har sett till de sakfrågor de har haft till uppgift att bedöma. Fallet rymmer också en hel del procedurkunskap, det vill säga kunskaper om handlingsalternativ och deras konsekvenser, men inte tillräckligt för att remittera ärendet vidare. Den professionella blicken och bedömningskompetensen var alltför snäv för detta. Man kan anta att de nya socionomerna i högre grad fokuserade på arbetsplatsens praktiska rutiner, datasystem och dylikt än på klientens helhetssituation.

Sammanfattningsvis illustrerar detta fall hur de organisatoriska villkoren blir överordnade den professionella kompetensen och sätter ramar för bedömningen. Rutinerna för det ekonomiska biståndet underlättar dokumentation och tydliggör arbetet på enheten., men samma rutiner verkar samtidigt hindrande för andra aspekter i socialtjänstens arbete. När rutinerna fokuserar det specifika förloras det generella och ärendena kommodifieras. Socionomernas handlingsutrymme som professionella bedömare begränsas. För att det professionella handlingsutrymmet skulle upprätthållas hade rutinerna behövt vidgas, men är det möjligt? Vi skall gå vidare till ett exempel från den sociala barnavården.

Barnavård eller ej?

Den kommunala socialtjänstens barnavård har under det senaste decenniet kritiserats av forskare, den egna kåren, maktavare och medier. Vi nämnde inledningsvis att det är lätt att göra "fel", man kan också uttrycka det som är att det är svårt att göra "rätt". Inom den sociala barnavården görs komplexa bedömningar, det är många faktorer att beakta och interventionerna kan ta sig olika uttryck beroende på vad som kommit i fokus.

Det allra första steget som i en barnavårdsutredning kallas "förhandsbedömning". Enligt socialtjänstlagen skall socialnämnden "utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden" (Socialtjänstlagen, 11 kap 1 §). I praktiken innebär det dock inte att alla ärenden som kommer till den rätta enhetens kännedom utreds – bara cirka hälften av de anmälningar som kommer in i barnavårdsärenden leder till utredning (SOU 2005:81). Av dem som väl utreds är det bara ungefär hälften som leder till någon form av insats. Vårt andra fall handlat om dessa förhandsbedömningar av om en barnavårdsutredning skall inledas.

För att belysa hur den professionella bedömarkompetensen kommer till uttrycker vi stöd i en studie av hur arbetsledare beskriver sina ställningstaganden (Rasmusson & Svensson 2008). Generellt går det till så att när en anmälan inkommer görs en första bedömning av en socialsekreterare. Denna presenterar sedan sin bedömning för en arbetsledare som har rätt att fatta beslut om huruvida utredning skall inledas. I detta beslut är det den tillgängliga informationen om barnets situation som är formellt avgörande, men i praktiken har arbetsledaren flera faktorer att förhålla sig till. Vi utgår även här från en fallbeskrivning:²⁵

I november ringer Lena Persson till dig. Sedan 4 månader är Lena kontaktfamilj åt Sussi, 5 år. Det var Sussis mamma, Mari, som själv kontaktade socialarbetaren och bad om att få kontaktfamilj. Mamman saknade vuxna kontakter för sig och Sussi och hon behövde stöd i sin föräldraroll och avlastning. Sussis pappa har missbruksproblem och Sussi träffar honom aldrig. Mari har enskild vårdnad om Sussi. Far- och morföräldrarna bor på annat håll och andra släktingar eller vänner som kan ställa upp finns inte. Förutom Sussi har Mari en 16-årig son, Kurt, boende hos sig. Han har inte samma pappa som Sussi. Lena berättar att Sussi ibland luktar illa, smuts och rök och att kläderna är smutsiga. Sist de träffades hade hon för små gummistövlar som hon fick skavsår av. Sällan har hon tillräckligt med extrakläder med sig då hon ska sova över en helg. Sussi är ibland mycket hungrig då hon kommer och Lena oroar sig för om hon får tillräckligt med mat. Detta är Lenas första uppdrag som kontaktfamilj och hon undrar om det är vanligt att barnen har det på det här sättet eller man ska oroa sig för Sussi.

Fallet som beskrivs belyser den komplexitet och otydlighet som finns i de anmälningar som inkommer. Det är inte alls självklart vad som är problemet, eller om anmälan är relevant. Det är det som skall avgöras. Primärt är syftet med förhandsbedömningen att sortera ut vilka anmälningar som det finns anledning att utreda, men det är också en fråga om att kategorisera ärendet och finna dess plats i organisationens struktur. Gränsen mellan förhandsbedömning och utredning är vag. I en del ärenden är det uppenbart för alla att utredning skall ske. Det handlar om allvarligt missbruk, uppenbar suicidrisk, misstänkt misshandel eller sexuella övergrepp – situationer som innebär en risk för barnets säkerhet, utveckling och välbefinnande. I den andra ytterligheten finns ärenden som alla är överens om att de inte ska utredas. Ofta är det då fråga om att familjen redan är föremål för insatser eller att problemet definierats som ett skolproblem eller något annat som socialtjänsten inte har ansvar för. Mellan dessa två ytterligheter finns de flesta anmälningarna. I det beskrivna fallet finns en pågående insats, kontaktfamilj, men den är kanske inte tillräcklig.

²⁵ Fallet är hämtat från Östberg, F., Wählander, E. & Milton, P. (2000) *Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjetstudie*. Stockholm, Socialstyrelsen, CUS. Fallet användes som en av utgångspunkterna i gruppdiskussioner med arbetsledare i social barnavård om förhandsbedömningar (Rasmusson & Svensson 2008).

Ärenden som anmäls till socialtjänsten är av något olika karaktär i olika sociala miljöer. Det som i en socialt välmående miljö betraktas som problem uppmärksammas kanske inte alls i en annan kommun. Ändå gör socionomer från kommuner med vitt skilda sociala miljöer relativt enhetliga bedömningar i konkreta ärenden (Rasmusson & Svensson 2008). Erfarna socionomer utvecklar en beprövad erfarenhet som innebär att de bedömer fall på likartat sätt. I sina bedömningar utgår socionomerna från något de till en början kallar ”magkänsla” eller ”fingertoppskänsla” och som vid fördjupade diskussioner visar sig vara komplexa bedömningar av helheter. I fallet ovan kan flera s.k. kallade riskfaktorer identifieras, som att mamman inte förmår att ge barnet den omsorg hon behöver och att det inte finns personer i omgivningen som kan hjälpa mamman. Samtidigt är det därför mamman har sökt hjälp och fått en stödfamilj.

Gunvor Andersson (2007) talar om att socialsekreterare i social barnavård bär med sig en inre normalkurva över barns välbefinnande. Eller rättare sagt flera normalkurvor. Hon skriver:

Det är viktigt att komma ihåg att det inte bara finns en tänkt normalkurva med en uppsättning bristtillstånd, som kan leda till att barn blir barnavårdsärenden på socialkontor. Det är snarare så att det sker när föräldrarna ligger på minussidan i flera normalkurvor och ”risker” ackumulerats.” (Andersson 2007:234)

Den ”inre normalkurvan” har en moralisk bas, men den utvecklas också genom erfarenhet och kunskapsackumulation i yrket. Bedömningen av vad som är fara och risk för barn och av vilka behov ett barn har sker inom bedömarens referensram.

I bedömningen behöver socionomen inte bara förhålla sig till klientkunskapen, den information om barnets situation som presenteras, utan också till metakunskap om faktorer i bedömningssammanhanget. Det kan handla om att avgöra vilken betydelse det har vem som presenterar den. Vem har gjort anmälan? Vad brukar han eller hon reagera på? Vilken legitimitet tillskriver man anmälan? Därtill behöver de arbetsledare som fattar beslut bedöma den bedömande och fördragande socionomen. Vem är det som har samlat in informationen i förhandsbedömningen? Vad brukar han eller hon reagera på? Därtill kommer behovet av att uppmärksamma den egna reaktionen, att vara vaksam på sin egen dagsform och på stämningen i arbetsgruppen. En annan aspekt som vägs in i en bedömning är den aktuella arbetssituationen – som en arbetsledande socionom sa: ”Om alla handläggarna går på knäna av arbetsbelastning och det kommer in en anmälan på en sexbarnsfamilj, då vet jag inte om jag klarar att ta ett väl underbyggt beslut.” (Rasmusson & Svensson 2008:36) Uttalandet tyder på en medvetenhet om organisationens villkor och dess inverkan på den professionella blicken. Hög arbetsbelastning, många sjukskrivningar i personalen och andra organisatoriska påfrestningar påverkar bedömningen.

I den professionella blicken finns förmågan att beakta helheter, att väga samman informationen och se en helhet större än delarna. Den blicken utvecklas genom kombinationen av det som Ellström (1995) kallar objektkunskap, procedurkunskap, klientkunskap och metakunskap, vilket kan bli problematiskt när professionen avkrävs enkla förklaringar till sina ageranden av klienter, politiker, medier och allmänhet. Det kan också innebära att det utvecklas moraliska praktiker med en svag och kanske till och med obefintlig kunskapsbas. När den professionella blicken inte låter sig förmedlas med enkla medel riskerar inte bara professionens legitimitetssträvanden utan också organisationens legitimitet att bli svårhanterliga. Varken en profession eller en organisation kan utan allmänhetens förtroende hävda rimligheten i de autonoma bedömningarna.

Flera aspekter är viktiga att beakta i detta exempel. En är kravet på en kunskapsbaserad och kanske evidensbaserad praktik där manualer genom BBIC nu implementeras som ett försök att tydliggöra objektkunskapen och få transparens i arbetet med barnavårdsutredningar. När forskning visar att besluten om en utredning ska öppnas eller ej också bygger på faktorer som ligger utanför objektkunskapen faller en stor del av besluten utanför den tänkta och önskade dokumentationen och systematiseringen av bedömningar och handlingar. En annan aspekt är att förhandsbedömningar är en vedertagen rutin som ligger utanför det område som täcks av manualer, vilket skapar en viss grad av rättsosäkerhet. Det finns inget beslut som kan överklagas, så sökande och behövande nekas den demokratiska rätten att klaga på ett förvaltningsbeslut.

De två exemplen visar att det oavsett manualer kommer att finnas situationer som ligger utanför manualens räckvidd. Socialt arbete kommer alltid att innehålla ett mått av godtycke.

Diskussion

De två exempel vi har presenterat belyser problem såväl med rutiniserat arbete som med den professionella blicken. I det första exemplet handlade det om att rutinerna och de organisatoriska villkoren kraftigt försvårade för den enskilda socionomen att skaffa sig en tillräcklig kunskap för att göra en kompetent bedömning utifrån barnets och den unges bästa. De var helt enkelt inte i synfältet, istället stod objektkunskapen och procedurkunskapen i förgrunden. I det andra exemplet handlade det om att faktorer i den professionella bedömningen ofta ligger utanför de ramar som det faktiska uppdraget ger. Den beprövade erfarenheten skapar en professionsspecifik hållning till när man bör agera, som bygger på kunskaper ur flera källor. Inte minst visar sig metakunskapen, kunskapen om sammanhanget, sig själv och sitt eget kunnande, vara väsentlig.

Lisa Skogens (2005) har påtalat att det som kännetecknar socialsekreterarna i bedömningssituationen är en utbredd osäkerhet. Införandet av manualer kan vara ett sätt att hantera denna osäkerhet. I det första exemplet skulle en manual kunna fylla viktiga funktioner genom att "slå larm". Den skulle kunna ge stöd så att so-

cionomen, trots liten erfarenhet, inte bara ställde de adekvata frågorna utan också reagerade på svaren genom att aktualisera ärendet på enheten för barn och ungdom. Manualen skulle också kunna tjäna som ett organisatoriskt minne och säkerställa att viss information slussades till rätt enhet oberoende av den enskilde socionomens bedömningskompetens. Manualen skulle underlätta framtagandet av objektkunskap och procedurkunskap. En fråga är dock vilken inverkan manualbaserat arbete har på utvecklandet av den professionella blicken och den kompetens som krävs för att kunna ta ställning i komplexa situationer och interventioner i människors vardagsliv. Finns inte en fara för att manualerna kan medverka till ytterligare objektifiering och skapandet av en procedurkunskap, en fara för att man bortser från både den individuella komplexiteten och de villkor under vilka de människor som kommer i kontakt med socialtjänsten lever?

Bedömningar som socionomer gör påverkas såväl kunskap i olika former och av organisatoriska förutsättningar, men också av vad allmänheten, beslutsfattarna och klienterna förväntar sig. För den sociala barnavården är mediernas roll inte oväsentlig. Parallellt med tillsynsorganens inblick i de bedömningar som görs kan ett ärende bli föremål för mediebevakning och debatt. I sådana fall ställs komplexiteten i socionomernas yrkesutövning på sin spets och den osäkerhet som finns inneboende i professionens uppgifter riskerar att uppfattas som okunighet.

Vad som är rätt bedömning är heller inte givet i den moraliska och normativa praktik som socialt arbete utgör (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, Taylor & White 2006). Att som samhällets (statens) representant ingripa i människors liv och leverne – för att skydda eller kontrollera, med eller utan manual – involverar både ens egna individuella värderingar och de som uppfattas som allmänna, normala och legitima. Organisation, professionell erfarenhet och situationernas speciella händelseförlopp samspelar i de möjligheter som skapar de professionella handlingarna. Evans och Harris (2004) talar om att handlingsutrymmet är summan av rutiner, bedömningar och ansvaret att fatta beslut.

Manualer och rutiner kan leda till större säkerhet rörande själva interventionen men mindre säkerhet om vilken plats den har i klientens vardagsliv och hela livssituation. Manualerna kan hjälpa till att stärka det organisatoriska minnet och kanske till och med den organisatoriska blicken men hämma utvecklingen av erfarenhetsgrundad kunskap och den kompetens som krävs för att göra snabba bedömningar. Det som betecknas som osäkerhet är en del i den professionella blicken och innehåller en beredskap och öppenhet för alternativa förlopp och ny information.

Att göra normativa bedömningar av människors liv och leverne är centralt i socionomernas professionalitet, men de har varken monopol på uppgiften eller någon tydligt avgränsad jurisdiktion. Socionomernas autonomi begränsas av det organisatoriska uppdraget eftersom det är det som ger bedömningen legitimitet. Så länge de önskade resultaten handlar om att både kontrollera människor och verka för deras välbefinnande, och så länge socionomerna å ena sidan är välfärdssta-

tens och organisationens aktörer och å andra sidan medmänniskor med sina klienter, är den normativa dimensionen ofrånkomlig. I en profession som socioekonomernas, en profession som verkar på normativ bas, är den professionella autonomin både en nödvändighet och en risk. Drömmen om de heltäckande rutinerna och de ständigt påvisbara resultaten behöver kombineras med den ögreppbara professionella blicken. Frågan man måste ställa sig är då vem som definierar de önskade resultaten och på vilka grunder.

Referenser

- Abbott, A.D. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago, University of Chicago Press
- Andersson, G. (2007). "Normalitetens gränser i social barnvård". I K. Svensson (red.), *Normer och normalitet i socialt arbete*. Lund, Studentlitteratur.
- Bernler, G., & Johnsson, L. (1993). *Den sociala journalen. En studie i akter: deras struktur och funktion*. Göteborg, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Billquist, L., & Johnsson, L. (2007). "Sociala akter som empiri. Om möjligheter och svårigheter med att använda socialarbetarens dokumentation i forskningssyfte". I *Socialvetenskaplig tidskrift* nr. 1 (3–19).
- Brante, T. (1989). "Professioners identitet och samhälleliga villkor". I S. Selander (red.), *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund, Studentlitteratur.
- Dellgran, P., & Höjer, S. (2005). "Rörelser i tiden: professionalisering och privatisering i socialt arbete". *Socialvetenskaplig tidskrift* nr. 2–3 (246–267).
- Ellström, P.-E. (1995). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet. Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm, Publica.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). "Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion". I *British Journal of Social Work* nr. 6 (871–895).
- Gambrill, E. (1999). "Evidence-based practice: An alternative to authority-based practice". I *Families in Society* nr. 4 (341–350).
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. Upper Saddle River, Prentice-Hall
- Jordan, B., & Parton, N. (2004). "Social work, the public sphere and civil society". I R. Lovelock, K. Lyons & J. Powell (red.), *Reflecting on Social Work. Discipline and Profession*. Burlington, Ashgate Publishers.
- Levy, C., & Waks, C. (2006). "Transparensen och professionerna". I C. Levy & C. Waks (red.), *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering av sjukvårdens nätverk*. Stockholm, SNS Förlag.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundström, T., & Sunesson, S. (2006). "Socialt arbete utförs i organisationer". I A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.), *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm, Natur och Kultur.
- Meyer, J.W. (1994). "Rationalized environments". I R.W. Scott & J.W. Meyer (red.), *Institutional Environments and Organization, Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Månsson, S.-A. (2000). "Kunskapsutveckling inom socialtjänsten och den akademiska forskningen: Drar vi åt samma håll?" I *Socionomen* nr. 8 (4–9).
- Rasmusson, B., & Svensson, K. (2008). *Beprövad erfarenhet vid förhandsbedömningar i barnvårdsärenden*. Lund, FoU Skåne.

- Scott, W. R. (2008). "Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents". *Organization Studies* nr. 2 (219–238).
- Skogens, L. (2005). "Socialsekreterares bedömningar – finns någon form av konsensus?" I *Socialvetenskaplig tidskrift* nr. 4 (328–344).
- Socialstyrelsen (2004). *Socialt arbete med barn och unga i utsatta situationer. Förslag till kompetensbeskrivningar*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2007). *Individ och familjeomsorg*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- SOU 2005:81. *Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården*.
- Svensson, K., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm, Natur och Kultur.
- Taylor, C., & White, S. (2006). "Knowledge and Reasoning in Social Work: Educating for Human Judgement". I *British Journal of Social Work* nr. 6 (937–954).
- Tengvald, K. (2001). "Kunskapsutvecklingen av socialt arbete, för klienters bästa". I *Sociologin* nr. 1 (22–27).
- Tham, P. (2007). "Why Are They Leaving? Factors Affecting Intention to Leave among Social Workers in Child Welfare". I *British Journal of Social Work* nr. 7 (1225–1246).

Kapitel 6

Lärares professionalitet – förmågan att hantera dilemman

Lena Agevall & Håkan Jenner

Ett dilemma utmärks av att det finns två hänsyn som står i motsättning till varandra och det inte är helt givet vilket som är det bästa valet. Hur dilemman kan gestalta sig i professionell verksamhet i en förvaltning åskådliggörs i följande citat:

Å ena sidan kräver vi att tjänstemännen ska vara etiskt autonoma, lyhörda och flexibla. Å andra sidan vill vi att de ska vara neutrala, lojala och tekniskt kompetenta. Skulle vi vara nöjda med en rent webersk byråkrati? Nej, en sådan skulle vara okänslig, omänsklig, stelbent, lydlig men utan initiativ och, framför allt, okänslig för etisk kritik utom när denna kommer som lagar eller instruktioner från överordnade. Skulle vi vara nöjda med en rent ”mänsklig”, flexibel och situationsinriktad byråkrati (om nu inte det är en logisk motsättning)? Nej, en sådan skulle leda till olikhet inför lagen, brist på koordinering och olydnad gentemot politiska direktiv som ger breda policylinjer. Båda typerna är långt ifrån idealiska. (van Gunsteren 1986:273; citat i Lundquist 1998:120.)

Citatet exemplifierar den problematik, som finns i att söka en balans mellan opartiskhet och strikt regel tillämpning och medkänsla och flexibilitet, och som brukar benämnas som den *offentliga verksamhetens dialektik* (Lipsky 1980:16, jfr. Lundquist 1998:123). Det är en problematik som gäller för alla som arbetar inom offentlig förvaltning. Därutöver finns för olika yrkesgrupper specifika spänningsfält, som gör att för yrket specifika dilemman kan identifieras. Hur tjänstemannen hanterar olika dilemman är avhängigt graden av autonomi.

Om man identifierar en professions spänningsfält och de typer av dilemman som är centrala för överväganden inför beslut och handlingar kan man, menar vi, tydliggöra professionens "kärna" och genom att analysera hur olika dilemman – etiska och praktiska – hanteras, kan man blottlägga och förstå en ofta outtalad kvalitetsdimension. Intresset är riktat mot hur dilemman hanteras i olika kontexter.

Vi har tidigare identifierat spänningsfält i polisarbete och då kommit fram till att det är fruktbart att analysera professionella förhållningssätt till olika dilemman med hjälp av begreppet *komplementära attityder* (Agevall och Jenner 2006, 2007). Det handlar om en förmåga att se olika krav – i citatet ovan regelföljande och flexibilitet – som kompletterande och inte som motstridiga. Det handlar även om en medvetenhet om att ett gott värde kan bli *kontraproduktivt*, dvs. det kan slå över i något negativt om det överdrivs. Exempelvis kan regelföljande slå över i stelbent byråkrati, medmänsklighet och flexibilitet i olikhet inför lagen, som antyds i citatet. Som professionell gäller det att hela tiden vara vaksam på riskerna med extrema hållningar och att balansera mellan värdena på ett omdömesgillt sätt. Det är då inte en fråga om att välja antingen det ena eller det andra, utan om både–och. Men det handlar inte heller om någon utslätad kompromiss, något oprecist "lagom" eller om ett tes–antites–syntes–resonemang av traditionellt snitt. Det är just förmågan att utveckla komplementära attityder som är essensen, att se hur exempelvis regelföljande skall balanseras mot flexibilitet så att man inte hamnar i stelbent byråkrati. Värdena ifråga är så att säga varandras garantier för att de inte var för sig skall bli kontraproduktiva.

För att dilemman skall kunna hanteras på ett omdömesgillt sätt fordras en viss grad av autonomi. Men autonomi är inte ett tillräckligt villkor – avgörande är i vad mån man uppfattar att det faktiskt föreligger ett dilemma och hur det i så fall hanteras.

I detta kapitel skall vi lyfta fram och analysera några exempel på lärares dilemman. Grunden är en genomgång av framför allt avhandlingar och andra texter inom pedagogik. Det kan påpekas att vi inte gör anspråk på att ge en fullständig bild, utan resonemangen skall mer ses som illustrationer av hur olika lärardilemman kan gestalta sig. Man kan betrakta dessa dilemman som olika aspekter av läraryrkets "professionella kärna". Hur de hanteras av lärarna framgår i deras tal och samtal om sitt arbete. Som bl.a. Carlsson (2006) har påpekat, får lärares samtal ("den diskursiva

praktiken”) en väsentlig betydelse för eleverna, eftersom ”språket i sig inbegriper en handlingsdimension” (ibid, s. 95).

Lärares dilemman

Låt oss börja med ett citat som ger en översiktlig bild av de motsättningar som läraryrket rymmer:

Lärare förväntas vara kunniga men ändå respektfulla mot de ointresserade. De förväntas uppträda vänligt och hänsynsfullt men ändå fordrande och strängt beroende på vad situationen kräver. De skall vara helt absolut rättvisa, befriade från fördomar och justa i sina relationer till andra. De måste vara förstående och känsliga för den individuella elevens behov utan att försumma klassen som helhet. De förväntas klara av att upprätthålla disciplin och ordning och samtidigt tillåta spontanitet och nyckfullhet. (Jackson, Boostrom och Hansen 1993:233; citat i Orlenius 2001:128 som även gjort översättningen.)

Som man kan se finns det beröringspunkter med de generella dilemman som utmärker professionell verksamhet i en förvaltning, och som exemplifierades i citatet i början av kapitlet. Läraryrket är alltså inte ett helt unikt förvaltningsyrke, utan har generella drag. Men det är de lärarspecifika uttrycken för tjänstemännens dilemman som intresserar oss här.

Colnerud (1995) har preciserat lärares yrkesspecifika villkor och hon menar att det finns skäl ”att anta att det i läraryrket finns inbyggt vissa konfliktrisker som har sin bakgrund i yrkets uppgifter i samhället och i motstridigheter mellan yrkets olika mål liksom mellan dessa mål och elevernas individuella intressen och behov” (ibid, s. 131). Med avstamp i Colneruds resonemang och med vissa egna preciseringar kan vi fästa uppmärksamheten på bl.a. följande aspekter:

1. Läraren har att balansera mellan närhet och distans. Ledarskapsrollen i klassrummet kräver en viss distans, medan närhet finns vid hjälp till enskilda elever. Men balansen mellan närhet och distans är central även i relation till den enskilde eleven. En viss distans kan ha den positiva bibetydelsen av objektivitet, saklighet. Närhet och distans speglar det som brukar avses med den offentliga verksamhetens dialektik
2. Läraren har enligt läroplanen ett ”fostransuppdrag”, vilket väcker frågor om elevers och föräldrars integritet och självbestämmande.
3. Läraren möter eleverna i grupp, vilket fordrar en balans mellan hänsynen till elever som individer och elever som kollektiv.
4. Läraren har en myndighetsroll som måste hanteras på ett omdömesgillt sätt. Betygsättning är myndighetsutövning och utgör den tydligaste maktutövningen i relation till eleverna och den får konsekvenser såväl i nuet som i framtiden.

5. Läraren har att hantera spänningen mellan en planerad verksamhet och en oförutsägbarhet om vad som kommer att hända under arbetsdagen. Detta är f.ö. ett villkor som lärare delar med andra frontlinjebyråkrater (Lipsky 1980).

Dessa aspekter kan även formuleras som dilemman. Utifrån de yrkesspecifika villkoren skall vi granska följande dilemman som är kännetecknande för läraryrket:

- a) frågan om *närhet – distans*, där även frågor om fostransuppdragets biefekter kommer in;
- b) *rättvisa och individuella behov*, som anknyter till hänsyn till elever som individer och elever som kollektiv; och
- c) *styrning och elevers självbestämmande*, som är en aspekt av det förra dilemman.

De övriga aspekterna, myndighetsrollen och oförutsägbarheten, finns som inslag i resonemangen. Enligt läroplanen har läraren ett dubbelt uppdrag: lärande (undervisning) och socialisation (fostran). I framställningen gör vi ingen bestämd åtskillnad mellan dessa moment, eftersom de i mångt och mycket kan uppfattas som sammanvävda i den pedagogiska verksamheten. Undervisande insatser kan få konsekvenser ur en socialisationsaspekt, vilket inte minst resonemangen om rättvisa och individuella behov samt styrning och elevers självbestämmande kommer att visa.

För att kunna hantera olika dilemman måste lärarens handlande vara baserat på autonomi. I annat fall riskerar handlandet att ta sig uttryck som ett tekniskt regelföljande eller som en teknisk uppgift. Denna nödvändiga autonomi finns hela tiden i bakgrunden till det fortsatta resonemanget. I slutet av kapitlet tas autonomiaspekten upp litet mer utförligt.

Diskurser om närhet – distans

Närhet och distans i relationen till eleverna är ett dilemma i lärarnas dagliga arbete.

Närhet är en väsentlig del i relationen till och omsorgen om eleverna. I omsorgen om eleverna finns även inbyggt en respekt för elevens integritet. Linnér (2005:151) benämner denna ”närhet” som en omsorgsinriktad diskurs och menar att relationerna kännetecknas av ”nära och intima kontakter” och för att inte något enskilt barn skall komma till skada blir uppsikt och övervakning viktigt. Den omsorgsetiska diskursen, menar Linnér, kan tolkas som ett ansvar för andras sårbarhet. Det innebär t.ex. ”att bry sig om” och det handlar om tillit.

Närhet innebär oftast ett stort engagemang och speglar en stark motivation, men kan i sin förlängning innebära att lärarna fångas i ”exploateringsprocesser” – dels en självexploatering som riskerar leda till utbrändhet (jfr. Brytting 2001:34, jfr. Colnerud och Granström 1994:177), dels i form av en exploatering av eleven (och dennes föräldrar). I sådana exploateringsprocesser suddas det professionella förhållningssättet ut, gränserna mellan privatliv och yrkesliv upprätthålls inte (jfr. Linnér 2005:151). När dessa gränsöverskridande sker motverkas den professionella hållningen och Irisdotter (2006) menar att ”läraren som inte medvetandegör sig om sin professionella roll, sitt etiska ansvar och demokratiska uppdrag, kan falla offer för en intimiserande samhällstrend” (ibid, s 73), dvs. de riskerar att bli omedvetna om att de finns på en politisk/offentlig arena och att de har en offentlig roll och ett samhällsuppdrag i ett politiskt demokratiskt system (Agevall 2005, 2008). Lärarna riskerar då att hantera de dilemman de möter utifrån sin privata etik – en egenetik – till förfång för såväl förvaltningsetiken som professionsetiken²⁶. De kan med andra ord vilja hjälpa elever och föräldrar utifrån sin egen privata uppfattning om vad som är gott och rätt och detta sker då inom ramen för en asymmetrisk relation, dvs. här finns en inbyggd maktrelation (Linnér 2005:151).

När ”närhet” i relationen till eleverna når extrema förhållningssätt leder det till en *intimisering* och till ett intrång i elevens (och även föräldrarnas) integritet (jfr. Irisdotter 2006:73). En sådan extrem hållning blir kontraproduktiv då det goda värdet närhet omvandlas till något negativt – till en form av distansöverskridande makt, där respekten för den enskildes integritet går förlorad:

En maktform som kräver såväl förmåga att få del av människors ’innersta tankar’ som fallenhet att kunna styra dem [...] Information som utvinns vid samtal kan ses som en form av bikt. T.ex. kan utvecklingssamtal i skolan ses som tekniker för pastoral makt²⁷ [...] Information som erhålls dokumenteras i diverse mappar och journaler för att möjliggöra skapandet av en bild av individen och bildar underlag för kontroll. (Lundgren 2006:67.)

Informella relationer lyfts fram i lärares prat och kan ses som skolans spegling av en samhällsutveckling mot en informalisering och en avinstitutionalisering, dvs. de formella organisationerna fungerar inte längre i enlighet med objektiva värdeskalor och fastlagda regler (Hasselberg 2001). Ett uttryck för den intimiserande trenden är att eleverna förväntas delta i en självexploaterande process:

²⁶ Lärarna har tre olika etiska system att förhålla sig till: förvaltningsetiken, professionsetiken och egenetiken och ju mer dessa skiljer sig åt, desto fler etiska konflikter (Lundquist 1998).

²⁷ Lundgren (2006:66) använder sig av Foucaults begrepp ”pastoral makt” som har sitt ursprung i den kristna traditionen. Bikten var t.ex. ett instrument för kontroll av samhällets medborgare under medeltiden.

Experter har genom utarbetning av ett frågeformulär ringat in stora delar av Anders liv. Ett exempel är kommentaren om hur han äter. [...] Anders ska blotta sina innersta tankar vilket ska ge lärarna fördjupade kunskaper om honom. (Lundgren 2006:134.)

I styrdokumentet om individuella utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner framgår också vikten av att ”synliggöra” elevers utveckling och lärande, vilket kan förstärka en intimiserande relation till eleverna (Agevall 2008:51f). En ytterligare konsekvens av intimiseringen är den koppling som tycks finnas till en ökad medikalisering, där ”hälsa” inte endast handlar om välbefinnande utan blir symbol för normalitet och framgång. Nedanstående citat, som är ett utdrag ur samtal mellan en specialpedagog (SP) och en elev (A), illustrerar kopplingen mellan intimisering, medikalisering, och kontroll som maktutövning:

SP: Sover du bra?

A: Ja.

SP: Det gör du? Det är lite därför som jag beställt tid hos kuratorn och hos Hanna.

A: Jag tänker inte gå!

SP: Därför ska vi prata om att du är så trött och Hanna kan ta något blodprov på dig och se så att det inte fattas någonting, att du behöver vitaminer eller någonting extra. Äter du ordentligt? Äter du frukost?

(Citat i Asp Onsjö 2006:156.)

Med en fokus på de kroppsliga behoven sker en medikalisering/hälsocentrering av elevens problem²⁸, dvs. det är individen som är bärare av sin egen problematik (Asp Onsjö 2006:158, jfr. Palmblad 2007:44). Sedan 1990-talet finns en tydlig diagnostrend. ”Allt fler elever med svårigheter i skolan har fått medicinska diagnoser och definieras som funktionshindrade”. (Ingestad 2006:38).

Intimiseringen kan förstås som att privata och intima frågor koloniserar det offentliga rummet, dvs. det ”rum där eleverna ska fostras till offentligt engagerade, demokratiska medborgare” (Irisdotter 2006:155), vilket ytterst torde påverka lärares möjligheter att fullgöra sitt värdegrundsuppdrag²⁹. Intimiserande relationer kan således förstås som en extrem hållning av ”närhet” som blir kontraproduktiv. Ytterst kan det innebära en avprofessionalisering genom att lärarna åtar sig en privat ”föräldraroll” (Colnerud och Granström 1994:176f, Vallberg Roth och

²⁸ ”Diagnoser har i många fall blivit en förutsättning för tillgång till särskilda stöd- och hjälpinsatser i en skola som kämpar med ständiga sparbetning” (Palmblad 2007:46).

²⁹ Irisdotter (2006) menar att den intimiserande trenden kan härledas till den marknadsorientering som skett av skolan. Hon menar att ”fokus på närhet och traditionellt privata värderingar och frågeställningar, kan förstås som en del av en nyliberal, marknadsorienterad strategi som i förlängningen motverkar människors förmåga till medvetet deltagande och engagemang i gemensamt angelägna frågor” (ibid, s. 68).

Månsson 2006:38f), där de förlorar medvetenheten om sin professionella roll som lärare och sitt demokratiska rolltagande som ämbetsman (jfr. Ingestad 2006:73, Agevall 2008).

Distans är således nödvändig för att balansera närhet. Men närhet är också nödvändigt för att balansera distans. Dessa båda aspekter måste samtidigt finnas i lärares förhållningssätt för att inte ett av dem skall få övervikt och leda till en extrem hållning, där det i sig goda går över i sin motsats och blir kontraproduktivt.

Respekt för elevens integritet skapar ett visst avstånd, dvs. en distans, vilket speglas i nedanstående citat:

Hur mycket ska man påverka eleven på olika sätt? Var är elevens integritet och min? [...] Men det är ju klart att det är en konflikt med hur mycket man ska lägga sig i. Där kan jag tänka mig att jag själv snarare lägger mig i för lite än för mycket. Jag kan känna en viss beundran för vissa lärare som verkligen går in för sin klass och vet exakt vad de gör och har en ständig kontakt med föräldrarna. Det beundrar jag medan jag inte riktigt skulle orka det och inte riktigt vill det heller, för jag tycker också att eleverna har rätt att vara en person här och en annan hemma. (Citat i Colnerud 1995:80.)

Samtidigt kan en brist på kännedom om elevens situation göra att läraren ofrivilligt skadar eller kränker denne:

Vid dödsfall inom elevens familj som man ej känner till kan man många gånger göra bort sig genom att säga 'Fråga pappa'. (Citat i Colnerud 1995:78.)

Jag tycker att detta är en ganska komplex situation. Vi måste dels veta en del om hemmet, hur det är runt omkring det här barnet, vilka rimliga krav kan man ställa? Då måste man känna eleven och elevgruppen ganska väl. (Citat i Linnér 2005:93.)

En anledning till att lärare minskar närheten till eleverna kan vara att de reducerat sin roll till att vara ämnesspecialist och då motsätter sig en vidgad roll som omfattar närhet och omsorg (Colnerud och Granström 1994:177). Ansvaret begränsas till elevernas kognitiva och intellektuella utveckling. Genom att skolan mer eller mindre ha placerats inom en marknad där konkurrens, kostnader och resultat kommit allt mer i fokus³⁰ finns en risk att distans övergår i *främmandegörande* på bekostnad av närhet och omsorg. Lärarna kan få en instrumentell relation till eleverna, som då riskerar att ses som produkter som skall "jobbas fram" – lärarna ser sin roll som verkställare. Ett marknadsorienterat undervis-

³⁰ I KommunAktuellt 2004-01-22 kunde man läsa följande rubrik: "Lysekil får bäst betyg för pengarna", vilket kan få vara exempel på en sådan fokus på konkurrens, kostnader och resultat.

ningsparadigm inkluderar ett bytesförhållande som i förlängningen innebär objektifiering och främmandegörande i relationen till eleverna. Det gäller för lärarna att vidta effektiva åtgärder för att garantera att rätt mål uppfylls i rätt tid (jfr. Irisdotter 2006:155, 158; jfr. Linnér 2005:122, 125). Eleverna blir medel för att uppnå målen. Nedan illustreras dilemmat distans och närhet och de extrema hållningar som blir kontraproduktiva.

Intimiserade relationer – **Närhet** – **Distans** – Främmandegörande

Diskurser om rättvisa och individuella behov

While an ethic of justice proceeds from the premise of equality – that everybody should be treated the same – an ethic of care rests on the premise of non-violence – that no one should be hurt. (Gilligan 1982:174.)

Att kunna tillmötesgå individuella behov överlappar delvis "omsorg", eftersom omsorg kan vara att svara upp mot den enskilde elevens behov. För analysens skull skiljer vi ändå ut omsorg (och närhet) från individuella behov. Att tillgodose individuella behov rymmer en komplex situation och kan faktiskt bli en kontrast till både omsorg och rättvisa. Om t.ex. individuella behov tillgodoses genom särskilda stödåtgärder kan det, beroende på hur dessa utformas, leda till att den enskilde eleven *exkluderas*, marginaliseras och stigmatiseras. Då blir ställningstagandet vad avser avskiljande kontra gemenskap grundläggande (Asp Onsjö 2006:194).

Uttrycket "barn med särskilda behov" eller "barn i behov av särskilt stöd" uttrycker var problemet skall placeras – hos barnet! Däremot har det varit svårt att ringa in elever med "särskilda behov", vilket kan illustreras med nedanstående exempel (Palmlblad 2007:43f):

Svagpresterande, långvarigt sjuka, dyslexi, damp, elever som 'floppar ur', läs- och skrivsvårigheter, MBD, olika kroppsliga förutsättningar, kriminalitet, autism, problematiska hemförhållanden, Asbergers syndrom, stökiga elever, Tourettes syndrom, utagerande elever, emotionellt handikappade, dyscalculi, destruktivitet, koncentrationsproblem, kulturellt betingade problem, de som man behöver 'hålla i hampan', skoltrötta, jagsvaga, begåvningsmässigt svaga. (Börjesson och Wahl 1998:15; citat i Palmlblad 2007:52.)

Undervisningen för barn med särskilda behov specialiseras och i allt större utsträckning arrangeras nivågrupperingar och anpassad studiegång (Ingestad 2006:118). Dessa särarrangemang ryms idag inom ramen för ett förmånstänkan-

de och ses således som en rättighet.³¹ Det är de svaga eleverna som har rätt till särbehandling. Avskiljandet sker för dessa barns eget bästa (Palmland 2007:51)³²:

De rättigheter som ter sig som alltmest eftersträvansvärda gäller att erhålla handikappstatus. Den tidvis ganska offensiva diskussion som förts om rätten att slippa att bli handikappad verkar nu ha hamnat i bakvattnet. Man tycks ha bestämt sig för namngivandets och särskiljandets fördelar. (Palmland 2007:52.)

Men vi kan också identifiera att det förekommer effektivitetsargument för avskiljande lösningar:

Jag kan säga direkt att det kommer han aldrig att klara. Nu är det ju så att det beror inte på att jag spärrar mig på något sätt utan att det bara är så. Jag ser det alltså så att man måste ha någorlunda homogena grupper, dvs. att man måste ha ett visst utvecklingsstadium i gruppen för att kunna bedriva en vettig undervisning annars så blir jag alltså en serviceperson som servar var och en på sin nivå. (Citat i Colnerud 1995:90f.)

Linnér (2005) fann att innebörden av att utgå från elevens behov förändrades med elevernas ålder. På de lägre stadierna talar pedagogerna här om omsorg, medan pedagogerna på de högre stadierna talar om effektivitet och nytta. Det gäller både för den enskilde eleven och för klassen. Effektivitet kan uppnås genom att placera de barn som kommit långt i en grupp och andra barn i en annan grupp:

[Vissa] tar mycket tid så att både de själva och de andra eleverna halkar efter. En elev som har svårt för att läsa och skriva kan ju aldrig bli lika duktig som alla andra ... (Citat i Linnér 2005:121.)

Med ett sådant förhållningssätt blir lärarnas uppgift att skapa en effektiv produktion och att "rätt mål nås vid rätt tidpunkt" (ibid, s. 125). Ett sätt att effektivisera undervisningen blir då att sortera eleverna i olika grupper, barnen rangordnas efter om de nått eller inte nått ett visst stadium och de tillskrivs roller som begåvade och obegåvade (ibid, s. 121). Om denna effektivitetsdiskurs får fäste i skolan kan den således bidra till att lärarnas

³¹ Palmland (2007:53) menar att "Kanske är motsättningen mellan integreringslinjen och segregeringslinjen skenbar. Kanske är det så – och har alltid varit så – att integrering och segregering förutsätter varandra, att de bäst förstås som två sidor av samma mynt. Särskiljandet blir nödvändigt för att normalisera det avvikande. Skolorrådet bör därför inte betraktas som en strid mellan de båda linjerna; frågan gäller snarast hur skolans aktörer balanserar olika linjer, givet de ideologiska och organisatoriska ramarna vid en given tidpunkt (Vår kursiv).

³² Någon annan motivering vore inte möjlig - det vore en skoleideologisk omöjlighet (Palmland 2007:51).

förhållningssätt riskerar att nå en extrem hållning som gör att de bidrar till exkludering, segregering, marginalisering, stigmatisering av elever.

Det handlar också om en identitetspolitik i skolans vardag framför allt då det gäller att få problembarnen och deras föräldrar ”att vilja och välja det rätta”. Föräldrarna och eleven måste fås att förstå det moraliskt goda i de problemformuleringar och lösningar som skolan gör (Palmlblad 2007:39). Detta kan illustreras av hur ett åtgärdsprogram blir ett redskap för inskrivning i särskola:

Under ”Långsiktiga mål” formuleras också att Anna ”Med hjälp av särskolans kursplan ska uppnå godkända betyg i åk 8 och 9 och komma in på en linje på gymnasiet”. Genom att framställa inskrivningen i särskolan som ett erbjudande som förbättrar Annas möjlighet att komma in på gymnasiet och genom att skriva in detta i åtgärdsprogrammet kan man påstå att skolans personal för fram inskrivning som det bästa alternativet. Personalen utövar på så vis en viss press på föräldrarna att acceptera inskrivning. Under rubriken ”Vad kan hemmet göra” stärks detta ytterligare genom att specialpedagogen noterar att hemmet bör ”Skriva in Anna under grundsärskolans kursplan”. (Asp Onsjö 2006:158f.)

Här handlar det inte endast om lärares ansvar i nuet utan också om ansvaret för vilka konsekvenser en sådan handling har för elevens framtid. Ett beslut om att eleven skall övergå till särskola ”betyder en förändrad skolgång, en annorlunda karriär och en tillhörighet till en ny grupp, som traditionellt haft låg status i samhället” (Skolverket 2000 a, s. 39f)³³.

Nedanstående citat speglar olika nyanser av särskiljande utifrån ett elevperspektiv. Det första citatet illustrerar hur en elev upplever skam och marginalisering; det andra visar också detta men samtidigt att eleven upplever något positivt; det tredje visar på känslan av att stå utanför klassgemenskapen:

Det var den värsta dagen i mitt liv, när vi hade börjat sexan och hon (specialläraren) kom in på lektionen och sa till mig att ”du ska inte vara här, du ska vara hos mig”. (Citat i Ingestad 2006:119.)

Dom var bra. Man fick mycket hjälp... Dom var jättesnälla och gjorde roliga saker med oss. Vi var ofta ute och hittade på saker... men jag kommer ihåg att jag ville gå lite innan, så jag inte skulle gå tillsammans med dem när vi gick genom skolan...” (Citat i Ingestad 2006:119.)

Jag saknade dem (klasskamraterna) jättemycket. När man tänker på det nu... vad hemskt det var. De var ju snälla och så, väntade på mig på lun-

³³ Skolverket (2000 a) påtalar att bestämmelserna om krav på utredning och beslut om mottagande i särskolan skall utgöra en spärr, de finns för att ge elever och föräldrar rättstrygghet (ibid., s. 39).

chen och på raster, men jag kunde ju inte vara med dem så mycket. (Citat i Ingestad 2006:119.)

Att den enskilde lärarens sätt att hantera dilemmat mellan elevens individuella behov av stöd och dennes rättighet att få ha tillhörighet till sin klass har stor betydelse speglas i nedanstående citat. Det är en elev som berättar om sin skoltid – en skoltid som inneburit psykologutredningar, assistenter och olika placeringar i särskilda undervisningsgrupper – och eleven minns en lärare som varit bra, hon accepterade honom och räknade med honom som ”en av de andra”:

Hon bara frågade om jag ville följa med, och... klart jag ville, och bara för att hon var med så hade vi jätteroligt. Alla hade roligt och lekte och så... och jag var jätteglad att jag fick följa med. Om hon hade varit kvar i fyran hade jag kanske kunnat vara kvar i klassen. (Citat i Ingestad 2006 :123.)

Individuella stödåtgärder, som i citaten ovan, kommer att stå i kontrast till ”rättvisa” om vi i rättvisa inkluderar elevens rätt till att få vara med och få tillhöra sin klass. Tillhörighet kan ses både som ett obetingat behov och som en rättighet. Avsikten med specialarrangemangen är att barnen skall få uppgifter som man vet att de klarar av. Det är så nivågrupperingar eller särskilda grupper motiveras, men samtidigt omvandlas rätten till tillhörighet till något man måste göra sig förtjänt av – ”man blir accepterad först när man är duktig” (Ingestad 2006:122).

Nära denna problematik ligger frågan om rättvisa i termer av att läraren ger alla elever lika mycket tid. Denna typ av dilemma finns säkerligen vid varje undervisningstillfälle och lärare har förmodligen alltid ställt sig frågan om hur tiden kan fördelas rättvist samtidigt som olika elevers individuella behov skall kunna tillgodoses:

En helt vanlig klass med en mycket stökig elev. Denne tar mycket av lärarens tid på bekostnad av de andra eleverna. Läraren känner ofta (nästan ständigt) dåligt samvete för att de andra eleverna inte får det de har rätt att begära. Små tysta svagpresterande elever, ofta flickor, blir sittande i sina bänkar utan både hjälp i arbetet och riktig kontakt med sin lärare. Dessa elever behöver ju *verkligt* vuxenkontakt, ofta saknas den i deras värld. Problem: Var går smärtgränsen moraliskt sett, hur mycket av min tid som lärare får en elev ”roffa åt sig” på de andras bekostnad? (Citat i Colnerud 1995:111.)

Å andra sidan kan ett ensidigt betonande av rättvisa (i betydelsen att alla skall behandlas lika) leda till att *olikheten ignoreras*. Rättvisa behöver inte betyda att alla skall få lika mycket, utan att alla skall få sina behov tillgodosedda. Den professionella frågan bör vara: *Vilka undervisningsmetoder är bäst för vilka elever under vilka förhållanden?* Eller som Kroksmark påpekat:

Det finns förmodligen bara en enda sak som är gemensam för alla människor och det är att vi är olika. På motsvarande sätt finns det blott ett enda utmärkande drag i alla människors lärande och det är att vi lär på olika sätt. (Kroksmark 2006:40.)

Här finns även en etisk dimension, som rör frågan vilka värden man vill värna och utveckla. Dilemmat rättvisa – individuella behov speglar två olika etiska principer: likabehandlingsprincipen och behovsprincipen (jfr. Nilholm 2005). Likabehandlingsprincipen har i sin tur två olika dimensioner för eleverna: lika mycket av lärarens tid och lika rätt att få tillhöra en klassgemenskap.

För lärarna torde detta innebära ett spänningsfält och frågan är om, och i så fall hur, de uppfattar denna typ av dilemman. Med Bryttings (2001:20ff, 2005:11) terminologi kan frågan ställas om lärarna uppfattar att det här föreligger en ”moraliskt bjudande situation”³⁴? Nedanstående citat kan exemplifiera hur en lärare varseblir dilemmat:

En elev är mycket ”svag”, skulle egentligen behöva gå om t ex åk 1. Jag tänker mig att elevens självförtroende skulle stärkas om han/hon finge känna sig som att ”det här kan jag”. Å andra sidan mister eleven sina ”gamla” kamrater. Kanske är detta så stor nackdel att det är bättre att gå kvar i klassen och hänga med så gott det går. (Citat i Colnerud 1995:103.)

Problemet är även organisatoriskt. Hur kan undervisningen organiseras så att individuella behov tillgodoses samtidigt som eleven får rätten att tillhöra en gemenskap samtidigt som alla elever skall få så lika tid som möjligt från lärares sida? En lärare tangerar denna organisering:

Man kunde ju önska att det fanns mer resurser till skolan för att kunna hjälpa dom här eleverna som har det riktigt svårt och som behöver ha extra hjälp. Men som det har blivit nu i organisationen så är ju specialpedagogen till för att ge mig råd hur jag skall göra med den här eleven och då känns det mer som, jaha, vad ska dom andra göra då? Dom andra 26 stycken. Så att på sätt och vis, det som fanns förr, när varje skola hade en resurslärare. Det skulle i alla fall jag önska att det fanns någon person. (Citat i Lundgren 2006:116.)

Organiseringen av undervisningen påverkar givetvis lärares möjligheter att tillgodose de enskilda elevernas behov utan att behöva överge de andra i klassen. Men om likabehandlingsprincipen och behovsprincipen ställs i relation till människovärdesprincipen kan en etisk hållning preciseras. Thunberg (1987) har påpekat att man i diskussioner om människovärdet måste beakta spänningen mellan likhet i värde och olikhet som individer. Likheten i värde innebär en garanti för

³⁴ Brytting använder också uttrycket ”Moraliskt laddade situationer” (2005:11). Vad det handlar om är en *moralisk varseblivning*, utan den sker ju heller ingen etisk reflektion.

rätten att vara olik. Det är när olikheten vänds mot människan och blir ett mått på hennes värde som människovärdet är hotat. Det är det som händer i skolan och i vård och behandling, om olikheten ses som en störning. Det gäller med andra ord att beakta spänningen mellan likabehandlingsprincipen och behovsprincipen utan att människovärdet hotas.

Den risk som kan spåras i följderna av effektivitetsdiskursen är att den kan bidra till extrema hållningar, dvs. tillgodoseende av individuella behov kan i sin förlängning bli kontraproduktivt. Ett i och för sig gott värde övergår till ett negativt – *exkludering*. Den andra extrema hållningen uppstår om rättvisa överdrivs så att *olikheter ignoreras*.

Olikheter ignoreras – **Rättvisa** – **Individuella behov** – Exkludering

Diskurser om styrning – elevers självbestämmande

En särskild aspekt av det dilemma vi just behandlat är ett som gäller styrning kontra elevers självbestämmande. En frustrerad lärare beskriver ett problem så här:

Jag har 23 elever. Två pojkar är mycket arbetskrävande. De har mycket svårt att utföra något självständigt arbete. Barnen arbetar efter individuella veckoplaneringar. Om jag inte sitter bredvid de här båda pojkarna gör de inte något arbete. En av dem kan sitta med tom bänk – hur länge vet jag inte. Han irriterar också kamrater genom att ta deras suddgummin, göra miner och nypas. Den andre är mycket störande genom att vandra omkring, välta stolar, kasta böcker på golvet osv. Han förstör också sina egna saker och kladdar överallt. De här två tar stor del av min tid. Är det rätt att "offra" övriga elever för att få lugn och ro? (Citat i Colnerud och Granström 1994:151.)

Citatet kan spegla att arbetsformen med egna individuella veckoplaneringar kanske inte passar alla elever, en del har kanske behov av mer styrning och/eller en mer anpassad pedagogik för sin lärandeprocess³⁵. Ur lärarens perspektiv i citatet ovan är det dock eleverna och inte arbetsformen som utgör problemet. Kroksmark (2006) argumenterar för att det är dags att överge Ikea-pedagogiken, dvs. antagandet att bara kunden följer instruktionerna och ordningen i monteringsanvisningen blir resultatet den Billy-bokhylla man vill ha. Samtidigt är det en inställning som lärare kan ge uttryck åt och motivera på olika sätt:

³⁵ Elever som har svårigheter med de friare och mer självständiga arbetssätt som blivit vanligare i dagens skola och som utgår från elevernas egna initiativ och deras eget ansvar finns bland dem som blir aktuella för psykologiska utredningar (Skolverket 2000 a, s. 10).

Elever vill ju och vet ju på något vis mycket mer idag. Vi måste lämna över ett mycket större utrymme till dem själva. Det är deras utbildning vi talar om. De måste få forma sitt innehåll som de själva tycker är viktigt. (Citat i Linnér 2005:144.)

Att låta dem jobba med sin egen planering är nästan den enda möjligheten att kunna utgå från deras förutsättningar. Där väljer de ju själva både utifrån vad de klarar av, men också vad de är intresserade av. De får en stor handlingsfrihet, men det får ju jag också genom att de sedan lämnar in sitt material och jag kan titta på det. Både jag och eleverna vinner mycket tid. Det viktiga blir ju att de kan sköta sig själva. (Citat i Linnér 2005:81.)

Men det finns även exempel på ifrågasättande av denna hållning:

Hur långt ska vi gå när det gäller att överlåta åt barnen att välja och utgå från sitt eget intresse och sina egna val, ibland kan jag känna att vi lämnar för mycket åt barnen. Lämnar vi inte vissa barn i sticket om de själva hela tiden ska ta ställning? Hur långt ska vi gå i deras rätt till självbestämmande? Det finns alltid en risk att vi överger dem samtidigt som de aldrig behöver konfronteras med någon annan. (Citat i Linnér 2005:123.)

De tre citaten belyser olika sätt att se på det spänningsfält som finns mellan styrning och elevers självbestämmande. Det första citatet handlar om att eleverna skall få ett ökat handlingsutrymme. Det andra citatet handlar om att utgå från elevens förutsättningar, om handlingsutrymme men också om att vinna tid. Det tredje citatet handlar om att elevers självbestämmande kan övergå i *övergivande* från lärarens sida och att eleverna även lämnas utan fruktbar kontakt med varandra.

Elevers självbestämmande i form av egen planering och eget arbete har förändrat situationen i klassrummet. Gemensamma lärarledda genomgångar då elever arbetar med samma saker har ersatts med elevers individuella arbete. "Eget arbete tycks vara en formel som möjliggör individualiserad undervisning inom klassens ram, något som efterlysts sedan länge" (Österlind 1998:84). Lärarnas roll blir att vara handledare, inte föreläsare, och deras kontakt med eleverna blir mer personlig. Men om elevers självbestämmande, individuella planering och eget arbete drivs för långt riskeras socialt samspel, tillfällen till debatt och värderingar att försvinna i undervisningen. Samtidigt minskar inflytandet för eleverna som grupp. Kollektivt agerande från eleverna blir mindre aktuellt, förhandlingar sker mellan läraren och den enskilde eleven – klassrummet utgör inte längre ett forum för samordning och motiv för kollektiva aktioner finns knappast. Detta tyder på att lärarna då får svårt att uppfylla den del av undervisningen som behandlar skolans värdegrundsuppdrag och elevers demokratiska skolning. I Österlinds undersökning påtalar en lärare "att eget arbete leder till att inslaget av *värderingar* i undervisningen riskerar att försvinna, vilket är orsaken till att han inte tillämpar eget arbete i orienteringsämnen" (ibid, s. 84). Det krävs med andra ord också styrning.

Men den avgörande frågan är naturligtvis hur och i vilken riktning som styrningen utövas. Vad gäller värderingar och förhållningssätt kan det i extremfallet innebära att läraren är inställd på att "predika" goda värderingar istället för att öppna för goda samtal om värderingar. Även vad gäller kunskapsfrågan kan styrning drivas för långt och nå extrema förhållningssätt. Ett exempel på detta är att elever i svårigheter kan bli utsatta för att så kallat eget arbete, fritt valt arbete etc. enbart omvandlas till stödundervisning i kärnämnen (svenska, engelska, matematik). Detta görs på bekostnad av annat innehåll som eleverna kan vara mer intresserade av. Skolan tenderar att bli en "tränesskola" (se Skolverket 2000 b; jfr. även Ingestad 2006:87f). I en studie av den pedagogiska verksamheten på särskilda ungdomshem (f.d. ungdomsvårdsskolor) noterades detta (se Gerrevall och Jenner 2001). Skolverksamheten på särskilda ungdomshem kan karakteriseras som specialpedagogik ställd på sin spets, och på många hem har man utvecklat förhållningssätt och metoder som den ordinarie skolan skulle kunna lära mycket av. Men det finns även inslag som utgår från att läraren helt och hållet skall styra elevens "kunskapsinhämtning" och fylla elevens kunskapsluckor. En lärare på ett särskilt ungdomshem uttrycker sig så här:

För mig är individualisering a och o. Jag har svårt att se att man med våra ungdomar kan arbeta på något annat sätt. För mig är individualisering att varje elev som går i vår skola har ett eget schema som är timanpassat – materialet gjort för den enskilde eleven – och om det är nödvändigt enskild undervisning. ... Det är min skyldighet att tillvarata och utveckla elevernas förutsättningar, att anpassa uppgifterna efter svårighetsgrad, ge eleverna chans att erhålla slutbetyg eller komplettera betygen. (Citat i Fritzén 1998:121.)

Man kan konstatera att en pedagogik som rör mänskliga relationer och kunskapsbildning knappast finns med i bilden. Systemmässiga villkor ges en dominerande roll och intresset är enbart inriktat på betyg. Ett annat kriterium på framgång kan vara att eleven blivit intresserad av att söka kunskap och utvecklat sin sociala kompetens, t.ex. att arbeta i grupp. Betyget är viktigt även med detta synsätt, men inte ett självändamål. Vidare: Även om lärar-elev-relationen alltid är asymmetrisk, kan man i citatet läsa in att läraren i det här fallet helt har tagit över och inte lämnar något eller mycket litet utrymme åt elevens självbestämmande och intressen.

Resonemanget i det här avsnittet kan summeras som att styrning och elevers självbestämmande riskerar att "glida över" till extrempunkterna övertagande och övergivande, i enlighet med följande schema:

Övertagande – **Styrning** – **Elevers självbestämmande** – Övergivande

Diskussion

De dilemman vi pekat på i det här kapitlet sammanfattas i nedanstående figur.

Figur 1. Exempel på dilemman i läraryrket i termer av komplementära attityder och kontraproduktivitet.

Intimiserade relationer – **Närhet** – **Distans** – Främmandegörande
Olikheter ignoreras – **Rättvisa** – **Individuella behov** – Exkludering
Övertagande – **Styrning** – **Elevers självbestämmande** – Övergivande

Hur dessa dilemman skall hanteras är inte omedelbart givet och svaren finns inte i någon regelbok. Av läraren fordras ett gott professionellt omdöme, dvs. en förmåga att väga för och emot och att anpassa handlandet till den aktuella situationen – det vi inledningsvis talade om som förmåga att utveckla *komplementära attityder*, dvs. att balansera mellan olika värden och vara uppmärksam på de fallgror som finns i form av extrema hållningar.

Frågan kan även ses i ett något större sammanhang. Tidigare forskning har t.ex. visat att det inte endast finns kunskapsskillnader mellan noviser och experter eller skillnader ifråga om sättet att möta praktiska problem (se t.ex. Dreyfus och Dreyfus 2005), utan även skillnader i novisers (lärarkandidaters) och experters (erfarna lärares) berättelser om vilka etiska konflikter och dilemman som föreligger i lärarbetet (Colnerud och Granström 1994). Vidare verkar lärarkandidaterna ha en uppfattning att det finns *ett* rätt svar på deras funderingar och att det finns en sorts riktlinjer för hur man skall bete sig vid etiska konflikter. ”De erfarna lärarna har däremot lärt sig att så inte är fallet, de vet att de är utelämnade till egna avgöranden och beslut. Experterna antyder också att det inte finns *ett* riktigt förhållningssätt i en etisk konflikt. Problemet är att välja något av dem. Problemet för noviserna tycks vara att välja det ’rätta’” (ibid, s. 176).

Henriksen och Vetlesen (1998) prövar en koppling mellan novis–expertforskningen och etiken. De utgår från Dreyfus och Dreyfus modell ”från nybörjare till expert” som kort och förenklat innebär att de kontextfria regler som novisen följer kompletteras av, och sedan alltmer överges och ersätts av, kontextbundna överväganden. Henriksen och Vetlesen menar, att det kan hjälpa oss att se lösningar på etiska frågor i ett vidare perspektiv. De menar bl. a. att man kan lära sig att känna igen etiskt laddade situationer och att det är möjligt att lära sig hantera dessa utan att vid varje tillfälle behöva göra detaljerade analyser.

Agevall och Jonnergård (2007), som också utgår från Dreyfus och Dreyfus modell för att förstå utvecklingen till professionalism, menar att tre aspekter kan vara av särskild betydelse: *igenkännande* i den aktuella situationen i relation till tidigare praktiska erfarenheter/kunskaper men också igenkännande av en ”moraliskt laddad situation”, *evaluering* av det egna arbetet relaterat till ett individuellt

ansvarstagande och det *emotionella engagemang* som utvecklas som en följd av detta ansvar. Detta emotionella engagemang kan kopplas till den "commitment" för att göra ett bra jobb som Freidson anger som ett av de fundamentala elementen i professionalism. "The freedom to judge and choose the ends of work is what animates the institutions of the third logic [professionalism]" (Freidson 2001:217). Med andra ord är autonomi en viktig beståndsdel i lärarnas professionalism. Det är en nödvändig förutsättning för att de skall kunna hantera de dilemman de möter.

Men det bör även uppmärksammas att förmågan att utveckla komplementära attityder inte kommer av sig självt, dvs. en lång tid i arbetet är ingen garanti för att en professionell kompetens utvecklas. Det är beroende av reflekterade erfarenhetskunskaper. Och det är i sin tur beroende av reflekterande gemenskap (community of inquiry), dvs. möjligheten att i en arbetsgrupp gemensamt diskutera mål, medel och värderingar (jfr. Argyris och Schön 1978).

I vissa lägen krävs även självständighet gentemot kollegor, för att hantera riskerna för negativ kåranda. Som i alla arbetssammanhang fordras en god kollegial sammanhållning, men lärare har i sin egenskap av att vara professionell och i sin egenskap av att vara en "demokratis väktare" (Lundquist 1998) ett särskilt ansvar att också se till konsekvenserna för eleverna av olika handlingar. Colnerud (1995) menar dock att kollegiala normer tycks verka i riktning mot att lärare omedvetet men gemensamt visar större lojalitet gentemot kollegor än elever. Lärarna behöver ha auktoritet och för att upprätthålla en sådan lärarauktoritet avvisas t.ex. elevers kritik mot en kollega. Frågan diskuteras även av Colnerud och Granström (1994), som menar att kollegial lojalitet kan var så stark att man undviker att blåsa i den "moraliska visselpipan". En lärare uttrycker en sådan form av kollegial lojalitet i nedanstående citat:

And I would never criticise any teacher and say why do you do that and I know that they would not criticise me either. There's some kind of code I think between teachers, that we respect each other's way of approaching things. (Parding 2007:126.)

Att inte lägga sig i vad kollegorna gör kan vara ett sätt att skapa handlingsutrymme, enligt Parding (2007): "Since you allow your colleagues to do things in their own way, it is understood that you are left in peace to work in your own way" (s. 126). Ett sådant sätt att skapa handlingsutrymme kan dock ses som en extrem hållning som kan bli kontraproduktiv. Den kan även underminera tilltron till lärarna som profession och deras legitimitet i allmänhetens ögon³⁶.

³⁶ Jämför yrkesetiska riktlinjer för lärare, där det bl.a. anges: Lärare visar god kollegialitet men inte på ett sådant sätt att det kan leda till en handling eller underlåtenhet som kan skada eleverna. Lärare ingriper om en kollega uppträder kränkande mot en elev eller motverkar en elevs rättigheter. Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund 2001 (www.laraesyretetik.se).

Man kan även göra gällande att hanterandet av dilemman påverkas av den institutionella kontexten. Är det t.ex. effektivitet och ekonomism som är den rådande ordningen eller värnandet av mer immateriella värden – i en pedagogisk kontext kan man exempelvis tala om förståelse, mening och människoblivande. Colnerud (1995:131) menar att uppkomsten av konflikter mellan olika hänsyn kan förstås utifrån den institutionella inramningen för lärares arbete. Man kan vidare anta att samhällsförändringar och förändringar i organisering och styrning av skolan kan leda till att det uppstår nya typer av dilemman och/eller nya uppfattningar om hur dilemman skall hanteras. Inte minst torde detta gälla då främmande institutionella logiker hybridiseras i skolans verksamhet genom den omstrukturering som skett, och som benämns New Public Management, NPM (Romhed 1999, Agevall 2008; jfr. Freidson 2001 och även inledningskapitlet i denna bok). Sättet att hantera dilemman kan då indirekt implicera en instabilitet i lärares professionella identitet (jfr. Jonnergårds och Erlingsdottirs kapitel).

Vad som kan hända då nya institutionella logiker implementeras i bl.a. skolans vardag diskuteras ingående i en artikel om hur professionellas handlingsutrymme har förändrats inom den offentliga sektorn i England som följd av implementeringen av NPM (Taylor och Kelly 2006). Författarna utgår från Lipskys (1980) analys av "street-level-bureaucrats" (frontlinjebyråkrater), dvs. tjänstemän som lärare, socialarbetare, poliser vilka har att realisera politiska beslut och riktlinjer i direkt kontakt med medborgare av olika kategorier.

Författarna diskuterar tre aspekter av handlingsutrymme: regler, värden och uppgifter. Enligt Lipsky finns det utrymme för autonomi i betydelsen eget omdöme och handlingsfrihet i dessa hänseenden. *Reglerna* kan inte alltid följas bokstavigt utan måste tolkas, och han menar också att dessa tolkningar i sin tur kan medföra policyförändringar. *Värden* är en sammanvägning av förvaltningsetik, professionsetik och egenetik. *Uppgifter*, slutligen, kan vara så komplexa att det inte låter sig övervakas och kontrolleras i detalj. Men, menar Taylor och Kelly, genom införandet av New Public Management har det skett förändringar i samtliga avseenden. De konstaterar sammanfattningsvis (ibid, s. 639):

- a) An increase in rules and accountability has decreased the rule discretion of the street-level-bureaucrat, which crucially, in terms of Lipsky's theory, has reduced the policy-making elements of discretion. There is less scope to deviate from formal controls and constraints. Auditing and inspection not merely indicate where improvements can be made, they dictate it.
- b) There will always be a high degree of task discretion at street level because there is more than one way of carrying out tasks, which for many professionals, remain complex. However, rules influence tasks, which in turn, determine the extent to which values come into their performance.

Vilken relevans har detta för Sverige? Man kan möjligen hävda att förhållandena i Sverige skiljer sig från de engelska. Men enligt flera bedömare finns det tydliga tendenser åt samma håll inom skolans värld, se exempelvis Romhed (1999), Iris-dotter (2006) och Fritzné (2006). Under alla omständigheter finns det skäl att vara uppmärksam på utvecklingen. Kvalitetssäkring kan vara motiverad, men får inte kolonisera lärarnas autonomi och därmed bli kontraproduktiv. Även här fordras förmåga till komplementära attityder!

Referenser

- Agevall, L. (2005). Valfärdens organisering och demokratin. En analys av New Public Management. Växjö, Växjö University Press. Acta Wexionensia nr 60.
- Agevall, L. & Jenner, H. (2006). Polisarbetet som en uppgift att hantera dilemman. I Agevall, L. och Jenner, H. (red.) Bilder av polisarbete. Samhällsuppdrag, dilemman och kunskapskrav. Växjö, Växjö University Press. Acta Wexionensia nr 89. (13-33).
- Agevall, L. & Jenner, H. (2007). Dealing with dilemmas. A fundamental task in police work. In: Aili, C., Nilsson, L-E, Svensson, L.G. och Denicolo, P. (eds). In Tension Between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service. Lund, Nordic Academic Press. (169-191).
- Agevall, L. (2008). En professionell lärare och ämbetsman eller utförare, manager, terapeut?
- I Stubbergard, Y. och Hall, P. (red.) Demokrati och makt. Vänbok till Lennart Lundquist. Lund, Statsvetenskaplig tidskrift. (37-62).
- Agevall, L. & Jonnergård, K. (2007). Management by documents – a risk of de-professionalizing. I Aili, C., Nilsson, L-E, Svensson, L.G. och Denicolo, P. (eds). In Tension Between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service. Lund, Nordic Academic Press. (33-55).
- Argyris, C. & Schön, D. (1978). Organizational Learning. Mass, USA, Addison-Wesley.
- Asp Onsjö, L. (2006). Åtgärdsprogram – dokument eller verktyg? En fallstudie i en kommun. Göteborgs universitet, Göteborgs Studies in Educational Science 248.
- Brytting, T. (2001). Att vara som Gud? – moralisk kompetens i arbetslivet. Malmö, Liber.
- Brytting, T. (2005). Myndiga myndigheter, småföretagare och tilltron dem emellan i Etik i medborgarnas tjänst. Statens kvalitets- och kompetensråd.
- Carlsson, L. (2006). Medborgarskap som demokratins praktiska uttryck i skolan - diskursiva konstruktioner av gymnasieskolans elever som medborgare. Växjö, Växjö University Press. Acta Wexionensia nr 84.
- Colnerud, G. & Granström, K. (1994). Respekt för lärare. Om lärares professionella verktygsspråk och yrkesetik. Stockholm, HLS Förlag.
- Colnerud, G. (1995). Etik och praktik i läraryrket. En empirisk studie av lärares yrkesetiska konflikter i grundskolan. Linköpings universitet, Institutionen för Pedagogik och Psykologi och Stockholm, HLS förlag.
- Dreyfus, L.H. & Dreyfus, E.S. (2005). Expertise in real world contexts. Organizational Studies 26(5). (779-792).
- Freidson, E. (2001). Professionalism. The third logic. Chicago, The University of Chicago Press.
- Fritzné, L. (1998). Den pedagogiska praktikens janusansikte. Om det kommunikativa handlandets didaktiska villkor och konsekvenser. Lund, Lund University Press.

- Fritzén, L. (2006). Det engelska skolsystemet – en god förebild för Sverige? I: Forsberg, E. och Wallin, E. (red). Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning? Stockholm, LHS Förlag.
- Gerrevall, P. & Jenner, H. (2001). Kommunikativ pedagogik och särskilda ungdomshem. Stockholm, Statens institutionsstyrelse. Forskningsrapport nr 2-2001.
- Gilligan, C. (1982). In *A Different Voice*. Harvard, Harvard University Press.
- Hasselberg, Y. (2001). Vem vill leva i nätverkssamhället? Tvärsnitt nr. 4 (2-16).
- Henriksen, J-O & Vetlesen, A.J. (1998). Etik i arbete med människor. Lund, Studentlitteratur.
- Ingestad, G. (2006). Dokumenterat utanförskap. Om skolbarn som inte når målen. Lund, Lunds universitet, Sociologiska institutionen. Lund Dissertations in Sociology 72.
- Irisdotter, S. (2006). Mellan tradition, demokrati och marknad. En analys av lärares identitetskonstruktion, i samtal kring etiska frågor i läraryrket. Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, HLS förlag.
- KommunAktuellt 2004-01-22. Lysekil får bäst betyg för pengarna.
- Krokmark, T. (2006). Dags att lägga Ikea-pedagogiken på hyllan. Pedagogiska magasinet nr. 3. (40-45).
- Linnér, S. (2005). Värden och villkor – pedagogers samtal om ett yrkesetiskt dokument. Växjö, Växjö University Press. Acta Wexionensia nr 78.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- Lundgren, M. (2006). Från barn till elev i riskzon. En analys av skolan som kategoriseringsarena. Växjö, Växjö University Press. Acta Wexionensia nr 98.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund, Studentlitteratur.
- Läraryrket och Lärarnas riksförbund (2001). (www.laaryrket.se).
- Nilholm, C. (2005). Specialpedagogik. Vilka är de grundläggande perspektiven? Pedagogisk Forskning i Sverige, nr 2, 124-138.
- Orlenius, K. (2001). *Värdegrunden – finns den?* Stockholm, Runa förlag.
- Parding, K. (2007). Upper secondary teachers' creation of discretionary power – the tension between profession and organisation. Luleå, Luleå University of Technology, Department of Human Work Sciences.
- Palmblad, E. (2007). Hur skall (problem) barn styras? I Lövgren, S. och Johansson, K. (red.) *Viljan att styra. Individ, samhälle och välfärdens styrningspraktiker*. Lund, Studentlitteratur. (39-60).
- Romhed, R. (1999). Marknadsplats, myndighet eller mötesplats? I Alexandersson, M. (red.) *Styrning på villovägar*. Lund, Studentlitteratur. (75-145).
- Skolverket (2000 a). Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan. Dnr. 2000:2037.
- Skolverket (2000 b). Nationella kvalitetsgranskningar. Betygsättningen.
- Taylor, I. & Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. I *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, no. 7. (629-642).
- Thunberg, A-M (1987). Anförande på konferensen Vad är en människa värd? Sigtunastiftelsen, 23-24 jan 1987.
- Vallberg Roth, A-C & Månsson, A. (2006). Individuella utvecklingsplaner som fenomen i tiden, samhället och skolan. I *Utbildning och Demokrati. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*. nr 3. (31-60).
- Österlind, E. (1998). Disciplinering via frihet. Elevers planering av sitt eget arbete. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Education 75.

Kapitel 7

Den polisiära lämplighetslogiken – en text om de normer som genomsyrar polisiärt vardagsarbete

Otto Petersson

Polisen intar en särställning i demokratiska styrelseskick, eftersom de har monopol på legitimt våld. Lagen ger polisen långtgående befogenheter för att de ska kunna garantera upprätthållandet av det samhällskontrakt som stat och individ har ingått, och de spelregler som gäller för mellanmänsklig interaktion i allmänhet. Mandatet ger bland annat polisen rätt att begränsa eller tillfälligt upphäva de fri- och rättigheter som grundlagen tillskriver medborgaren. Detta föranleder den grundläggande frågan: *vem eller vad styr egentligen hur polisen agerar i sitt vardagliga arbete?*

Enligt den formella förvaltningsstyrningen är det valda politiker som, med hjälp av texter och hierarki, styr polisförvaltningen. Tilltron är således stor till att polisen agerar i enlighet med de regler som riksdag och regering har beslutat om. Emellertid är min erfarenhet av polisarbete, som jag har fått genom att undervisa på och forska om en av landets polisutbildningar, att den bilden stämmer dåligt

överens med hur verkligheten är beskaffad³⁷. I denna artikel kommer jag att argumentera för ståndpunkten att de prioriteringar, överväganden och handlingar som poliser i allmänhet gör, styrs av en uppsättning normer som är gemensamma för de flesta poliser – ett slags polisiär *lämplighetslogik*. Innebörden av denna term kan sammanfattas i frågan ”Vad bör jag som polis lämpligen göra i en situation som den här?”.

Detta leder oss fram till artikelns syfte, vilket är att söka ett tentativt svar på frågan om vilka normer som styr det vardagliga polisarbetet, exempelvis vad gäller att prioritera och agera. I samband med att jag kartlägger denna normstruktur, för jag samtidigt en kortare diskussion kring strukturens tänkbara konsekvenser för rättssäkerhet, politikerns möjlighet att styra polisen samt effektiviteten i polisarbetet. För att besvara frågeställningen utgår jag dels från teorin om frontlinjebyråkrater, och dels från den normativa varianten av nyinstitutionalismen³⁸. Med utgångspunkt i teorin om frontlinjebyråkrater, beskriver jag de strukturella förutsättningarna för att en gemensam polisiär normstruktur ska kunna uppstå. Nyinstitutionalismen, å sin sida, erbjuder en tolkningsram för hur denna normstruktur influerar polisens sätt att tänka och tala om arbetet, liksom hur de väljer att agera.

Polisen som legitim våldsmonopolist

I syfte att upprätthålla vad som inledningsvis beskrevs som samhällskontraktet mellan stat och medborgare, har medborgarna givit polisen långtgående befogenheter att inskränka den enskildes fri- och rättigheter. Vad är det då som gör att medborgarna, med mycket få undantag, uppfattar polisens maktutövning som legitim? I avsnittet nedan diskuteras tre skäl som sannolikt är avgörande, om än inte de enda, för detta. I tur och ordning handlar det om:

- Att polisen står under demokratiska organs kontroll
- Att polisen värnar om den enskildes rättssäkerhet
- Att polisen klarar av att lösa de uppgifter som den tilldelas

Demokratisk kontroll

Låt oss börja med frågan om demokratisk kontroll. De demokratiska krav som ställs på polisen handlar om att den ska omsätta de beslut som riksdag och regering har fattat i praktisk handling, utan att den själv påverkar det slutliga utfallet för mycket (Jarl 2003:26). Den beslutsmakt som polisen har är således delegerad via en kedja av offentliga organ. I praktiken innebär det att polisen ska agera i

³⁷ I den fortsatta framställningen fokuseras polisarbete. Med polisarbete avses sådant som ordningspoliser - poliser som bär uniform - gör då de kallas till krogköer, bråk i lägenheter, slagsmål på torget, butiksnatteri, etc.

³⁸ Jag lutar mig härvidlag mot Peters (2005) distinktion mellan olika varianter av nyinstitutionalismen. Med den *normativa varianten* avses den inriktning av nyinstitutionalismen som utvecklats av framför allt March and Olsen (1989).

enlighet med de lagar som lagstiftaren beslutat om, samt prioritera och i övrigt anpassa sin verksamhet efter de instruktioner som politiker och myndighetschefer har förmedlat till den. Det är detta som är själva essensen i så kallad förvaltningsstyrning. Kriminalpolitiken som möter medborgaren ska alltså vara den kriminalpolitik som politikerna beslutat om, snarare än den kriminalpolitik som polisen anser är korrekt. Det är viktigt för myndigheternas legitimitet att medborgaren uppfattar dem som förvaltningsstyrda, och inte som självsvåldiga beslutsfattare.

Rättssäkerhet

Medborgarens rättssäkerhet ska värnas i kontakten med myndigheter, och det kravet ställs på sin spets när den aktuella myndigheten är polisen. Att nekas bygglov eller att få sin rätt till A-kassa ifrågasatt är säkert irriterande och för somliga till och med kränkande, men dessa myndighetsbeslut har sannolikt mycket mindre effekt på den enskilde jämfört med om han blir avvisad med våld eller berövad sin frihet. Vikten av att medborgarens kontakt med polisen präglas av rättssäkerhet understryks av att kontakten inte bara får betydelse för medborgarens förtroende för polisen, utan också för den tillit han har till sina medmänniskor (Rothstein 2002). Den enskildes rättssäkerhet värnas först och främst av fem principer. Två av dessa understryker medborgarnas jämlikhet, två berör lagarnas tillämpning och den tredje reglerar polisens våldsanvändning (jfr Granér 2004:139-40). Förutom att värna rättssäkerheten bidrar de principer som kommenteras nedan till att öka förutsägbarheten i rättssystemet, det vill säga att medborgarna i förväg känner till de rättsliga konsekvenserna av sina handlingar.

Den första av rättssäkerhetens fem principer är *likhetsprincipen*, som slår fast att alla människor är lika inför lagen.

Den andra principen, *likabehandlingsprincipen*, fastställer att den som arbetar "inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet" (Regeringsformen 1:9). En polis som diskriminerar, favoriserar, eller agerar partiskt i tjänsten, bryter alltså mot lagen.

Legalitetsprincipen innebär att polisen måste ha stöd i lagen för hur de agerar gentemot medborgarna. I Regeringsformen uttrycks det som att makten utövas under lagarna (Regeringsformen 1:1). I fallet med polisens maktutövning, innebär det att handlingar som inte är förbjudna enligt lag inte är brottsliga (Brottsbalken 1:1). Polisen ska alltså följa devisen inget brott utan lag, inget straff utan lag. Följaktligen kan ingen avvisas, gripas eller straffas utan lagligt stöd.

Den fjärde principen är den så kallade *ändamålsprincipen*, som innebär att lagarna inte får användas i annat syfte än vad som var lagstiftarens intention. Polisen får till exempel inte omhänderta en icke berusad person med stöd av *Lagen*

om omhändertagande av berusade personer (SFS 1976:511), bara för att de uppfattar denne som stökig.

Den femte och avslutande principen är den så kallade behovs- och proportionalitetsprincipen (Polislagen 8§). Som polislagen tolkas vid landets polisutbildning, är *behov* liktydigt med att ”ett polisingripande får ske endast om det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärjande eller undanröjande”, medan *proportionalitet* tolkas som att ”de skador och olägenheter som ett ingripande kan medföra inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet” (Berggren och Munck 2007:56-57). Denna princip är vägledande för när det anses försvarligt att poliser tillgriper våld i tjänsten.

Effektivitet

Den tredje faktorn som jag har pekat ut som avgörande för polisens legitimitet, vid sidan av kravet på demokratisk kontroll och rättssäkerhet, är att polisarbetet framstår som effektivt. När medborgarna reflekterar över polisens effektivitet tar de förmodligen hänsyn till hur framgångsrik polisen är i sin brottsbekämpning, men även till hur mycket resurser (pengar, personal, tid, utrustning, etc.) som den polisiära verksamheten förbrukar.

I det första fallet är det lämpligt att tala om funktionell rationalitet. För att polisarbetet ska framstå som effektivt är det av central betydelse att polisen väljer de åtgärder som leder till de uppsatta målen. Som jag nämnde tidigare har politikererna ansvar för vilken verksamhet som polisen prioriterar, men valet av verktyg för att nå det uppsatta målet – till exempel punktmarkering av langare för att förhindra ungdomsfylleri – ansvarar polisen för. Vad gäller resursåtgången, är det däremot rimligt att tala om kostnadseffektivitet och produktivitet. Utgifterna för verksamheten ska vara så låga som möjligt, samtidigt som en viss resurs ska ge maximalt resultat – exempelvis ska polisen genomföra så många hastighetskontroller som möjligt per tidsenhet och patrull.

Ovan har jag anfört tre skäl för att polisverksamheten ska framstå som legitim i medborgarnas ögon: den måste vara *demokratiskt förankrad*, den ska upprätthålla höga *krav på rättssäkerhet* och den ska vara *effektiv*. Men för att kunna uttala oss om huruvida det dagliga polisarbetet lever upp till dessa förväntningar, måste vi dels se närmare på den politiska styrningen av polisen, och dels undersöka de olika krav som polisorganisationen har att hantera. Följaktligen ägnas de nästföljande två avsnitten åt att göra just detta.

Ordningsmakten som frontlinjebyråkrati

Poliser som är verksamma i yttre tjänst, sysslar i hög grad med myndighetsutövning. Enkelt uttryckt betyder det att poliser har rätt att tilldöma respektive frånta

människor vissa rättigheter och skyldigheter³⁹. Polisen möter människor i vitt skilda situationer, under mycket varierande omständigheter och med radikalt olika förväntningar på vad polisen ska göra. I dessa situationer måste polisen sedan fatta beslut som inte sällan får långtgående konsekvenser för den enskilde medborgaren. Polisen räknas därmed till de så kallade frontlinjebyråkratierna⁴⁰.

Frontlinjebyråkraternas situation beskrivs genomgående som komplicerad. Såväl Lundquist (1998) som Coble Vinzant och Crothers (1998), menar att frontlinjebyråkraten på en och samma gång förväntas följa regelverket, vara lojal mot organisationen och visa brukaren hänsyn (Lundquist 1998:106, Coble Vinzant och Crothers 1998:7). I det enskilda fallet kan två, eller till och med samtliga av dessa tre mål, hamna i konflikt med varandra. I polisens fall är det tämligen enkelt att föreställa sig en rad sådana situationer, där lagen reglerar hur polisen ska agera medan medborgaren, som insatsen riktas mot, har en helt annan uppfattning om hur situationen bör lösas. Frontlinjebyråkraten måste då göra en lämplig avvägning mellan de olika kravbilderna.

Från tid till annan hanterar polisen komplicerade situationer som ställer krav på särskild kunskap och att det är möjligt att fatta snabba och ibland kontinuerliga beslut (beroende på hur exempelvis en demonstration utvecklas, kan polisen behöva trappa upp alternativt trappa ned sitt agerande). Att genom demokratiskt fattade beslut av folkvalda representanter styra hur polisen ska agera vid sådana situationer är inte möjligt, och kanske heller inte önskvärt. Politiker har vare sig tillgång den situationsspecifika informationen eller till den specialistkunskap som krävs för att fatta materiellt riktiga beslut. Följaktligen delegeras betydande beslutsmakt till personalen som är verksam på fältet.

Är då detta handlingsutrymme positivt eller negativt? Inom förvaltningsforskningen finns företrädare från båda läger. Vissa forskare menar att det inte går att styra med mål medan åter andra är reservationslöst positiva till handlingsutrymmet⁴¹. Jag vill här framföra argumentet att handlingsutrymmet bör betraktas som neutralt, det vill säga att det kan antas gynna såväl som missgynna de som är föremål för eller på annat sätt involverade i ett polisiärt agerande (jfr Schierenbeck 2003a:28, Coble Vinzant och Crothers 1998:40). Det är istället *det sätt* på vilket handlingsutrymmet används (till exempel genom att tänja på, eller till och med

³⁹ Enligt Proposition 1985/86:80, s 55 definieras myndighetsutövning som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande".

⁴⁰ Lipsky (1980) introducerade begreppet "street-level bureaucrat". I den svenska översättningen märks benämningarna "gräsrotsbyråkrater" (Johansson 1992), "närbyråkrat" (Santerstedt 2001) men även "frontlinjebyråkrat" (Rothstein 2002). Jag menar, i likhet med Schierenbeck (2003:223), att just begreppet frontlinjebyråkrat förtydligar bilden av tjänstemannen som den förlängda arm genom vilken statens politik materialiseras. Polisen är därmed ett exempel på en statlig verksamhet som räknas till kategorin frontlinjebyråkrater.

⁴¹ För en kritik av målstyrningen, se Brunsson 2000 alt. Rombach 1991. För en diskussion om handlingsutrymmets positiva sidor, se t.ex. Meyers & Vorsanger 2003.

bortse ifrån, tillämplig lagstiftning) som avgör om det undergräver eller underbygger exempelvis rättssäkerheten.

Vid det här laget har den uppmärksamme läsaren redan dragit slutsatsen att framväxten av den lämplighetslogik som jag menar genomsyrar det vardagliga polisarbetet, går att koppla samman med det nyss nämnda handlingsutrymmet. Innan vi går in på hur denna koppling ser ut i detalj, ska vi se närmare på de olika kravställare som är möjliga att identifiera i samband med polisiära insatser.

Att vara polis är att hantera krav

Ovan beskrev jag frontlinjebyråkratens arbetssituation som komplicerad, eftersom denne tvingas prioritera mellan krav som ställs från tre håll – regelverk, organisation och brukare. Den bilden går utan problem att tillämpa på traditionella frontlinjebyråkratier, som exempelvis Arbetsförmedlingen eller sjukvården. Att föreställa sig potentiella konflikter mellan de tre kravställarna är också tämligen enkelt. Som exempel kan vi ta den konflikt en läkare kan ställas inför när denne ska fatta beslut om han ska skriva ut antibiotika eller inte: regelverket anbefaller återhållsamhet, läkarkåren (organisationen) är delad i sin uppfattning om hur strikt förskrivningen bör vara till ungdomar, och slutligen anser patientens föräldrar att deras dotter (brukaren) självklart ska ha penicillin.

I polisens fall finns det emellertid anledning att nyansera bilden av i det i huvudsak bara finns tre kravställare. Följande hypotetiska situation får tjäna som exempel:

En vardagskväll i juli klockan 23:45, observerar en polispatrull tre män som står i ett gathörn iklädda fotbollslandslagets tröjor och diskuterar något spörsmål livligt. Patrullen har via radion och inre befäl fått order om att åka till platsen för att se vad som pågår. Två grannar har, vad det verkar oberoende av varandra, ringt in och påtalat störande ”fylletjafs”. På väg mot den aktuella gatukorsningen möter patrullen ytterligare supportrar som salongsberusade tycks vara på väg hem från krogen. Den ene utav de två poliserna gör reflektionen att ”Visst ja, Sverige spelade ju mot Spanien ikväll, verkar som om vi vann”.

Exemplet visar på ett antal potentiella kravställare (jfr. Ekman 1999:7). En kravställare är lagen, som ger polisen rätt att omhänderta personer som är berusade, eller avvisa personer som stör den allmänna ordningen (Polislagen 13 §). I den händelse polismyndigheten har tagit ett lokalt beslut om att agera mot personer som uppträder berusade på allmän plats, finns ytterligare en kravställare. Vidare är de som ringt in till polisen naturligtvis intresserade av att få bort ynglingarna, samtidigt som de tre unga männen knappast har intresse av bli avvisade eller omhändertagna av polisen. Folk på väg hem från krogen, där de själva har sett

matchen, har sannolikt större förståelse för diskussionen än de som ringt in och klagat. Media är ytterligare en potentiell kravställare, liksom lokalt näringsliv.

Att vara polis är således att hantera krav, krav som inte sällan är motstridiga. För att kunna hantera denna komplexa verklighet har lagstiftaren och polischeferna givit poliserna på fältet ett betydande handlingsutrymme. Beroende på situationens karaktär kommer polisen att prioritera olika kravställare vid olika tillfällen, och den fråga som står i fokus i denna artikel är: *vilken logik följer polisen när de gör en sådan prioritering, och vilka eventuella konsekvenser får det, till exempel för rättsäkerheten?*

Kravställarnas koppling till regelverk, organisation och brukare

I den fortsatta framställningen kommer jag att utgå ifrån tre huvudsakliga kravställare: *föreskrifter, kollegor* och *medborgare*. Hur dessa tre kravställare är kopplade till *regelverk, organisation* och *brukare* framgår av resonemanget nedan.

Formellt och i allt väsentligt reglerar texter och hierarki den polisiära verksamheten, låt oss därför börja med regelverket.

Föreskrifter som kravställare

Det är relevant att skilja mellan centralt och lokalt utformade föreskrifter. De centralt utformade föreskrifterna är gemensamma för alla poliser, och lagtexter (till exempel polislagen), regler (till exempel bastaktik) och FAP:ar (rikspolisstyrelsens detaljstyrning kring vissa särskilt angelägna frågor) förmedlas i huvudsak via polisutbildningen. Med motiveringen att polisens verksamhet fortlöpande ska kunna anpassas efter förändringar i samhället (SOU 1998:74), preciserar inte denna typ av texter målen för polisarbetet annat än i mycket vida ordalag. Det förväntas således att de prioriteringar som regeringen gör, och som Rikspolisstyrelsen sedan beslutar om, får stor betydelse för polisverksamheten – en tydlig återkoppling till kravet på demokratiskt inflytande. Det viktigaste exemplet på denna styrning är regleringsbrevet, som regeringen årligen formulerar. Regleringsbrevet översätts och tolkas sedan på ett antal hierarkiska nivåer inom polisen, exempelvis länspolismästaren, polismästaren och närpolischefen. Resultatet blir en lokal anpassning och tillämpning av de centralt utformade föreskrifterna. Stark förenklat kan lokala föreskrifter alltså anses ange lokala mål för polisverksamheten, medan centralt utformade föreskrifter i huvudsak reglerar verktygen (vad polisen får respektive inte får göra) för att nå målen. Då jag fortsättningsvis talar om föreskrifter som en kravställare avser jag således dels texterna som sådana, dels föreskrifternas upphovsmän, det vill säga politiker och polischefer.

Kollegor som kravställare

Då organisationen nämns som en kravställare betonas ofta lojaliteten med kollegor och överordnade (Lundquist 1998:105f). I fallet med polisen menar jag att det är på sin plats att tydliggöra det avstånd som finns mellan poliser som är

verksamma på fältet och högre polischefer⁴². Poliserna på fältet betraktar generellt juristutbildade polischefer med större skepsis än de polischefer som själva har erfarenhet av fältarbete (Maynard-Moody och Musheno 2003:23). Om de krav som polischefer ställer på polisarbetet är av formell karaktär, så finns det bland poliser som arbetar på fältet en motsvarande informell kravbild på vad som är polisarbetets mål och hur detta bäst uppnås i praktiken. Dessa informella normer understryker till exempel individens underordnade roll i relation till gruppen och vikten av att polisarbetet sköts med viss självständighet i relation regelverk och chefer (Granér 2004:63, Ekman 1999:19).

Medborgare som kravställare

Om det finns skäl att göra en distinktion mellan poliser på fältet och polischefer är denna åtskillnad än mer berättigad i fallet med medborgarna. Inom polisen görs en skarp distinktion mellan de som anses vara kriminella, ”bused”, och gruppen övriga medborgare, ”Svensson”. Polisens förhållningssätt till medborgaren skiljer sig således jämfört med andra frontlinjebyråkratier, i den mening att brukargruppen kan delas in i två huvudsakliga och därtill vitt skilda kategorier. Dock delar inte alla förvaltningsforskare denna ståndpunkt. Ett flertal, däribland Helgøy (1997:13) samt Peters och Pierre (2000:18), tycks snarare vara av uppfattningen att både frontlinjebyråkraten och organisationen primärt är till för att hjälpa klienten. Implicit antas därmed att byråkraten prioriterar klienten på bekostnad av organisationen. Jag menar istället att det är typen av verksamhet som avgör relationen mellan frontlinjebyråkraten och medborgaren. Läkarens relation till patienten torde utgöra den ena ändpunkten av ett kontinuum, arbetsförmedlaren relation till den arbetssökande hittar vi någonstans i mitten, medan polisens relation till medborgaren får stå som representant för kontinuumets andra ändpunkt. De allra flesta som kommer i kontakt med polisen gör det dessutom på polisens eget initiativ eller på uppdrag av någon annan medborgare, vilket understryker att polisen relation med medborgarna skiljer sig från andra frontlinjebyråkratiers. Vidare kan de medborgare som polisen hanterar, grov kategoriserat, delas in i gruppen brottsoffer eller förövare. I polisens fall finns därmed en tydlig normativ dimension som, medvetet eller omedvetet, kan antas få konsekvenser för relationen mellan polis och ”buse”, alternativt mellan polis och ”Svensson”.

Sammantaget kan vi således konstatera att det finns en rad aktörer som ställer krav på den polisiära verksamheten. Den fortsatta framställningen koncentreras dock till *textproducenter*, *kollegor* och *medborgare*, om än med noteringen att det kan finnas anledning att ge akt på olika intressen också *inom* dessa tre kravställare. Det är också värt att notera att de skilda kravställarna sannolikt har skil-

⁴² Med högre polischefer avses här rikspolischefen, länspolismästare, polismästare och närpolischefen. Inre respektive yttre befäl, i synnerhet då dessa vanligen själva har erfarenhet av arbete på fältet, är förvisso överordnade men anses likväl av fältpersonalen som poliser med förståelse för hur det är att arbeta som polis ”ute i verkligheten”, se exempelvis Maynard-Moody and Musheno 2003 eller Granér 2004..

da – möjligen radikalt olika – syn på vilket av de legitimitetsskapande värdena *rättssäkerhet, förvaltningsstyrning* och *effektivitet* som polisen bör prioritera.

Polisarbetet som en normstyrd praktik

Begreppet norm ges i olika sammanhang något olika betydelse. Med norm avser man dock i allmänhet vad som är en påbjuden handling, det vill säga vad som är att betrakta som allmänt accepterat. Med normer identifieras och definieras vad som är tillåtet, lämpligt eller hur något bör organiseras, liksom dess motsatser. Normer är därmed dels informationsbärare, dels reglerande instrument.

Normer indikerar följaktligen vad som förväntas av oss i vissa situationer, till exempel vad vi bör tycka liksom hur det är lämpligt att agera i en viss situation. Normer har ett allmängiltigt karaktärsdrag i meningen att de vanligtvis gäller för flertalet personer och i flertalet kontexter. Normer får en betydande roll i situationer eller organisationer som domineras av händelseförlopp som inte går att förutse på förhand och osäkerhet kring vilka handlingsalternativ som står till buds eller vilken lösning som är optimal. Eftersom normer underlättar samordning och samarbete, och därtill skapar ett visst mått av förutsägbarhet, är det föga förvånande att organisationer till betydande del styrs av normer. Polisen är i detta sammanhang inget undantag.

Polisarbetet är alltså en normstyrd verksamhet, och de olika kravställare som vi identifierade i föregående stycke ger uttryck för olika normer gällande exempelvis vad som är bra polisarbete, hur detta bör utföras, etcetera. Dessa krav eller förväntningar kan vara av såväl formell som informell karaktär. Vi gör följaktligen en distinktion mellan formella och informella normer.

Föreskrifter och högre polischefer är tydliga representanter för de formella normer som poliser på fältet förväntas följa. Dessa formella normer är tvingande och syftar dels till att reglera hur polisen ska handla, dels till att legitimera handlingarna. Texterna förmedlar intrycket av att polisens våldsmonopol och medborgarnas trygghet står under demokratisk styrning och kontroll (Granér 2004:49, Ekman 1999:191). De krav och förväntningar som kommuniceras via förvaltningsstyrningen har vanligtvis politiker och/eller polischefer som avsändare (Ekman 1999:27). Fältpersonalens benägenhet att följa dessa föreskrifter står i proportion till om de anser att de sanktionsmöjligheter som politiker och/eller polischefer förfogar över framstår som reella, vilket jag kommer att visa längre fram.

Även Karp och Stenmark (2007) skiljer mellan formella och informella normer. De menar att medan de formella normerna ofta är en spegelbild av konstitutionella och interna styrdokument för verksamheten, består de informella normerna av individuella uppfattningar om vad polisyrket kräver och hur det bör bedrivas. De formella och informella normerna kan vara helt överlappande men också stå i skarp kontrast till varandra (Karp och Stenmark 2007:5). Skolnick (1994) betonar dock att det är de informella snarare än de formella normerna som har störst

påverkan på det vardagliga polisarbetet. Han menar också att dessa normer snarare är ett resultat av interaktionen mellan poliser, än ett uttryck för polisers personliga reflektioner kring vad som är rätt och fel, gott respektive ont (Skolnick 1994:214).

Var normer formas och av vem, hänger tydligt samman med om dessa är formella eller informella. Vad gäller föreskrifter är dessa texter formulerade på den politiska arenan. De har därmed en tydlig avsändare men ger å andra sidan mycket begränsad vägledning om hur en specifik situation ska hanteras, även när föreskrifterna uppträder i form av lokalt utformade polistexter. Därmed tvingas frontlinjebyråkrater relativt ofta hantera situationer med multipla kravställare utifrån ett allmänt hållet regelverk (Kumlin och Rothstein 2003:156). Ekman menar att polisen löser detta genom att den personal som arbetar på fältet tolkar föreskrifterna. Genom småprat poliser emellan får texterna innehåll och olika prioritet (Ekman 1999:194).

Föreställningen bland poliser att de har autonomi, i den betydelse att de själva ska bestämma vad som ska göras och hur, är ett exempel på att polisarbete är en normstyrd praktik (Ekman 1999:159)⁴³. I denna text framför jag fram ståndpunkten att polisers autonomi består av två komponenter, dels det handlingsutrymme som poliser *tilldelas* enligt föreskrifterna, dels den handlingsfrihet som poliser *tar sig* i relation till det utrymme som lagstiftaren medgivit. Skolnick (1994) fångar innebörden av polisers autonomi väl då han talar om ”praktiskt polisarbete”. Begreppet avser polisers intresse av att lösa en situation på ett sätt som de själva anser tillfredsställande, vilket inte nödvändigtvis betyder att de följer lagen till punkt och pricka.

Det vardagliga polisarbetet genomsyras alltså av såväl formella som informella normer. Här har nyinstitutionalismen lämnat ett viktigt teoretiskt bidrag, eftersom synen på organisationer som slutna och rationella system fått lämna plats åt ett mer kognitivt synsätt. Detta synsätt ger vid handen att regulativa element som lagstiftning och lokala mål delvis formar hur aktörer agerar, men att de även påverkas av hur de uppfattar sin omgivning och hur de definierar sitt uppdrag. I följande avsnitt utvecklar jag tanken om hur motstridiga krav i kombination med ett betydande handlingsutrymme, leder till att det utvecklas en gemensam normstruktur för poliser, och som bland annat innefattar föreställningar om vad som är ett accepterat polisiärt handlande. Med utgångspunkt i nyinstitutionell teoribildning ska jag nu beskriva hur denna lämplighetslogik tar form.

Normer som institution

Det är relevant att fråga sig när normer, om de uttrycker ett slags handlingsregler, är att betrakta som en institution. Ett möjligt sätt att definiera begreppet är

⁴³ Ekman (1999:33) definierar autonomi som frihet gentemot formella regler och direktiv.

att, som Lennart Lundquist (1998), låta överlappningen mellan formella regler och beteendemönster utgöra institutionen (Lundquist 1998:41). Jag menar dock att Lundquists syn på vad som utgör en institution bör kompletteras, främst med tanke på att de informella normer som *inte* har stöd i föreskrifterna också påverkar aktörernas agerande. Ett tydligt exempel är den tystnadskod som gäller poliser emellan. Tystnadskoden inrymmer normen att man som polis inte anmäler och inte heller vittnar mot en kollega. Denna norm är stark, trots att den står i bjärt kontrast med regelverket⁴⁴.

Jag hävdar att ett mer fruktbart sätt att tänka kring begreppet är att normer utgör en institution då dessa strukturerar mänskligt handlande på ett sådant sätt att agerandet blir återkommande och bestående över tid. Poängen med min definition av institutionsbegreppet, är att det även rymmer beteenden som förvisso inte har stöd i föreskrifterna, men som personalen likväl använder återkommande för att lösa diverse uppgifter⁴⁵. Det gör det också möjligt att argumentera för att polisarbetet genomsyras av en uppsättning normer som inte bara bygger på föreskrifternas formella ståndpunkter, utan också ger plats åt uppfattningar om det goda polisarbetet så som poliserna själva väljer att definiera det. Jag menar alltså att poliser hyser värderingar, tankekartor och föreställningar om hur specifika situationer ska lösas, och att dessa föreställningar, tillsammans med föreskrifterna, bildar den lämplighetslogik som präglar hur poliser väljer att prioritera, agera, etc. (jfr. March och Olsen 1989:160).

The logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation. (March and Olsen 2004:2)

Av detta följer argumentet att lämplighetslogiken ska betraktas som en institution eftersom den uppvisar just de karaktärsdrag som vanligtvis tillskrivs en sådan: den utgör en struktur av formella och informella normer, den uppvisar beständighet över tid, den har effekt på aktörernas agerande och, slutligen, de som omfattas av institutionen delar dess värden (Peters 2005:18-19).

⁴⁴ Enligt Polislagen är en polis skyldig att anmäla ett brott som kommer till hans kännedom. Om så inte sker kolla med MILL

⁴⁵ För empiriska exempel då poliser använder sig av arbetsrutiner som inte har stöd i direktiven, se exempelvis Skolnick 1994, Finnstad 2000 alt. Granér 2004).

Lämplighetslogiken tar form

Den normativa varianten av nyinstitutionalismen innebär ett brott med rational choice-skolans syn på organisationsmedlemmarna som egennyttomaximerande aktörer⁴⁶. Istället betonas en dualistisk process mellan institutioner och aktörer, där aktörerna formar institutionen och där institutionen påverkar aktörernas agerande (Peters 2005:36, DiMaggio and Powell 1991:8).

My observations suggest ... that norms located within police organization are more powerful than court decisions in shaping police behaviour, and that actually the process of interaction between the two account ultimately for how police behave. (Skolnick 1994:214)

Att vara polis innebär att man i betydande utsträckning delar föreställningar och agerande med andra poliser (Skolnick 1994). Detta är dock inte liktydigt med att poliser agerar med automatik och utan reflektion. Aktörerna måste komma överens om vad det är att vara polis, hur jobbet bör utföras, vad medborgarna kan tillåtas respektive inte tillåtas att göra, etcetera. Det är i denna interaktion poliser emellan som lämplighetslogiken tar form (jfr. Blom 2006:182).

För att förklara hur den lämplighetslogik som jag menar genomsyrar det praktiska polisarbetet formas, väljer jag att utgå ifrån Berger och Luckmans (1967) kunskapsociologiska teori om den konstruerade verkligheten. Utgångspunkten är att organisationer är att betrakta som sociala konstruktioner – att de är ett resultat av mellanmännsliga möten i olika situationer. I likhet med den normativa nyinstitutionalismen, är Berger och Luckmans utgångspunkt att relationen mellan aktörer och institutioner är dialektisk. En polisiär lämplighetslogik är därmed att betrakta som ett resultat av mellanmännslig interaktion, men denna upplevs också som objektivt existerande och påverkar därmed polisens agerande. De centrala momenten i denna kontinuerliga dialektiska process är *externalisering*, *internalisering* och *objektivering* (jfr Blom 2006:183).

Externalisering innebär att människans inre sociala värld förläggs utanför individen genom hennes handlingar. Som exempel kan nämnas hur nya poliser insocialiseras i yrket. De erfarna poliserna visar de yngre kollegorna, genom sitt handlande, sina värderingar och prioriteringar, vad det är att vara polis. Eftersom de erfarna polisernas uppfattning om vad det är att vara polis externaliseras kommer denna lämplighetslogik att existera i objektiv mening, den har med andra ord *objektiverats*. När nya poliser sedan tar till sig och så småningom delar dessa föreställningar, har föreställningarna blivit *internaliserade* av ännu en generation poliser.

⁴⁶ I detta sammanhang är det på sin plats att påpeka att nyinstitutionalismen alls inte är någon enhetlig teoribildning. I en uppmärksammat artikel gör Hall och Taylor (1996) en distinktion mellan tre typer av nyinstitutionell teori: den historiskt präglade, rational choice-skolan samt den sociologiska nyinstitutionalismen.

Berger och Luckman betonar språkets betydelse för institutionaliseringsprocessen (det vill säga en social process genom vilken individer skapar en gemensam definition av den sociala verkligheten). Jag anser emellertid, i likhet med Blom (2006), att det finns skäl att argumentera för att en institutionaliseringsprocess innehåller annat än det talade och skrivna ordet. Gester, mimik, handlingar, ljud samt användandet av vissa symboler (till exempel uniform) utgör också kognitiva komponenter som förmedlar ett budskap. Språket, och inte minst då det informella småpratet, anses dock vara en av de viktigaste faktorerna när lämplighetslogiken tar form (jfr. Blom 2006:183).

Det finns flera förklaringar till att språket har en nyckelroll då lämplighetslogiken tar form. Ett första skäl är att språket objektiverar erfarenheter som poliser själva varit med om, alternativt fått berättade för sig. På så sätt blir erfarenheter-na tillgängliga för alla som tillåts delta i diskussionen. Ett andra skäl är att en väsentlig del av insocialiseringen i polisyrket sker via språket. I det informella småpratet kollegor emellan manifesterar man förtroende och bygger tillit. På så sätt hanteras den osäkerhet och fara som polisyrket ibland innebär, samtidigt som chefernas föreskrifter (formella normer) förses med innehåll och tillskrivs olika prioritet (Ekman, 1999:203-204). Ett tredje skäl är att språket formar människors kognitiva kartor, deras sätt att tänka (Blom 2006:192). Om vi accepterar att språket är centralt för den dialektiska process som institutioner formas i, är det rimligt att anta att varje ny poligeneration påverkas av de attityder, drivkrafter och motiv som de erfarna kollegorna förmedlar. Detta understryks sannolikt av den starka norm om senioritet, det vill säga äldst (i yrket) vet bäst, som är tydlig inom poliskollektivet (Ekman 1999:168).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att lämplighetslogiken som institution rymmer såväl formella som informella normer, och att den företrädesvis formas i interaktionen mellan poliser, men också i mötet mellan polisen och medborgare. Som institution betraktad motiveras lämplighetslogiken av att den likriktar individens åsikter och handlingar, och därmed bidrar den till ett mått av förutsägbarhet i ett yrke som annars präglas av betydande osäkerhet.

Lämplighetslogikens beständighet förklaras av att aktörerna ofta har svårt att ens föreställa sig ett möjligt alternativ (DiMaggio and Powell 1991:22f). Nybörjaren kommer sannolikt att vara snabb att ta till sig och börja agera i enlighet med den yrkeskod som finns nedlagd i lämplighetslogiken, i synnerhet eftersom människor i valsituationer tenderar att söka vägledning i andras agerande och organisationens normsystem (DiMaggio and Powell 1991:10f). Enligt den normativa gren av nyinstitutionalismen som March och Olsen företräder, underbyggs lämplighetslogiken av att de individer som blir medlemmar av institutionen blir det på frivillig basis. Dessutom har de inte sällan tagit till sig de värden som institutionen företräder redan innan medlemskapet (Peters 2005:39-40).

Vilka normer består lämplighetslogiken av?

Lämplighetslogiken kan enkelt beskrivas som en samling regler för hur poliser lämpligen ska agera i olika situationer. Lämplighetslogiken har två beståndsdelar: För det första utgörs den av de föreskrifter som politiker och polischefer ger, exempelvis lagstiftning och interna föreskrifter angående hur polisarbetet ska bedrivas. För det andra består lämplighetslogiken av en uppsättning informella normer, som också rör på vilket sätt polisarbete bör bedrivas.

Svårigheten med att enbart följa föreskrifterna i det dagliga polisarbetet, är att dessa ger mycket begränsad vägledning om hur poliserna på fältet ska bedöma och lösa en specifik situation. Men lagarna, liksom de polistexter som organisationen själv utfärdar, är skrivna på ett sådant sätt att de ska vara möjliga att tillämpa under skiftande förhållanden, och därmed ges tillämparen ett betydande tolknings- och handlingsutrymme. Det är i detta sammanhang som lämplighetslogiken träder in. I någon mån ger lämplighetslogiken svar på frågan: *hur bör jag som polisman agera i en situation som den här?* Sammantaget leder detta till slutsatsen att lämplighetslogiken till en del består av det handlingsutrymme som man som polis *tilldelas* enligt föreskrifterna, och till en annan del av den handlingsfrihet som man *tar sig* i relation till politikerns och chefers styrning.

Figur 1. Lämplighetslogiken utgörs av figurens båda färgade fält. Lämplighetslogiken består dels av de formella normer som föreskrifterna förmedlar till poliserna (ljusgrått fält), dels av den frihet som poliser tar sig i relation till formella regler.

Det går naturligtvis inte att göra en diskussion kring vilka normer som utgör lämplighetslogiken rättvisa inom ramen för en artikel. Följaktligen kommer framställningen nedan att fokusera på följande fem huvudkategorier⁴⁷: *lojalitet med kollegor; street-justice; senioritet; autonomi i relation till chefer; säkerhet och auktoritet.*

Lojalitet med kollegor

Utmärkande för normer inom denna kategori är till exempel att aldrig kritisera en kollega öppet, i synnerhet inte så att kritiken kommer till allmänhetens kännedom. Lojaliteten med kollegor blir också synlig i mötet med allmänheten. När

⁴⁷ Dessa kategorier ska inte ses som uttömmande i meningen att de gör anspråk på att täcka in samtliga normer som påverkar polisarbetet. Detta förklaras bl.a. av att lämplighetslogiken inrymmer föreställningar om vad som är ett lämpligt agerande i en given situation. Jag påstår att i de allra flesta fall då poliser väljer att agera görs det på ett sätt som *inte* står i strid med de direktiv som ges av politiker och polischefer. Att kategorisera och exemplifiera den typ av normer som har stöd i formella direktiv hade varit att producera truismer. Snarare är det så att spänningsfältet ligger i den autonomi som poliser tillskansar sig i relation till direktiven, eller rättare de effekter denna autonomi får på värden som rättssäkerhet, politisk styrning och effektivitet. Därav koncentreras framställningen till fem normer som kan komma i konflikt med nyss nämnda värden.

kollegan talar riktat man all uppmärksamhet mot denne och övriga medborgare blir genast mindre viktiga, vilket manifesteras i rangordningen kollegor först, därefter Svensson och sist buset. (Ekman 1999:132, 166). Muir (1977:189f) menar att poliser inte identifierar sig med medborgarna eftersom deras arbetsuppgift är att kontrollera de senare. Poliser lever därmed i en ”vi mot dem-värld”. Många poliser beskriver också att de kollegor som de arbetar frekvent med nästan är som en andra familj, vilket också är ett uttryck för att poliser främst identifierar sig med poliser (Pettersson 2006:14). Som exempel kan nämnas att poliser i allmänhet, och polisstudenter i synnerhet, tenderar att umgås förhållandevis mycket inom den egna yrkes- respektive utbildningskategorin. Normen om en stark kollegialitet märks också eftersom kollegor förväntas ställa upp för varandra, i tjänsten såväl som privat (Ekman 1999:167). Härav följer normen att man inte anmäler en kollega och heller inte vittnar mot denne (Granér 2004:172).

Street-justice

Den andra kategorin härrör från föreställningen om att polisen utgör den yttersta frontlinjen mellan ett välorganiserat och civiliserat samhälle och ett samhälle som präglas av normlöshet, lagtrots och den starkes rätt. Van Maanen (1974:73f) menar att poliser anser sig ha ett mandat att verka som moralens och etikens väktare. De medborgare som bryter mot samhällets spelregler, om än inte mot lagen, blir därmed föremål för *street-justice*. Polisen blir då åklagare, domare och verkställare i en och samma person⁴⁸.

Senioritet

Normen om senioritet är stark inom poliskollektivet. Detta faktum kan dels förklaras med att Polisförordningen formellt fastslår att kollegor med fler tjänsteår har förmanskap vid lika tjänstegrad (vid lika antal tjänsteår avgör levnadsålder förmanskapet), dels av att oerfarna poliser förväntas se och lära hur poliser med större erfarenhet hanterar olika situationer (Ekman 1999:167). Polisycket rymmer alltså något av en hantverksdimensionen, där relationen mellan en äldre och yngre kollega liknar den mellan en mästare och hans lärling. En bra polis blir man således först sedan man byggt upp en egen erfarenhetsbank. Nyutexaminerade poliser lär sig polisarbetet främst genom interaktionen med äldre kollegor, däribland hur de ska hantera situationer med flera olika kravställare. Genom denna inlärningsprocess förmedlas inte bara praktisk kunskap, utan också normer. Fielディング (1988) menar att denna socialisationsprocess är särskilt stark inom polisen, där yngre poliser blir bekanta med attityder, drivkrafter och motiv genom de yr-

⁴⁸ Ett citat från Lundh, tidigare polis vid Norrmalmsspiketen, får illustrera innebörden av begreppet *street-justice*: ”Vi tog oss rätten att på egen hand straffa dem som vi uppfattade som kriminella. Vi utgick bara från att de var skyldiga och verkställde straffet direkt. De var sopor som skulle rensas bort från samhällskroppen och vi var renhållningsarbetarna” (Lundh, citerad i DN 2005-02-10).

kesrelaterade historier som cirkulerar inom poliskollektivet. Sammantaget får äldre kollegor proportionellt större inflytande över arbetet tack vare normen om senioritet.

Autonomi i relation till chefer och regelverk

Enligt Skolnick finns det en strävan efter autonomi bland poliser (i bemärkelsen frihet från formella regler). Ekman menar att poliser på fältet uppfattar att det är de själva, snarare än formella chefer, som i praktiken bestämmer över polisarbetet (Ekman 1999:182-183). Att de gör det beror på att de tagit till sig normen om att det är fältpersonalen som ska bestämma över polisarbetet. Utmärkande för distansen mellan poliser i yttre tjänst och högre chefer är att det finns en vitt spridd uppfattning bland den förra kategorin om att den senare inte förstår polisarbetets villkor (Ibid 1999:160). Skolnick menar att det ständigt närvarande kravet på leverera förklarar förekomsten av "praktiskt polisarbete" – för att nå framgång i polisarbetet är det viktigare att en situation får en bra lösning än att lagen följs till punkt och pricka.

Säkerhet och auktoritet

Enligt Skolnick är säkerhetstänkande och upprätthållande av polisens auktoritet två av polisarbetets mest centrala variabler. Ekman rapporterar att poliser anser att det är mycket viktigt att kunna lita på sin kollega om det finns risk för våldsamheter. Granér (2004) finner stöd för denna norm i sin avhandling, och att komma till en kollegas undsättning uppfattas som en av kollektivets starkaste normer (Granér 2004:263). Det ses inte med blida ögon om någon bryter mot denna norm, eller uppträder på ett sådant sätt att det kan uppstå tvivel om kollegans lojalitet i ett skarpt läge. På motsvarande sätt finns en utbredd uppfattning om att man som polis inte ska uppträda provocerande i onödan, eftersom det ökar risken för våld (Finnstad 2000:222). Som polis bör man alltså låta de människor man möter avgöra hur man själv agerar. Hos poliser finns det å andra sidan en ovilja att backa, i synnerhet om deras auktoritet ifrågasatts inför andra människor (Granér 2004:168, Finnstad 2000:178). Polisen vill upprätthålla sin auktoritet och om någon försöker att undergräva denna kommer det att bemötas kraftfullt, med våld om så krävs (Ekman 1999:163). Att agera på ett sätt som gör att kollegan tappar ansiktet inför allmänheten är därmed inte tillrådligt.

Varför just dessa normer?

Om lämplighetslogiken består av en uppsättning normer är det relevant att fråga sig hur de har uppkommit. Skolnick menar att den starka lojaliteten inom poliskollektivet går att förklara med att osäkerhet och utsatthet kännetecknar yrket (1994:52). Genom att visa förtroende för och lojalitet gentemot kollegor reduceras osäkerhetsmomentet i arbetet.

Förtroendet kollegor emellan kan emellertid inte förväntas uppstå i just den sekund som en situation ställs på sin spets. Lojaliteten, vilken ytterst handlar om att

vara beredd att riskera det egna livet för att undsätta en kollega, tar lång tid att bygga upp. Men eftersom våld, dessbättre, är ett relativt sällsynt inslag i det vardagliga arbetet måste lojaliteten manifesteras på annat sätt, företrädesvis i situationer där våld inte förekommer (Ekman 1999:173).

Det är mot bakgrund av detta som normen att inte kritisera kollegor öppet, alternativt agera på ett sådant sätt att dessa tappar ansiktet, ska ses. Att framställa en kollega i dålig dager är detsamma som att signalera bristande lojalitet. Därmed riskerar kritikern att hans kritik faller tillbaka på honom själv: om han inte är lojal i detta sammanhang, kan vi då lita på honom i ett skarpt läge?

En annan framträdande norm är att poliser inte bör uppträda provocerande eftersom detta kan utsätta kollegor för fara. Att poliser ofta reagerar kraftfullt då deras auktoritet ifrågasätts får därmed sin förklaring. Under förutsättning att medborgarna lyder polisen, och därigenom erkänner ordningsmaktens auktoritet, minskar risken för våldsanvändning. Poliser är därför noga med att visa såväl allmänhet som kollegor att man inte accepterar att den egna auktoriteten undergrävs, vilket förklarar polisens ovilja att backa då de väl påbörjat en tjänsteåtgärd.

Normen om street-justice (polisers föreställning om det riktiga i att ingripa mot medborgare som bryter mot samhällets spelregler, om än inte mot lagen) kan dels förklaras med att poliser ser sig själva som försvarare av det samhällskontrakt som reglerar samvaron mellan människor, dels med att de utgår från att poliser har högre moral än folk i allmänhet (Granér 2004:261). Att arbeta som polis innebär dessutom att man, jämfört med de flesta andra, möter mycket av människans mörka sida, till exempel vrede, girighet, avund och högmod. Dessa faktorer leder till att poliser anser sig ha rätt att straffa de handlingar som juridiken inte straffar, att normen om street-justice är nödvändig.

En förklaring till normen om senioritet är att polisorganisationen är hierarkisk, men viktigast är kanske ändå att yrket handlar om att hantera människor i olika situationer. Kunskap om hur man gör det på bästa sätt är svår att få annat än genom praktisk erfarenhet, och de poliser som har mest erfarenhet har således bäst förutsättningar att leda arbetet (Holgersson 2006:33).

Normen om ”praktiskt polisarbete” speglar föreställningen om att poliser på fältet bör ha en viss autonomi gentemot chefer och regelverk. Skolnick (1994) menar att normen delvis går att förklara med de krav på effektivitet som poliser ständigt måste leva upp till – att lösa en situation, till exempel att avvisa en lindrigt knarkpåverkad person från en butik utan att tumult uppstår, är således viktigare än att alltid följa lagen till punkt och pricka.

En annan förklaring till att poliser tagit till sig normen om autonomi, är förmodligen gruppens starka tilltro till det sunda förnuftet (Ekman 1999:204, Fielding

1984:574). Med praktikerns erfarenhet tar de sig således rätten att ignorera eller anpassa föreskrifter som de uppfattar som orimliga⁴⁹.

Ytterligare en förklaring till normen är att lagtexter och interna förhållningsregler är abstrakt formulerade, och att poliserna är skeptiska till föreskrifternas avsändare. Polisarbetets oförutsägbarhet är orsaken till de abstrakta formuleringarna – föreskrifterna måste ha giltighet i olika situationer som kräver olika lösningar. Denna abstraktion inbjuder emellertid fältpersonalen att tolka hur de ska tillämpa reglerna i sitt arbete, och de gör det utifrån de normer som de delar med andra poliser. Medan normerna är starka och högst reella, uppfattar poliserna inte sällan föreskrifterna som avlägsna, abstrakta och verkninglösa. Dessutom är det inte ovanligt att fältpersonalen anser att de som formulerat föreskrifterna saknar ingående kunskaper om fältarbetet. Styrkan i normen om polisens autonomi fångas av den återkommande kommentaren att ”verkligheten styr” (Ekman 1999:183-184).

Lämplighetslogiken som lös koppling

I detta kapitel argumenterar jag för att polisiärt agerande återspeglar lämplighetslogikens föreställning om det goda polisarbetet.

Till övervägande del har polisens agerande stöd i de föreskrifter som reglerar polisarbetet, men lämplighetslogiken rymmer också beteenden som inte har det. Hur ska man då tolka förhållandet mellan sådana beteenden och föreskrifterna, där de senare har till syfte att förmedla ett intryck av att statens våldsmonopol står under demokratisk kontroll och styrning? Det nyinstitutionella begreppet *lös koppling* ger ett svar på frågan.

Lös koppling anspelar på det glapp som finns mellan den formella och den informella struktur som en organisation har byggt upp – det vill säga glappet mellan vad man säger och vad man gör (Meyer och Rowan 1977:341). I polisens fall innebär detta att politiker och polischefer försöker vidmakthålla en legitimerande struktur med hjälp av olika föreskrifter samtidigt som arbetet på fältet sköts enligt mer praktiska överväganden (jfr Johansson 2002:31). Att delvis frikoppla verksamheten på fältet från organisationens officiella målsättningar innebär en rad fördelar. Polisen kan till exempel agera med större flexibilitet och har möjlighet att anpassa sig efter ett betydligt bredare spektrum av förändringar i omvärlden, jämfört med om systemet var tätt sammanlänkat (Johansson 2002:33).

”Praktiskt polisarbete” främjar organisationens effektivitet eftersom en alltför rigid syn på formella regler ofta leder till att verksamheten inte når sina övergripande mål. Så länge effekterna på andra väsentliga värden, exempelvis rätts-

⁴⁹ Som ett exempel på detta får ett citat hämtat ur Ekman (1999:152): ”Poliser är till för att reparera dålig politik. Det ligger mycket i det.”.

säkerhet och förvaltningsstyrning, är begränsade, kommer man därför att ha överseende med att poliser bortser från en del formella regler. Ett exempel på detta är att poliser har möjlighet att lämna rapporteftergift på bötesbelagda förseelser, exempelvis att cykla utan lyse. En alltför nitisk kontroll av fordon, fotgängare, cyklist, etcetera skulle sannolikt leda till att polisen inte kom långt ifrån stationen innan passet var slut. Enligt regelverket ska dock poliser vara mycket restriktiva med att ge rapporteftergifter, något som, enligt mig, inte stämmer med verkligheten. Min bild är att rapporteftergifter används allt annat än restriktivt, just med motiveringen att polisens verksamhet annars helt skulle upptas av att korrigera småförseelser. Meyer och Rowan (1977) skriver: "The committed participants engage in informal coordination that, although often formally inappropriate, keeps technical activities running smoothly and avoids public embarrassment" (Meyer & Rowan 1977:358).

Lämplighetens konsekvenser

I detta kapitel kommer jag dels klarlägga vilka normer som styr det vardagliga polisarbetet, dels diskutera potentiella konsekvenser av en sådan normstruktur. Jag har tidigare argumenterat för att en lämplighetslogik både styr vad poliser uppfattar som bra polisarbete och hur de anser att detta bör bedrivas. Vidare har jag anfört skäl för att lämplighetslogiken bör ses som en institution som uppstår på grund av en tämligen oprecis styrning, och till följd av att poliser har ett antal kravställare att ta hänsyn till i varje situation där de agerar.

I detta kapitel har jag framförallt fokuserat på den autonomi som poliser tillskansar sig i relation till föreskrifter och chefer. Visserligen har de normer som lämplighetslogiken består av delvis stöd i de föreskrifter som är tänkta att reglera och legitimera verksamheten, men delvis inte. Det är relevant att fråga sig vilka konsekvenser detta får för *effektivitet, rättssäkerhet och förvaltningsstyrning*. Låt oss börja med konsekvenserna för effektiviteten i polisarbetet.

Eftersom polisarbetet är oförutsägbart och föreskrifterna ger begränsad vägledning om hur specifika situationer ska hanteras, är det rimligt att anta att oerfarna poliser anpassar sig till organisationens normsystem och lär sig av hur kollegor med mer erfarenhet agerar. Man kan anta att sådan förmedling av kunskap ökar effektiviteten. Den autonomi som lämplighetslogiken medger kan också antas främja effektiviteten, eftersom denna sannolikt är intimt förknippad med det jag tidigare har benämnt "praktiskt polisarbete". Genom småprat poliser emellan får abstrakta föreskrifter en konkret innebörd om hur man bör agera och prioritera. Därmed kan poliserna lösa komplicerade situationer, om än inte på det sätt som föreskrifterna stadgar.

Lämplighetslogikens konsekvenser för rättssäkerheten är mer oklar. Generellt kan dock sägas att traditionella förvaltningsdemokratiska värden som likhet inför lagen och likabehandling stärks om myndighetsutövarna har ett minimalt handlingsutrymme eller en väl utvecklad professionsetik. Det gör att den asymmetris-

ka maktrelation som råder mellan polis och medborgare blir något mer balanse-rad, och att utsatta brukargrupper, med små möjligheter att hävda sig gentemot samhällets organ, får visst skydd. Å andra sidan riskerar ett minimalt handlingsutrymme att leda till stelbenthet, byråkrati och ineffektivitet. Dagens polisiära handlingsutrymme, i kombination med lämplighetslogiken, möjliggör snabba, smidiga och i viss mån individanpassade lösningar. För grupper som har en etablerad position i samhället, här benämnda Svensson, utgör sannolikt inte lämplighetslogiken något större hot mot rättssäkerheten. Det är emellertid svårt att tro att rättssäkerheten för polisens huvudklientel – kriminella, marginaliserade och psykiskt sjuka – ökar till följd av den lämplighetslogik som poliskollektivet följer.

Jag avslutar med några ord om politikernas möjlighet till styrning och kontroll, här sammanfattat med termen förvaltningsstyrning. Det är nödvändigt, av skäl som anförts ovan, att styrningen av den polisiära verksamheten är oprecis till sin karaktär. I praktiken leder detta till att politikerna har mycket litet inflytande över vad polisen de facto gör med medborgarna, samtidigt som polisen är immun mot röstsedeln som maktmedel. Politikerna saknar emellertid inte möjligheter att påverka – utnämnings-, finans-, reglerings-, och kontrollmakten är exempel på verkningsfulla styrmedel. Möjligheterna för politiker och polischefer att få insyn i och kunna påverka den lämplighetslogik som genomsyrar det praktiska polisarbetet, får trots detta anses som begränsade. Den polisiära normen om att hålla en viss distans till chefer och föreskrifter ger en tydlig fingervisning om att så är fallet, nu och för betydande tid framöver.

Referenser

- Bendz, A (2003), Arbetslöshetsförsäkringen och autonomin, i Pierre, J & Rothstein, B (red), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Lund: Liber AB.
- Berggren, N-O & Munch, J (2007), *Polislagen – En kommentar*. Stockholm: Norstedts.
- Blom, B (2006), Marknadsorientering av socialtjänsten – orsaker, motiv och effekter, i Grape, O, Blom, B och Johansson, R (red), *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Brunsson, K (2000), "Det går inte att styra med resultat". *Statsvetenskaplig tidsskrift* 3: 235-241.
- Carlström, A-K (1999), *På spaning i Stockholm*. Institutet för folklivsforskning, etnologiska institutionen. Stockholms universitet.
- Coble Vinzant, J & Crothers, L (1998), *Street-Level Leadership. Discretion & Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Dagens nyheter.
- Ekman, G (1999), *Från text till batong – om poliser, busar och svennar*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.
- Fielding, N (1984), Police Socialisation and Police Competence. *The British Journal of Sociology*. 35 (4), s 568-590.
- Fielding, N (1988), *Joining Forces*. New York: Routledge.
- Finnstad, L (2000), *Politiblikket*. Oslo: Pax Förlag A/S.

- Granér, R (2004), *Patrullerande polisers yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Hall, P A & Taylor R C R (1996), 'Political science and the three new institutionalisms' *Political Studies* 44, 952-973.
- Helgøy, I (1997), *Den institusjonsbaserte atferdingen i Skandinavia. Diagnostisering, arbeidsformidling og samtalerapi*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Holgerson, S (2006), *Yrke: Polis. Motivation, yrkeskunnskap och andra förutsättningar för polisarbete*. Stockholm:GML Reklam AB..
- Holmberg, L (1999), *Inden for lovens rammer*. Köpenhamn: Gyldendal.
- Jarl, M (2003), "Och då skruvar man på sig i andra änden och vet inte riktigt vart man ska ta vägen..." Om brukarinflytande och representativ demokrati, i Pierre, J & Rothstein, B (red), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och önskade effekter*. Lund: Liber AB.
- Jacobsson, M (2006), En ritual som ger tyngd – om muntliga förhandlingar i mål om tvångsvård, i Grape, O, Blom B och Johansson R (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, R (1992), *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv avhandlingsserie.
- Johansson R (2002), *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund:Studentlitteratur.
- Karp, S & Stenmark, H (2007), *Att lära till polis – traditioner och förnyelse inom utbildning och yrkesliv*. Umeå: Pedagogiska institutionen och Polisutbildningen.
- Kumlin, S & Rothstein, B (2003), Staten och det sociala kapitalet, i Pierre, J & Rothstein, B (red), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och önskade effekter*. Lund: Liber AB.
- Lipsky, M (1980), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Lundh, M (2004), *Sveriges likas lag*. Stockholm: Kalla kulor förlag.
- Lundquist, L (1998), *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Van Maanen, J (1988), *Tales of the Field. On Writing Ethnography*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Manning, P & van Maanen, J (1978), *Policing, a view from the street*. Santa Monica: Goodyear Publishing Company.
- March, J G & Olsen, J P (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J G & Olsen, J P (2004), *The Logic of Appropriateness*. ARENA: Working Papers WP 04/09.
- Maynard-Moody, S & Musheno M (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Services*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meyer, J & Rowan B (1977), 'Institutionalizing organizations: formal structure as myth and ceremony', *American Journal of Sociology* 83, 340-363.
- Meyers, M & Vorsanger S (2003), *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*, i Peters, B, G & Pierre, J (red), *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Peters, B G (2005), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, 2nd edition. London, Continuum.
- Petersson, O (2007), *Den offentliga makten*. Stockholm: SNS Förlag.

- Petersson, O J (2006), Den legalistiska kontra autonoma myndighetsutövningen. En studie angående polisiära normers effekt på rättssäkerhet och politisk återkoppling. Introduktionspromemoria presenterad vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Norrköping 2007.
- Proposition 1985/86:80.
- Proposition 1997/98:136.
- Proposition 2006/07:1, bilaga 1.
- Regeringsformen.
- Regleringsbrev Rikspolisstyrelsen 2006:2.
- Rombach B (1991), Det går inte att styra med mål! Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B (2002), Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik, 2:a uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Sannerstedt, A (2001), Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, i Rothstein B (red), Politik som organisation. Stockholm: SNS Förlag.
- Scott, W R (1995), Institutions and organizations. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.
- Schierenbeck, I (2003), Bakom välfärdsstatens dörrar. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Skolnick, J (1994), Justice Without Trial. New York: Macmillan College Publishing Company.
- Svensk författningssamling.
- Sveriges Rikes Lag.

Kapitel 8

Ledarskapets autonomi – om chefers dilemman och handlingsutrymme

Maria Wolmesjö

Socialt arbete är, som verksamhetsfält och profession betraktat i ständig förändring och därför ofta föremål för forskning ur olika perspektiv. Det sociala intervensionsarbetet, (att stödja och hjälpa) bedrivs inom socialtjänst, sjukvård, skola, kriminalvård och frivilligorganisationer i förhållande till individer, grupper eller samhällen som befinner sig i socialt utsatta situationer (Kokkinn, 2005). Målet med arbetet är att motverka sociala problem vilket även kapitel fem i denna antologi har beskrivit. Eftersom det sociala arbetets verksamhetsområde är i ständig förändring tillkommer ständigt nya färdigheter som det är önskvärt att anställda besitter eller tillägnar sig – det gäller för alla som är yrkesverksamma inom det sociala området, och speciellt för de som har en ledande ställning (Kokkinn, 2005). Några exempel på etablerade teoretiska begrepp som under senare år fått fäste i det praktiska arbetet är *New Public Management*, *kostnadseffektivitet*, *brukarstyrning* och *evidensbaserat arbete*. Jag menar, liksom Rank och Hutchison (2000:487), att det är relevant att studera hur ledarskap påverkas i verksamheter som ständigt förändras. I detta kapitel sätts därför fokus på vilken betydelse sammanhang och autonomi har för chefer och deras handlingsutrymme.

Chef över den egna professionen

Ledare förekommer inom alla professionsområden och ingen organisation tycks fungera utan dem. Inom flera av de professioner som beskrivits tidigare i denna antologi (till exempel läkare, revisorer, lärare, socionomer och poliser) är det vanligt att den som har en ledande funktion själv delar utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet med dem som denne är satt att leda. Detta väcker intressanta frågor: Vad innebär det för ledarens och ledarskapets autonomi att leda "lika", det vill säga personer från det egna professionsområdet och samtidigt vara organisationsledningens företrädare? Är det möjligt, eller ens önskvärt att vara kvar i sin tidigare yrkesroll och professionsidentitet som kollega, och att samtidigt gå in i en ny roll som arbetsledare?

En person som går från att vara medlem av en profession till att leda den ställs inför nya villkor och krav. Arbetsledare inom professionsområden står ofta med en fot i den tidigare yrkesrollen, (till exempel läkare, revisor, lärare, socionom eller polis) och med den andra i sin nya roll som chef. Dessa chefer befinner sig i ett spänningsfält, och det är intressant att studera vad detta innebär för ledarskapets autonomi och för professionsutvecklingen.

Chefens professionella autonomi

I inledningen av denna antologi definieras professionell autonomi⁵⁰ som den legitima kontroll och styrning, inom vilka ramar en yrkesgrupp har rätt att själv bestämma över sitt arbete (jfr Gross et.al, 2007). Graden av professionell autonomi avgör således graden av handlingsutrymme och handlingsfrihet inom yrket. I tidigare kapitel och vid flera tillfällen har professionell autonomi även lyfts fram som en förutsättning för att ett yrkesområde ska kunna betraktas som en profession, samt något som krävs för att upprätthålla professionalism (jfr Friedman, 1994). Chefers ledningsuppdrag medför ofta stor handlingsfrihet och stort handlingsutrymme och därmed makt och möjlighet att agera självständigt. Men trots att chefer har rätt att besluta och styra, befinner sig de allra flesta i en position som innebär att de samtidigt är styrda av andra. Är ledarskapets autonomi en paradox?

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna artikel är att analysera vad som händer när autonomin blir ett problem för professionsutövare inom offentlig sektor och som har en ledande befattning. De problem jag kommer att fokusera på är de dilemman som kan uppstå som en följd av graden av professionell autonomi.

⁵⁰ Från grekiskans *auto* (sig själv) och *nomos* (lag), d.v.s. själv-lag eller självstyre, fri från yttre styrning (ref)

Ett mer precist syfte är att få en djupare kunskap om vilka utmaningar första linjens chefer – de chefer som befinner sig närmast medarbetarna i organisationen – ställs inför i sin yrkesroll samt hur deras vardagsvillkor ser ut. I den här artikeln kommer jag att fokusera på chefer inom offentlig förvaltning: jag beskriver hur deras chefsroll ser ut och under vilka villkor de arbetar med att leda och organisera professionsstarka organisationer inom (främst) socialtjänst. Mer specifikt studerar jag vilka dilemman som personer i arbetsledanden position ställs inför och hur de hanterar dem. Jag vill betona att de upplevelser och dilemman som jag synliggör och analyserar i det här kapitlet härrör från intervjuer med första linjens chefer. Centrala frågeställningar i kapitlet är:

- Vilka dilemman beskriver första linjens chefer som betydande utmaningar i det egna ledarskapet?
- Vilket handlingsutrymme har de (vilka förutsättningar att välja handlingsstrategier ger styrande dokument)?
- Hur hanterar första linjens chefer de dilemman som de beskriver (vilka handlingsstrategier använder de sig av)?
- Hur motiverar de sitt var av strategi?

Dilemma definieras här som när två (eller flera) hänsyn eller intressen står i motsättning till varandra och det inte är helt givet vilket som är det bästa valet, det vill säga vad som är ”rätt” respektive ”fel”. Dilemman uppstår även när valet står mellan två önskvärda, alternativt två dåliga alternativ (Strand, 2006).

Teoretisk referensram

Flera olika vetenskapliga teorier och forskningstraditioner finns representerade inom professionaliseringsforskningen. Nedan presenterar jag den teoretiska referensram som ligger till grund för resonemanget i denna artikel.

Det essentialistiska forskningsperspektivet dominerade mellan 1930- och 1970-talet och här anlägger jag det för att tydliggöra den diskussion som ledde fram till att ett antal kriterier för vad som kännetecknar en profession ställdes upp. En andra forskningsinriktning betonar istället ”professionaliseringsprocessen och de strategier som yrkesgrupper utvecklat för att avgränsa ett yrkes- och kunskapsområde” (Selander, 1989:14). Denna inriktning använder jag för att belysa akademiseringen av social omsorgsutbildning och de krav som finns på att socio-nomexamen ska innehålla kunskap om ledning. En tredje forskningsinriktning beskriver professionernas ställning i samhället. Teorier från denna inriktning använder jag för att belysa makt- och könsaspekter i ledarskapets autonomi, aspekter som professionsforskningen ofta har förbisett tidigare (Hellberg, 1989).

Professionsforskning

Begreppet *profession* har sitt ursprung i det latinska ordet ”*professio*” som betyder erkännande, uppgift eller yrke. Att vara professionell innebär därmed att vara yrkesmässig (Selander, 1989). Professionsbegreppet kan, som tidigare har beskrivits inledningsvis av Jonnergård, K. Funck och Wolmesjö i kapitel ett och av Olofsson i kapitel två, ha flera innebörder och används bland annat för att, utifrån olika kriterier beskriva vilken status ett yrke har på arbetsmarknaden (Beckman, 1989; Johansson, 2001). Dessa kriterier avgör också om yrket kan betraktas som en profession eller inte. De kriterier som professionsforskningen (återkommande) använder är:

- specialkunskaper och formell utbildning med akademisk examen,
- formell prövning av kompetens, samt kontroll av vem som får utöva yrket
- ledningsnormer eller etiska koder

Utifrån dessa kan vi konstatera att första linjens chefer i äldre- och handikappomsorg är, en *välståndstatsprofessionstyp* (Brante, 1989) eller en *semiprofessionell yrkesgrupp* (Gynnerstedt, 1993; Trydegård, 2000). Detta eftersom de saknar en fast, gemensam teoretisk kunskapsbas och en samhällelig auktorisation. Akademiseringen av grundutbildningen och möjligheten till att forska och utbilda sig på avancerad nivå, har emellertid gjort att en expertis inom socialt arbete har kunnat växa fram. Behovet av en auktorisering eller någon form av legitimering diskuteras dock inom de fackliga organisationerna, och socialstyrelsen har kommit med riktlinjer och råd om kompetenskrav för de som arbetar med barnvårdsutredningar och i arbetsledande uppdrag (Socialstyrelsen, 2004). Blenberger (2007) har tidigare aktualiserat behovet av att diskutera och att utforma etiska riktlinjer för ledare inom verksamheten och numera finns det en etisk kod för socialarbetare och etiska riktlinjer för chefer inom offentlig förvaltning. Detta bidrar till att öka förutsättningarna för socialarbetare att ses som en profession i teoretisk mening. Staffan Selander (1989) menar dock att användandet av:

professionsbegreppet för alla möjliga slags praktiskt inriktade yrken med abstrakt, systematisk eller teoretisk kunskapsbas leder till att begreppet uttunnas intill oanvändbarhet (Selander, 1989:112).

Visserligen är professionsbegreppet alltjämt ett mål för olika yrkesgruppers strävan efter status och kontroll över ett specifikt kunskaps- och yrkesområde, men socialt arbete är internationellt accepterat som en profession i utveckling (Johnson m.fl., 1997).

Ledarskapsforskning

I denna artikel använder jag även ledarskapsteori som en teoretisk förklaringsmodell. Ledarskapsforskning är, liksom professionsforskning, ett område med flera perspektiv och teoretiska inriktningar. Kännetecknande för traditionella le-

darskapsteorier är att de antingen försöker förklara uppkomsten av ledarskap, eller dess natur och effekter (Hagström, 1990). En kritik mot dessa teorier är att allt för stor vikt lagts vid ledaren som person (Nilsson, 2003; Tullberg 2003). En inriktning som fått allt större fäste sedan 2000-talets början, är istället beskrivningen av ledarskapet som en social konstruktion (Tullberg, 2003). Med det menas att ledarskap är något som utvecklas i interaktionen mellan chef (ledare) och medarbetare (ledda), och att de tillsammans formar dess innebörd (Wolmesjö, 2005). Det är till denna inriktning jag förhåller mig i det här kapitlet, vilket gör att även medarbetare (liksom överordnade chefer och brukare) ges en betydande roll för hur ledarskapets autonomi tar sig uttryck.

Generellt är ledning och organisering av offentlig sektor väl etablerat som forskningsområde. Tidigare forskning har främst inriktat sig på överordnad chefsnivå, till exempel politisk ledning (Möller, 2000) och ledning på förvaltningsnivå (Lundquist, 1993; Sahlin-Andersson, 2000) och trots att första linjens chefer är den största chefsgruppen har den studerats relativt lite. Det är också i denna chefsgrupp man hittar flest kvinnor i ledande befattning, inte minst inom offentlig sektor.

Nedan beskriver jag kortfattat den kontext som första linjens chefer, vilka är i fokus för denna artikel, befinner sig i. Avsikten är att ge en bakgrund till det sammanhang cheferna verkar i och har att förhålla sig till.

Äldre- och handikappomsorgens kontext

Den kommunala verksamheten är en av Sveriges största arbetsplatser och ännu fler möter verksamheten som brukare/kunder/klienter eller anhöriga. Det är med andra ord en verksamhet som berör många människor. Inom socialtjänsten är en klar majoritet av de anställda kvinnor, och inom den kommunala äldre och handikappomsorgen rör det sig om en så stor andel som 90 procent (SCB, 2005). Cirka fyra procent av de anställda inom äldre- och handikappomsorgen har en arbetsledande befattning, och merparten av dessa återfinns i rollen som första linjens chef. Andelen kvinnor i chefsposition i kommunal tjänst är högre än andelen kvinnor i chefsposition i privata sektorn, drygt 60 procent jämfört med 20 procent. (SCB, 2006). Lena Dominelli (1988, 1997) som har studerat socialt arbete ur ett genusperspektiv, menar att kvinnodominerade yrken som regel har färre hierarkiska nivåer, och därmed färre ledningsfunktioner med hög grad av autonomi, än yrken där andelen män dominerar. Möjligheterna för kvinnor att avancera blir därmed färre, något som är tydligt inom socialtjänsten och särskilt inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

Professionaliseringen av socialt arbete har inneburit en utveckling från ett frivilligt och filantropiskt arbete till en vetenskapsteoretisk men praktiktäna högskoleutbildning. Under processen har flera nya befattningar och verksamhetsområden utvecklats och formaliserats (Kokkinn, 2005). Utbildningen till föreståndare/chef inom äldre- och handikappområdet, har under drygt tjugo år genomgått

en omfattande förändring - från en sex månader lång föreståndarutbildning, till en akademisk utbildning på tre och ett halvt år. Vilka specialkunskaper utbildningen har fokuserat på har varierat från sjukvårds- och omsorgskunskap till lednings- och handläggningskunskap. Inom socialt arbete finns, som tidigare nämnts för närvarande inga formella krav på att personer i chefsbefattning ska ha viss ledarskapsutbildning eller specialkompetens. Det finns heller inga bestämmelser kring vem som får utöva yrket. Generellt är det emellertid så att flera av första linjens chefer själva har erfarenhet från praktiskt socialt omsorgsarbete. Vidare är det vanligt att de har social omsorgsutbildning alternativt socionomutbildning, men även annan högskoleutbildning förekommer. Att olika chefer har olika utbildningsbakgrund, ålder, kön och antal år i yrket, är några av de variabler som gör att det är rimligt att anta att det förekommer olika ledningsnormer och etiska koder bland cheferna.

Chefernas utbildningsbakgrund

Att benämna sitt yrkesområde profession, är ett sätt att skänka legitimitet till sin verksamhet eftersom det innebär att man har unik kunskap om ett område och att man delar en gemensam kod. På så sätt exkluderas också andra från att tillhöra professionen (Abbott, 1981). Som jag beskrev ovan är legitimitetsfrågan aktuell för socionomer, eftersom man för diskussioner om auktorisering och därmed professionalisering. De chefer som jag har intervjuat i min undersökning har skiftande utbildningsbakgrund, med allt från sjuksköterskexamen till högre utbildning inom personaladministration. Att chefer har olika utbildningar kan anses försvåra en möjlig utveckling mot en gemensam chefsprofession, men det finns också gemensamma nämnare bland utbildningarna, eller snarare bland de utbildade. Flera av mina intervjuobjekt betonar nämligen betydelsen av att de själva har en grundutbildning i socialt omsorgsarbete eller socialt arbete. Cheferna menar att deras bakgrund gör att de har en kunskap om hur livsvillkoren kan se ut för dem som nyttjar verksamheten, och att de därmed också vet hur arbetsvillkoren ser ut för de medarbetare som de själva är satta att leda. Det ger dem en ökad förståelse av verksamheten, och en trygghet i att "tala samma språk" som sin personal. Enligt de intervjuade arbetsledarna betonar deras medarbetare vikten av det senare, eftersom de kräver en närvarande och kommunicerande chef (jfr Wolmesjö, 2005).

Empiriskt material

Kapitlets empiriska material är hämtat från socialtjänsten, främst från äldre- och handikappomsorgen, och består av kvalitativa intervjuer med chefer på olika nivåer i organisationen. Intervjuerna bidrar till att åskådliggöra olika situationer i ledarskapet och är hämtade från ett pågående forskningsprojekt om vilka dilemman som första linjens chefer upplever att de ställs inför. Förutom socionomer ingår även poliser, skolledarare och sjuksköterskor i projektet (Rickard & Wolmesjö, pågående forskning). Första linjens chefer är till antalet den största chefs-

gruppen inom offentlig förvaltning. Inom socialtjänsten är majoritet av dessa chefer kvinnor. I det här kapitlet presenterar jag delar av intervjuer med relativt nytexaminerade chefer från äldre- och handikappomsorgen. Något som komplicerar bilden är dock att det inte finns något formellt krav på att chefer inom äldre- och handikappomsorg ska ha en gemensam grundutbildning. Därför är det rimligt att anta att ledningsnormer och etiska koder kan se olika ut på olika arbetsplatser.

Jag har även kompletterat det empiriska materialet i detta kapitel med intervjuer från en annan pågående forskningsstudie. Den studien undersöker ledarskap i kommunal äldre- och handikappomsorg i relation till frivilligorganisationers delaktighet och inflytande i verksamheten. De intervjuade är första linjens chefer med lång erfarenhet av att leda professionsstarka organisationer. Forskningsprojektet är ett nordiskt/baltiskt samarbete men i den här artikeln presenterar jag endast material från den svenska studien (Wolmesjö & Zanderin, pågående forskning).

Totalt består det empiriska materialet i detta kapitel av ett trettiofem intervjuer och i analysen av dem framträdde tidigt ett antal teman. Temana har utkristalliserat sig genom att materialet delats in i en beskrivande del där cheferna talar om sitt ledarskap, en del där de talar om förutsättningar för ledarskapet och en "görande" del, där de talar om hur de hanterar de beskrivna dilemman. Dessa teman har jag valt att kalla: *ledarskapets utmaningar och dilemman, handlingsutrymme och handlingsfrihet* samt *val av handlingsstrategier*. De citat som jag har valt att presentera i artikeln är tänkta att tydliggöra dessa övergripande teman. Citaten är hämtade från intervjuer med första linjens chefer inom äldre- och handikappomsorgen, och är svar på direkta frågor om dilemman och handlingsutrymme.

Ledarskapets utmaningar och dilemman

Flera av de intervjuade cheferna har lång erfarenhet av den kommunala äldre- och handikappomsorgen, både från praktiskt omsorgsarbete och i arbetsledande ställning. Den sammanfattande bild de ger av ledarskapets utmaningar och etiska dilemman, beskriver en förändrad arbetsledarroll - från vård- och omsorgsuppgifter, via behovsutredningar till en administrativ chefsbefattning med personal-, verksamhets- och budgetansvar. Återkommande centrala begrepp i intervjuerna är: *dilemman, handlingsutrymme, handlingsfrihet, lojalitet* och *handledningsstrategi*. Nedan sammanfattar jag hur intervjupersonerna upplever den förändrade rollen (praktiken) kopplat till hur den beskrivs i vetenskaplig litteratur (teorin).

Trender och nya ansvarsområden

En tendens inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen är att verksamheten generellt har blivit mer effektiv till följd av olika omstruktureringar. Ett exempel på det är att en befattning tidigare kunde fylla flera funktioner och ha

ansvar för att hantera frågor inom flera olika områden. En och samma person kunde vara ansvarig för både arbetsledning *och* biståndsbedömning. Numer har flera av landets kommuner delat upp sådana befattningar i flera tjänster, och det finns således både arbetsledare och biståndshandledare. Nästa steg i effektiviseringen av verksamheten har varit att skärpa handlingsutrymmet, genom att lägga ut ansvaret för budgeten i organisationen och ge arbetsledarna redovisningsskyldighet inför kommunalnämnden.

Politisk styrning

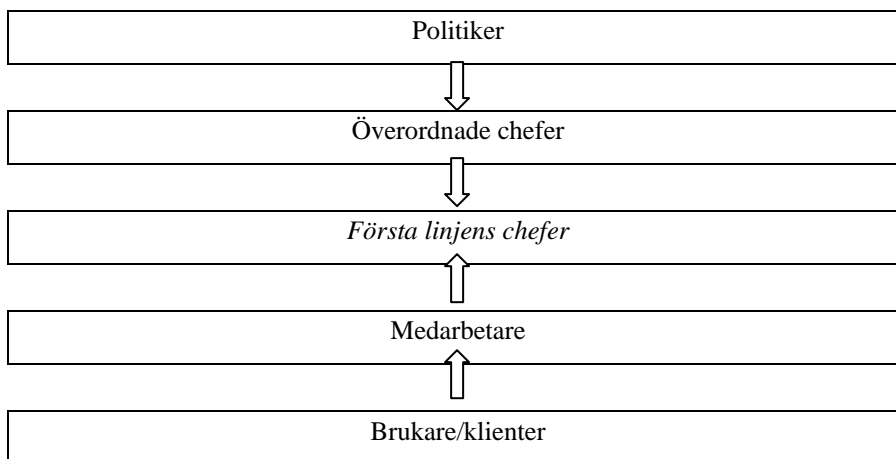
En del av komplexiteten i ledarskapet inom offentlig sektor, går att härleda till det faktum att verksamheten är en politikerstyrd linjeorganisation. Den hierarkiska strukturen går från politisk nämnd, via förvaltningschef (och eventuell ytterligare överordnad chef), till första linjens chefer. Politikerna har i denna mening en ledningsfunktion. Uppdraget för verksamheter inom socialt arbete finns formellt beskrivet i Socialtjänstlagen, SoL (SFS 2001:453), där det också går att utläsa vem som ansvarar för mer specifika insatser riktade mot äldre och personer med funktionsnedsättningar. Arbetsledare inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen har vidare att förhålla sig till *Lagen om särskilt stöd och service för vissa funktionshindrade*, LSS (SFS 1993:387), och *Hälso- och sjukvårdslagen*, HSL (SFS 1982:763). Utöver dessa lagar finns det arbetsrättsliga lagar och förordningar som styr det direkta arbetsledaransvaret.

Chefer i mellanposition

Stycket *Chef över den egna professionen*, ger en bakgrund till de av ledarskapets dilemman som handlar om att "leda lika". Ytterligare en bild som beskriver ledarskapets dilemman, och som används för att förklara vardagsvillkoren för första linjens chefer, är bilden av att befinna sig i en "klämsits" (Rickard, 1997), ibland även beskrivet som "hamburgersyndromet" (figur 1). Första linjens chefer befinner sig mellan å ena sidan den politiska ledningen och överordnade chefer, och å andra sidan medarbetare, klienter och deras anhöriga. Positionen i mitten innebär att första linjens chefer är budbärare mellan olika domäner (Kouzes & Mico, 1979; Olsson, 1988; Olsson & Ingvad, 2003; Ragneklint, 2002). Offentliga organisationer kan delas in i fyra domäner; en politisk domän, en lednings- eller administrativ domän, en professionell service- eller vårdomän och en användardomän. Inom respektive domän finns ett "eget" språk och en "egen" kultur och de skiljer sig åt till exempel avseende styrning och arbetssätt (Ragneklint, 2002) eller strategier för att kontrollera varandra (Olsson, 1988). Här finns en risk för att skilda identiteter och diskurser utvecklas i organisationen och det bidrar till en minskad känsla av sammanhang för organisationens medlemmar (Kouzes & Mico, 1979). Första linjens chefer har en roll som innebär att de måste kunna röra sig mellan dessa olika grupper, hantera skilda "språk" och "kulturer" för att förmedla organisationens värdegrund, tankar och frågeställningar mellan de olika medlemmarna i en organisation för att öka känslan av sammanhang. Eftersom samtliga aktörer har skilda förväntningar på första linjens chefer finns det en risk att dessa hamnar i en lojalitetskonflikt, något som ett flertal

forskare har diskuterat tidigare (Wolmesjö, 2005; Thylefors, 2007). Samtidigt innebär deras position att de har möjlighet att erövra ett större handlingsutrymme.

Figur 1: hamburgersyndromet



Verksamhetens organisation påverkar i hög grad hur ledarskapet formas, men trots det beskrivs de krav och förväntningar som finns på första linjens chefer relativt lika, oberoende av organisationsform (Wolmesjö, 2005). Det är en brist i forskningen, eftersom första linjens chefer kan ha allt mellan 30 och 150 medarbetare, och varierande tillgång till administrativa stödfunktioner.

Lojalitet – men mot vem?

En av utmaningarna i ledarskapet, och ett etiskt dilemma för flera av de intervjuade cheferna, handlar om vem chefen ska vara *mest* lojal mot. Detta dilemma är ett exempel på den "klämsits" som jag beskrev tidigare. För flertalet av de intervjuade cheferna innebär decentraliseringen och delegeringen av flera beslut, att deras arbete utgår från den verksamhet som de är chef över. Det vill säga att de är fysiskt och geografiskt placerade på, till exempel, en större enhet med ett särskilt boende. I andra fall sitter cheferna centralt placerade, tillsammans med andra chefer, och har sina respektive arbetsgrupper spridda i ett geografiskt hemvårdsområde. Oavsett om den geografiska närheten till chefskollegor är stor eller inte, beskrivs arbetet som första linjens chef som ett ensamarbete:

Man är ensam på toppen. Kan man inte klara det så ska man inte vara chef... Det är svårt att veta om jag gör ett bra jobb. Det är en sak uppifrån och ner och en annan nerifrån och upp. Man måste vara lojal åt både håll... Jag vill gärna ha bekräftelse, det försöker jag göra med min personal... Ju längre ner i organisationen man kommer, ju mer pratar man, ju högre upp ju mer sväljer man och accepterar. Det är säkrare att gnälla när

man är längre ner. Om de visste mer kanske de skulle gnälla mindre...
(enhetschef äldreomsorg kv3)

Att kunna förmedla information mellan olika grupper - såsom politiker, överordnade chefer, medarbetare och brukare - ställer också krav på att kunna prata olika "språk". Förekomsten av skilda "språk" kan ses som ett exempel på det Liljengren (2008) benämner professionellt gränsarbete. Genom språket kan en profession nämligen skapa gränser gentemot samhället och andra professioner. I en yrkeskårs strävan mot att bli en profession kan det gemensamma verksamhetsrelaterade språket (där till exempel vissa förkortningar anses som självklara) utesluta vissa grupper och ge de "invigda", det vill säga kollegorna, en gemensam yrkesidentitet, samtidigt som det motiverar den egna gruppens status. Här kan jämförelser göras med det jag tidigare relaterar till om att vara budbärare mellan olika domäner.

Frivilligorganisationernas inflytande

En annan tendens, och därmed en ny utmaning för ledarskapet, är det ökade inslaget av frivilligorganisationer som komplement till den offentliga verksamheten inom det sociala området. Dessa förändringar, med nya aktörer på välfärdsarenan, skapar nya dilemman för första linjens chefer, och det kommer att krävas ny kompetens och kreativa lösningar för att hantera dem.

De förändringar som jag har beskrivit ovan, har ställt första linjens chefer inför nya dilemman och påverkat deras tidigare handlingsutrymme. Vi kan konstatera att förändringar i välfärdspolitiken inte bara påverkar situationen för de medborgare som tar del av välfärdstjänster, utan även för de chefer som leder arbetet i de offentliga verksamheter som tillhandahåller tjänsterna. Förändringar i omvärlden kan både leda till nya förutsättningar för verksamheten, och till nya krav på chefernas ledarskap. Rekryteringsproblematik, besparingskrav och ökade krav på brukarmedverkan är ytterligare exempel på omvärldsfaktorer som kan förväntas ge effekter inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, och därigenom påverka arbetsvillkoren för första linjens chefer. En av de intervjuade cheferna gav faktiskt ett exempel på när samtliga dessa tre omvärldsfaktorer kunde kopplas till ett och samma ärende.

Handlingsutrymme och handlingsfrihet

Handlingsutrymme avser här professionernas utrymme att agera inom den egna organisationen eller verksamheten. Handlingsutrymmet regleras av olika slags styrdokument⁵¹ (jfr Evans & Harris, 2004). *Handlingsfrihet* syftar här på i vilken utsträckning den enskilde chefens är fri att välja hur han eller hon ska agera. För den enskilde kan en handlingsstrategi dock vara att medvetet agera utanför det

⁵¹ Lagar, förordningar, kommunala riktlinjer och beslut.

givna handlingsutrymmet (till exempel genom att överskrida en given budget), för att därigenom påtala eventuella brister eller synliggöra dilemman. Den professionella autonomin bygger ju, som Jonnergård och Erlingsdottir skriver i sitt bidrag till denna antologi, på att professionen handlar korrekt och bidrar till samhällets väl. I kapitel fyra kopplas detta främst till kvalitetssäkring, men det är även relevant att lyfta fram i denna diskussion om ledarskapets autonomi.

Flera av intervjupersonerna menar att det egna handlingsutrymmet har ökat i takt med att yrkesrollen förändrats mot ett allt mer strategiskt ledarskap. Här påverkar emellertid organisationens storlek och struktur: Chefer i mindre kommuner upplever handlingsutrymmet som större än chefer i större kommuner. Även chefer i kommuner där medarbetarna också har delegerats större ansvar, upplever att handlingsutrymmet har blivit större.

I jämförelse med den tidigare situationen har den enskilde chefens handlingsutrymme och handlingsfrihet emellertid minskat eftersom kontrollen ”uppifrån” ökat – till exempel i form av anmälningsplikt (Lex Sara, Lex Maria) och krav på att förse kommunalnämnden med verksamhetsberättelser och ekonomirapporter (till exempel Balanced Scorecard eller liknande). Att vissa chefer ändå upplever det som att deras handlingsutrymme har ökat, kan bero på att vissa funktioner har delegerats till personer som inte har haft ledningsansvar i dessa frågor tidigare.

En bild som ofta används för att beskriva den komplexa situation som tjänstemän på ”gräsrotsnivå” eller i den så kallade frontlinjen befinner sig i, är Mikael Lipskys beskrivning av *street level bureacrazy* (Lipsky, 1980). Första linjens chefer i den kommunala äldre- och handikappomsorgen har ibland en dubbelroll, som biståndshandläggare och arbetsledare. Dubbelrollen rymmer två olika inriktningar med sina egna specifika utmaningar och dilemman. I flertalet av landets kommuner har dessa roller därför delats upp på två olika befattningar. Här är det relevant att lyfta in medarbetare och till viss del även brukares roll.

Även medarbetare och brukare har på flera håll fått ett ökat handlingsutrymme och blivit delaktiga i beslut på ett annat sätt än tidigare. En ny trend, som framförallt tycks ha fått genomslag inom äldreomsorgen, är att förskjuta biståndsbesluten från biståndshandläggare till vård- och omsorgspersonal (det vill säga de som finns närmast brukaren och utför det direkta omsorgsarbetet). På en av de särskilda boendeformer som ingår i studien, prövar man för närvarande att låta vård- och omsorgspersonalen besluta om hur vårdinsatserna ska vara utformade. Generellt är det fortfarande biståndshandläggaren som beviljar vem som har rätt till särskild boendeform, men det är vård- och omsorgspersonalen som genomför och verkställer den specifika behovsbedömningen av de faktiska insatserna. På så sätt ökar denna grups autonomi – de som förvisso finns närmast brukarna men som oftast har lägst utbildningsnivå inom organisationen. På motsvarande sätt har även brukarna fått ett ökat handlingsutrymme att påverka beslutsfattandet till exempel genom Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

(SFS 1993:387). Man bör komma ihåg att ansvaret för verksamheten och för de insatser som den genomför dock vilar på första linjens chef.

Ovanstående exempel kan ses som ett konkret exempel på när autonomi i kombination med en otydlig beslutsordning kan bli ett problem. Den ökade självständigheten hos medarbetare och avsaknaden av kontroll gör att överordnade chefer måste förlita sig på att medarbetare genomför uppdraget på önskat sätt. På arbetsplatser där första linjens chefer finns på plats och dagligen träffar sina medarbetare, menar de intervjuade arbetsledarna att det är enkelt att snabbt upptäcka eventuella brister i verksamheten. Denna organisationsform förutsätter emellertid små enheter, där chefen finns nära verksamheten. Sådana arbetsplatser förekom tidigare i större omfattning inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, men i och med organisatoriska förändringar, inte minst i NPM-anda, har enheterna blivit större och cheferna kommit lägre ifrån sina medarbetare. Nedanstående citat beskriver ledarskapets dilemma med att balansera närhet och distans samt tillit och misstro till medarbetarna:

...har du det alldeles för fritt, då glider det lätt ut. Lättjan sätter snabbt in. Det är ju ingen som kollar när jag (vård- och omsorgspersonalen) kommer eller går men ansvar under frihet måste vara ansvar också, inte bara frihet. Det blir vissa som tar sig stora friheter. Andra som får ta större ansvar för dem som tar för stor frihet... Man får inte vara för naiv... (enhetschef kv1)

Att kunna kontrollera alla insatser som verksamheten genomför, beskriver de intervjuade arbetsledarna som en orimlig uppgift och betonar att både chefsrollen och medarbetarnas roller innebär frihet under ansvar. Att det förhåller sig på det viset gör att det är oerhört viktigt att chefen känner tillit till sina medarbetare och deras arbetsinsats. Ett sätt för arbetsledaren att säkerställa och upprätthålla den tilliten är att ha uppföljande samtal med medarbetare, brukare och eventuella anhöriga. På så sätt har ett ökat handlingsutrymme för både chefer och medarbetare till viss del inneburit att deras handlingsfrihet har begränsats genom olika slags kontrollfunktioner. Som exempel kan nämnas att flera insatser numer kräver delegation för vård- och omsorgspersonal, och när insatsen är genomförd ska en lista signeras så att det går att kontrollera i efterhand vem som gjort vad. På motsvarande sätt har arbetsledarna en högre grad av självständighet än tidigare men "kontrolleras" genom kvalitetsutvärderingar och jämförelsetal av verksamheten, både på lokal och på nationell nivå.

Flera av de intervjuade arbetsledarna lyfter fram problematiken med begränsningar i autonomi. Nedanstående citat pekar på att det finns en viss frustration över att ha ansvar, men ibland sakna de resurser som krävs för att ta det:

Det bara bollades och ingen tog ansvar. Då blev jag otrevlig, jag har inte behörighet. När det ligger i händerna på andra och jag inte själv kan göra det och andra inte verkar tycka att det är viktigt som jag tycker är viktigt, då kan jag bli otrevlig...(Enhetschef kv1)

Vi kan konstatera att cheferna generellt upplever att deras handlingsutrymme har ökat, samtidigt som det inom vissa givna ramar upplevs som begränsat. Eller är det så att ansvar och behörighet inte stämmer överens? Det är därför intressant att fråga sig hur första linjens chefer bär sig åt för att hantera detta. Vilka handlingsstrategier använder de sig av?

Val av handlingsstrategier

Som vi sett ovan ställs första linjens chefer gång efter annan inför olika dilemman. Men vad gör de för att hantera de dilemman som de ger exempel på, hur motiverar de sitt val av handlingsstrategi och vilka faktorer påverkar deras val?

I en tidigare studie av hur yrkesrollen förändrats för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, identifierade jag tre olika ledarstilar som vuxit fram ur olika organisatoriska villkor (Wolmesjö, 2005). Detta var förvånande. Det ställdes nämligen samma krav på de olika chefernas ledarskap när de rekryterades, men när de väl påbörjat sin anställning dröjde det inte länge innan deras arbetsuppgifter och ansvar utvecklades åt olika håll, till stor del beroende på vilken organisationsform de hade rekryterats till. På samma sätt kan vi anta att organisationsformen förmodligen också har stor betydelse för vilken handlingsstrategi som chefen kommer att använda sig av när denne stöter på ett dilemma. Detta är intressant ur en professionaliseringsaspekt – trots att ”olika” personer (vad gäller ålder, utbildningsbakgrund, kön etc.) åtar sig ledningsuppdraget, tycks verksamheten sträva efter att forma ”lika” chefer.

Hur ska man då förstå de situationer som jag beskriver ovan? Sammanfattningsvis har första linjens chefer i offentlig sektor en hel del gemensamt med varandra vad gäller den professionella autonomin. Lojalitetsaspekten är påtaglig, och det finns krav på arbetsledaren att både vara lojal mot överordnade chefer och politiker (uppåt/inåt i organisationen) och mot medarbetare och brukare (neråt/utåt i organisationen). Samtidigt beskriver de intervjuade cheferna att det är svårt att få gehör för det arbete de utför:

Ibland får jag ett mail på tisdag att det ska vara klart på torsdag, jag har annat som folk inte tycks veta om att jag gör.... (Enhetschef kv1)

Tid, eller snarare den upplevda bristen på tid, beskriver första linjens chefer som en faktor som gör att de väljer strategier som innebär att de ...

”måste som chef, våga gå utanför ramarna ibland” (enhetschef kv5)

... och även ...

”våga tänka nytt även om det innebär att du jobbar i motvind ett tag” (enhetschef kv7).

Ytterligare kommentarer pekar på att det handlar om att du som chef måste:

”våga göra det man inte tidigare gjort...” (enhetschef kv2).

Detta stämmer väl överens med vad första linjens chefer gav uttryck för i en tidigare intervjustudie (Wolmesjö, 2005). I den talar cheferna om att ”*kunna svänga lite snävt i kurvorna, gina lite*” och ”*våga va, våga sticka ut lite grann*”.

Tidsfaktorn hänger nära samman med tillgänglighetsfaktorn. Dilemmat att balansera tillgången av tid mellan olika arbetsuppgifter och kravet på närvaro i verksamheten tycks vara något som flera arbetsledare upplever som centralt i ledningsfunktionen. För att kunna hantera dilemmat med närhet kontra distans till medarbetarna och kravet på att vara ständigt närvarande som chef, framhåller många av mina respondenter att kontakten med andra chefskollegor är mycket viktig. Här kan man dra paralleller till lärares dilemman, som beskrivits av Agevall och Jenner i kapitel sex. Trots att socialt arbete inom offentlig sektor har gått mot att bli marknadsorienterat, med ökad konkurrens som en viktig del, betonar cheferna behovet av samverkan mellan olika enheter. Eftersom vård- och omsorgsbehovet hos en enda omsorgstagare snabbt kan förändras, påverkas verksamheten och de insatser som ges ibland med kort varsel. Då verksamhetens budget oftast inte längre möjliggör en egen ”resursbank” av medarbetare på varje mindre arbetsplats krävs att flera grupper samverkar i högre grad än tidigare. Dilemmat är att för att samverkan ska kunna ske behöver medarbetare i de olika enheterna ha kunskap om varandras verksamheter och en känsla av att de ingår i en gemensam större helhet. Det skulle kunna bidra till ett bättre samutnyttjande mellan olika enheter. För att möjliggöra det menar arbetsledarna att de behöver finnas närmare medarbetarna och vara ”ute” oftare i verksamheten. Vidare, menar arbetsledarna har ett ökat brukarinflytande medfört en större möjlighet att avsäga sig insatsen från vissa personer och det kan vara svårt att hitta ersättare i en mindre personalgrupp. Då behövs en ökad samverkan mellan flera enheter för att hitta ersättare. Att det också görs, men samtidigt är tidskrävande är nedanstående citat ett exempel på:

Jag jobbar för långt ifrån mina enheter, de är utspridda på tre olika håll. Vi rekryterar sanslöst mycket, vi lägger jättemycket tid på det. Brukare som säger nej ger merjobb så vi jobbar mycket över gränserna... Det är ett schackspel... (enhetschef kv5)

Kollegiestöd är en strategi som flera av de intervjuade arbetsledarna använder för att hantera dilemman. Inom andra områden inom socialtjänsten som till exempel arbete med barn, ungdomar och familjer eller personer med missbruksproblematik är det snarare regel än undantag att socialarbetare har regelbunden professionell extern handledning. Det är också ett krav för att kunna ansöka om auktorisation – ett krav som drivs av Akademikerförbundet SSR (2008). Inom äldre- och

handikappomsorgen tycks det dock mindre vanligt förekommande att chefer har extern handledning. Om det sker, menar de intervjuade arbetsledarna att det oftast görs på initiativ från den enskilde arbetsledaren, och då främst individuellt. Det är intressant med tanke på att flera av de intervjuade arbetsledarna betonar sitt ansvar för medarbetarna och "månar" om att medarbetarna får det stöd de behöver liksom att de får professionell handledning vid behov. På en direkt fråga om vem som "månar" om arbetsledaren menar flera av de intervjuade cheferna att det ansvaret främst vilar på dem själva. Kollegor i samma befattning – och med förståelse för ledningsfunktionen – blir då ofta de som finns till hands och kan vara det "bollplank" som efterfrågas.

En av de intervjuade arbetsledarna beskriver att en svårighet i ledarskapet är att veta när man som chef ska agera respektive avvakta med att ingripa i frågor som rör bemötande och dilemman. Sådana frågor tycks ha blivit fler efter organisationsförändringar som inneburit att avståndet mellan arbetsledare och medarbetare ökat. Flera av första linjens chefer beskriver sig själva, i rollen som chef, som värdegrundsbärare, normgivare och handledare: "*Det gäller att föregå med goda exempel*" (enhetschef kv4). Här kan man urskilja ett socialiseringsuppdrag, jämförbart med det fostransuppdrag som Agevall och Jenner, i kapitel sex, beskriver att lärare har.

Sammanfattningsvis väljer första linjens chefer handlingsstrategier utifrån olika aspekter, beroende på vilket dilemma det är som denne försöker lösa. I analysen av de olika dilemman som första linjens chefer beskriver att de har att hantera, har följande aspekter diskuterats ovan:

- tillgänglighetsaspekten: att balansera kravet på närhet och distans.
- den ekonomiska aspekten: kravet på att hålla budget och samtidigt nå verksamhetsmålen
- kommunikationsaspekten: att balansera kravet på, när agera och när avvakta

Ytterligare exempel på dilemman där arbetsledare ger exempel på olika handlingsstrategier kan relateras till:

- värdegrundsaspekten: att balansera förvaltningsetik med professionsetik och egenetik
- myndighetsaspekten: kravet på att följa lagstiftning och samtidigt vara lyhörd och flexibel (kunna tänja på ramarna)
- Professionsaspekten: att balansera vetenskap med beprövad erfarenhet
- Prioriteringsaspekten: att hantera andras behov med de egna
- Kompetensaspekten: kravet på att vara "lika" (till exempel i lika utbildningsbakgrund) och att vara olika (till exempel i utbildningsbakgrund)

Dessa senare exempel är ytterligare aspekter som framkommit i materialet och jag har endast kort berört dem i detta kapitel. Här återstår det material att samla in och analysera⁵². Att döma av det material som jag har presenterat i det här antologikapitlet, verkar det som att myndighetsaspekten generellt dominerar över den ekonomiska aspekten i dilemman som rör en enskild brukare. Dock är ytterligare forskning nödvändig för att slå fast om det finns en vedertagen ordning mellan dessa aspekter.

Diskussion

Den offentliga sektorn kännetecknas av ett ständigt pågående förändrings- och utvecklingsarbete, där influenser från omvärlden och inte minst från den privata sektorn har varit och fortfarande är tongivande. Ett exempel på tendenser eller trender som fått stark genomslagskraft är New Public Management, NPM (Agevall, 2005; Christensen & Laegreid, 2002; Montin, 2002), vilket bland andra Jonnergård och Erlingsdottir har lyft fram tidigare i denna antologi. Med stöd av tidigare forskning (Rickard, 1997; Wolmesjö 2005) kan vi konstatera att införandet av NPM i verksamheter inom den offentliga sektorn, har medfört motstridiga krav och nya utmaningar för första linjens chefer. För dessa personer har detta till stor del blivit ett normaltillstånd och en del av arbetslivets vardagsvillkor. Att det förhåller sig så behöver inte vara negativt i sig, utan kan till och med berika ett ledarskap.

Ledarskap i offentlig sektor skiljer sig till viss del från ledarskap i privat näringsliv. De är främst tre aspekter som brukar lyftas fram för att illustrera denna skillnad (Hagström, 1990):

Den första relateras till *den politiska processen*, det vill säga att verksamheten är politiskt styrd. Teoretiskt innebär det att första linjens chefer kan få nya verksamhetsmål vart fjärde år (valår) om den politiska majoriteten förändras i kommunen. Politiska mål, besparingskrav, otydliga riktlinjer, förändrad organisering, entreprenad, intraprenad är alla exempel på faktorer som påverkar chefernas handlingsutrymme och handlingsfrihet och därmed kan komplicera ledarskapet i offentlig sektor.

Den andra aspekten, *offentlighetsprincipen*, ställer krav på att verksamheten ska vara öppen för insyn från media och allmänhet. Första linjens chefer säger sig ha märkt att kraven, från både medarbetare och anhöriga, på att erbjuda dem det berör en god vård och omsorg har ökat under de senaste åren (Wolmesjö, 2005). Ett tydligt exempel på när autonomi blivit ett problem och effekterna resulterat i nya riktlinjer och lagstiftning är Lex Sarah (SFS 2001:453 14 kap 2§; SFS 1993:387 24a §; SOSFS 2008:10; SOSFS 2008:11). Lex Sarah understryker ansvaret i omvårdnads- och serviceuppgiften samt skyldigheten i att anmäla allvar-

⁵² En slutrapport presenteras preliminärt 2009 (Richard & Wolmesjö, pågående forskning).

liga missförhållanden, och att dokumentera och omedelbart åtgärda eventuella brister. I flera andra länder, som till exempel Storbritannien och USA, tycks det vara mer förekommande att verksamhetens kontrolleras och granskas av utomstående än i Sverige. Vi ser en ökning av jämförelser av kvalitén genom till exempel Äldreguiden (Socialstyrelsen, 2008). Vi kan anta att vi får se mer av kontroll och certifieringar framöver, även inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

Den tredje aspekten går ut på att *samhällsansvaret påverkar personalpolitiken*. Handlingsfriheten för första linjens chefer i offentlig förvaltning påverkas till exempel av specifika direktiv och beslut från regeringen om att prioritera särskilt valda områden. Ett exempel inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen är regeringens beslut att satsa 1 050 miljoner kronor på kompetensutveckling av baspersonal mellan åren 2005 till 2008 (Regeringskansliet, 2004).

Min beskrivning av ovan av de vardagsvillkor som är giltiga för första linjens chefers, pekar på att offentlig förvaltning, här exemplifierad av den kommunala äldre- och handikappomsorgen, är en komplex verksamhet där olika traditioner och kulturer möts. Det är denna komplexa verksamhet som första linjens chefer är satta att leda.

Återkoppling

Inledningsvis frågade jag mig vad som händer med professionsutövare när den professionella autonomin blir ett problem och dilemman av olika slag ska hanteras av första linjens chefer. Hur påverkas deras handlingsutrymme och handlingsfrihet i olika situationer? Jag kan nu konstatera att den professionella autonomin ibland verkligen blir ett problem, även inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Problemet är paradoxalt: Första linjens chefer kan, av dem de är satta att leda, uppfattas som autonoma och med makt att ta beslut, men själva ser de sig som styrda och begränsade av formella ramar och omgivningens krav och förväntningar. Det är snarare vanmakt än makt de intervjuade cheferna beskriver.

Professionell autonomi är en förutsättning för ledarskap, men ledarskapets autonomi innebär i hög grad att ta hänsyn till ett sammanhang. I flera frågor har första linjens chefer inte det handlingsutrymme de känner att de behöver för att kunna ta det ansvar som har delegerat till dem. Att hantera ökade krav på kostnadseffektivitet och samtidigt upprätthålla en god kvalitet, är det dilemma som de intervjuade arbetsledarna oftast lyfter fram. Den paradoxala situationen, med minskad resurstilldelning och en samtidig utökning av ansvarsområdet för chefer i offentlig förvaltning, har tidigare beskrivits av Carin Holmqvist (1997). Att befinna sig i en den ledningsposition som beskrivits ovan tycks, paradoxalt nog, främst upplevas som att krav ställs från flera håll, och den enskilde chefens upplevelse tycks vara att det är upp till denne att själv hantera de dilemman som detta medför. Holmqvist talar i detta sammanhang om en internalisering av ett

”omöjligt” problem, det vill säga de väljer att ge sig själv ansvar för att lösa uppgiften. Kvinnorna i Holmquist studie, chefer i offentlig förvaltning, ”arbetade extra, de utarbetade mer eller mindre sofistikerade organisationslösningar, de försökte var lyhörda mot personalen och inte minst, de kände sig trots detta otillräckliga” (Holmquist, 1997:169). Motsvarande ”strategi” kan skönjas även i denna studie, vilket går att koppla ihop med den lojalitetsaspekt som jag beskrev ovan. Arbetsledarna, samtliga kvinnor, i det presenterade materialet, väljer lojalitet istället för protest eller sorti (jfr Hirschman, 1972; Holmquist 1997). Här är det intressant att lyfta genusperspektivet och notera betydelsen av att majoriteten av första linjens chefer är kvinnor. Holmquist (1997) slår fast att det ställs olika förväntningar på män och kvinnor som arbetar i samma positioner och inom samma områden. Det verkar, enligt Holmquist (1997), som att män är mindre villiga att välja lojalitet som strategi och istället väljer protest eller sorti. Är det så att lojalitetsproblemet som de intervjuade arbetsledarna beskriver kan kopplas till kön?

Flera av de intervjuade arbetsledarna menar att de främst förlitar sig på ”sin” professionsetik när de ställs inför ett etiskt dilemma, men att de också har en egenetik som baseras på egna grundläggande värderingar och erfarenheter från arbetsledande uppdrag. Pågående forskning (Rickard & Wolmesjö) visar preliminärt att det finns skillnader i hur män respektive kvinnor resonerar i val av handlingsstrategier för att hantera etiska dilemman. Studien ger stöd för att det finns ett behov av att vidare studera köns betydelse för detta, och av att undersöka vilken roll en akademisering av grundutbildningen i socialt omsorgsarbete respektive socialt arbete har. Det bör emellertid noteras att kravet på kunskap om ledning numera ingår i examensmålen för socionomer.

Vidare är det av intresse att ställa frågan om den akademiska kunskapens värde. Finns det ett ”bäst före datum” på utbildning? Flera arbetsledare menar att det kritiska tänkande de har tillägnat sig efter en högskoleutbildning har inneburit en ökad reflektionsgrad över det egna ledarskapet. Är det så att graden av reflektion kan kopplas till graden av professionalisering i arbete med människor? Frågan är om autonomins motsats, en professionell heteronomi⁵³, kan erbjuda bättre förutsättningar för ledare att hantera dilemman? Risken finns att den tendens vi nu kan se, med ökad styrning av ledningsfunktionen och en minskad handlingsfrihet, istället är begränsande för professionen och ledarskapets autonomi.

Referenser

Abbott, Andrew (1981) Status and Status Strain in the Professions. *The American Journal of Sociology*, Vol. 86 No. 4 (Jan, 1981) pp 819-835. The University of Chicago Press <http://www.jstor.org/stable/2778344>

⁵³ I betydelsen av ökad underställning av lagar, regler och manualer som andra skapat. Begreppet utvecklas vidare i kapitel tio.

- Abbott, A. D. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago, Univ. of Chicago Press.
- Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin : En analys av New Public Management*. Växjö, Växjö University Press nr 60
- Agevall, Lena & Jonnergård, Karin (2007). Management by documents – a risk of de-professionalizing. In: Aili, C., Nilsson, L-E, Svensson, L.G. & Denicolo, P. (eds). *In Tension Between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*. Lund, Nordic Academic Press. (33-55).
- Abrahamsson Bengt & Andersen, Jon Aarum (2000) *Organisation: att beskriva och förstå organisationer*. 3 uppl. Malmö: Liber
- Akademikerförbundet, SSR (2004) Yrkesetiska riktlinjer för socionomer. Stockholm: Akademikerförbundet SSR
- Akademikerförbundet SSR 2008. Socionomauktorisering. www.akademssr.se. 2008-11-05
- Beckman, Svante (1989) Professionerna och kampen om auktoritet. Selander, Staffan (red) (1989) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur
- Blennberger, E. (2007). *Etik & ledarskap. Etisk kod för chefer*. Malmö:Liber AB
- Brante, Thomas (1989) Professioners identitet och samhälleliga villkor. I Selander, Staffan (red) (1989) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur
- Dreyfus, L.H. & Dreyfus, E.S. (2005) Expertise in real world contexts. *Organizational Studies* 26 (5) p. 779-792.
- Dominelli, Lena (1988, 1997) *Anti-racist social work*. London: Macmillan
- Ellström, P.-E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet. Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm: Publica.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Freidson, E. (1994). Professionalism reborn. Theory, prophecy, and policy. Chicago, The University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). Professionalism, the third logic. Chicago, The University of Chicago Press.
- Gynnerstedt, Kerstin (1993) *Etik i hemtjänst: en studie av förvaltnings- och professionsetik*. Lund: Studentlitteratur.
- Hagström, Bo (1990) *Chef i offentlig förvaltning. Forskning kring offentligt ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Hellberg, Inga (1989) Könsutjämning och könspolarisering inom professionerna på dagens svenska arbetsmarknad. I Selander, Staffan (red) (1989) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur
- Hirdman, Yvonne (2004, andra upplagan). *Genus – om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber
- Hirschman, A.O. (1972) *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Uddevalla: Raben & Sjögren
- Holmquist, Carin (1997). Den ömma bödeln. Kvinnliga ledare i åstramningstider. S. 149 – 180. I: SOU 1997:83. Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling.
- Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme." *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93-109.
- Johnson, L.C., Swartz, C.L. & Tate, D.S. (1997) *Social Welfare: A Response to Human Need*. Boston:Allyn and Bacon.

- Johansson, Reine (1992), *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Aktiv avhandlingsserie.
- Kokkinn, Judy (2005) *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget. 2 utgave
- Kouzes, James, M. & Mico, P.S. (1979) Domain Theory: An Introduction to Organisational Behavior in Human Service Organisations. *The Journal of Behavioral Sciences*, 15.
- Lipsky, Michael (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in the public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart (1993), *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Lund: Nordstedts Juridik
- Lundquist, Lennart (1998), *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Möller, Tommy (2000) *Politikens meningslöshet; om misstro, cynism och utanförskap*. Malmö: Liber.
- Nilsson, Kerstin (2003) *Mandat – makt – management. En studie om hur vårdenhetschefer ledarskap konstrueras. Göteborg: Institutionen för vårdpedagogik. Göteborgs universitet*.
- Olsson, Eric (1988) *Förändring och konflikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, Eric & Ingvad, Bengt (2003) Omorganisering i den offentlige sektor i Sverige. *Socialpolitik 2, 2003. s 28-34*.
- Ragneklint, Robert, (2002) "Man kan bli bättre om man vet vad bättre är!" *En studie kring effektivitetsbegreppet som en samhällelig grundbult*. Institutionen för psykologi. Lunds universitet. KFS AB, Lund.
- Regeringskansliet, 2004 *Kompetensstegen – ett led i utvecklingen av kvalitén i vård och omsorg om äldre*. November 2004. Socialdepartementet. Stockholm www.regeringen.se/
- Rickard, Elvi, (1997) *I första linjen: arbetsledares mellanställning, kluvenhet och handlingsstrategier i tre organisationer*. Diss. Sociologiska institutionen. Univ. Lund.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000) *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. Score Rapportserie 2000:4.
- SCB (2005) Kommunfolk mängd efter kön och ålder 1 november 2004. Statistiska Centralbyrån www.scb.se
- SCB (2008) Andel kvinnor och män i chefspositioner. Förfärdarbetande anställda 16-64 år efter sektor, år 2006. Statistiska Centralbyrån www.scb.se 2008-11-05
- Selander, Staffan (1989) Förvetenskapligande av yrken och professionaliseringsstrategier. I Selander, Staffan (red) (1989) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur
- Selander, Staffan (red) (1989) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur
- Socialstyrelsen. (2004). *Socialt arbete med barn och unga i utsatta situationer. Förslag till kompetensbeskrivningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008) *Äldreguiden*.
- Strand, Torodd (2006) *Ledelse, organisasjon og kultur 2:utgave*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thylefors, Ingela (2007) *Ledarskap i Human Service Organisationer*. Stockholm: Natur och Kultur
- Trydegård, Gun-Britt (2000) *Tradition, change and variation: past and present trends in public old-age care*. Stockholm: Univ. Institutionen för socialt arbete.
- Tullberg, Maria (2003) Tyvärr så är det ju ofta fel personer som blir chefer här... Ur Holmberg, Ingalill & Henning, Roger (red) (2003) *Offentligt ledarskap. Om förändring, förnyelse och ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.

Wolmesjö, Maria (2005) *Ledningsfunktion i omvandling. Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. Diss. Lund: Socialhögskolan.

Offentliga tryck

SFS 1993:387 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade
<http://www.riksdagen.se>

SFS 2001:453 Socialtjänstlag. <http://www.riksdagen.se>

SOSFS 2008:10 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av 14 kap 2 § SOL. <http://www.socialstyrelsen.se>

SOSFS 2008:11 Socialstyrelsens föreskrifter om allmänna råd och tillämpning av 24a § LSS

<http://www.socialstyrelsen.se>

Kapitel 9

Autonomi i förskolan – illusion eller möjlighet?

Claudia Gillberg

Denna artikel tar avstamp i ett deltagarorienterat forskningsprojekt vars syfte var att generera kunskap om och utveckla en ”jämställdhetspedagogik”.⁵⁴ Genusperspektivet i denna text möjliggör en problematisering av den komplexa och för förskollärarna oväntad utvecklingsprocess som tog fart när de började befatta sig med det utbildningspolitiska målet jämställdhet enligt läroplanen för förskolan (Lpfö 98). Processen var oväntad på så vis att den gav upphov till frågeställningar, reflexioner och handlingar som inte fanns med i forskningsprojektets formulering, enligt vilken man skulle koncentrera sig på utvecklingen av praktiskt pedagogiska arbetsmetoder. Men förskolan är en kvinnodominerad arbetsplats som varken kommunerna eller statsmakten tycks kunna bestämma sig för vilket värde den ska tillmätas (Johansson 1983, Enö 2005, Martin Korpi 2006). Det tycks råda förvirring även idag om förskolans huvudsakliga funktion: skall den fungera som en förlängning av hemmet där ”vem som helst” kan ta hand om barn, eller

⁵⁴ När projektet Jämställd förskola, initierat av Utbildningsdepartementet, sjuö sattes med medel från EU-mål 3, kanaliserades pengar bl.a. till Kronobergs län. Dåvarande SSKL (Södra Sveriges kommuner och landsting) hittade en samarbetspartner i Institutionen för pedagogik vid Växjö universitet. Tanken var att gemensamt forska om jämställdhet i förskolan. Därigenom skulle yrkesverksamma förskolepedagoger få möjlighet att utifrån sin praktik bidra till en välförankrad kunskapsbildning om jämställdhet i förskolan. Mer utförligt om aktionsforskningsbaserade projekt under rubriken med samma beteckning.

skall den få en viktig funktion i samhället (jfr Enö 2005)? God barnomsorg och jämställdhet är även historiskt, politiskt och ideologiskt sammanflätade (Vallberg Roth 2002, Florin & Nilsson 2000). Barnomsorg och jämställdhet har utvecklats i särskilda samhälleliga sammanhang och behoven och villkoren har förändrats över tid och kommer att fortsätta förändras (Vallberg Roth 2002). Att förskollärare är aktörer och skapare av en egen yrkesidentitet är en aspekt som för det mesta antingen har glömts bort eller inte finns med i denna utveckling. Inte minst i termer av att göra anspråk på kunskap tycks detta vara det eviga problemet förskolan som arbetsplats har att brottas med.

När förskollärarna i detta forskningsprojekt mötte ett reellt och symboliskt motstånd från arbetsgivaren blev de tvungna att först skapa utrymme för sitt kunskapande, innan de kunde ägna sig åt sina egentliga frågeställningar. Utifrån teorbildningar om kunskap, makt och genus diskuterar jag i denna text förskollärarnas medvetna och omedvetna motstrategier i skapandet av kunskaps- och verksamhetsutveckling.

Problematisering och teoretisk referensram

Vilka epistemiska anspråk kan förskollärare, det vill säga praktiker i ett typiskt kvinnodominerat yrke, göra (Dahle 2008)? Yrkesgruppen har traditionellt haft svårt att göra epistemiska anspråk, vilket kan ha bidragit till att somliga förskollärare upplever starka begränsningar i sin yrkesutövning. Detta blir särskilt problematiskt när det samtidigt finns stora förväntningar från utbildningspolitiskt håll på förskollärares roll i uppfostran av morgondagens samhällsmedborgare (SOU 2004:115, SOU 2006:75).

Epistemiska tillskrivningar och anspråk

Hur ett yrke värderas har bland annat med dess kunskapsbas att göra (Dahle 2008). Därtill hör att det finns någon form av överenskommelse om vad som är kunskap och vilket värde denna kunskap tillskrivs, i form av till exempel mer eller mindre autonomi för yrkesutövarna. I ett professionsteoretiskt sammanhang är några reflexioner om epistemisk auktoritet därför på sin plats. Den kritiskt ställda frågan vem som avgör en viss kunskaps värde blir väsentlig. Därtill hör att "kunskap" problematiseras (vilket bl.a. Witz (1992) anser vara nödvändigt), inte enbart i ett klassperspektiv (jfr Johnson 1972) utan även i ett genusperspektiv. Johnson (1972) påpekade att professionsteorier tycks reproduceras i ett perspektiv som främjar de traditionella professionerna och systematiskt nedvärderar så kallade semi-professioner (jfr Etzioni 1969). Witz (1992) påpekar att kvinnligt kodade kunskaper systematiskt nedvärderas och ofta inte ens erkänns som kunskap. För att förstå hur professionaliseringsprocesser går till måste man även studera de sociala relationerna mellan de olika aktörerna (Dahle 2008). Att semi-professionerna har varit föremål för starkare styrning än professionerna och anklagats för att brista i erkänd kunskap har bl.a. med förhandlingarna mellan de

olika aktörerna och synen på arbetsdelning att göra. Dessa relationer och förhandlingar är starkt könade (jfr Dahle 2008) i ljuset av normativa uppfattningar om en viss könstillhörighet. Kortfattat kan det uttryckas som att omsorg, när den erbjuds av kvinnor, har ett annat värde och snarare betraktas mot bakgrund av "kvarlevande sociobiologiska uppfattningar" (jfr Holm 1993) än kunskap eller kompetens. När män erbjuder omsorg (som ofta kallas något annat, till exempel "det goda ledarskapet") så förknippas det med kompetens, kunskap och rätten till professionell autonomi (Dahle 2008, Witz 1992).

Epistemiska tillskrivningar kan alltså göras utifrån antaganden och föreställningar om "medfödda" egenskaper (jfr Witz 1992). Konkret innebär det att det finns föreställningar om att kvinnor skulle ta med sig särskilda egenskaper till arbetsplatser där det faller sig "naturligt" att syssla med vissa uppgifter, till exempel barnomsorg. Eftersom det enligt dylika föreställningar är "naturligt" för kvinnor att ta hand om andra så finns det ingen anledning att belöna ett sådant arbete.

Det är mot dessa förgivettaganden (till exempel att barnomsorg faller sig "naturligt") som Witz (1992), Dahle, (2008), Fjörtoft (2002) och Holst (2007) vänder sig. Problemet i ett professionsteoretiskt och västerländskt sammanhang är ju inte längre en kategorisk exkludering av kvinnor från arbetsmarknaden; Collins (1979) konstaterade redan för trettio år sedan att kvinnor visserligen inte längre uteslöts från att utbilda sig till vad som helst. Dock kvarstår en distinktion mellan tekniska och socialt konstruerade färdigheter med könsstereotypiska förtecken.

Kunskap och makt i ett genusperspektiv

Feministiska forskare anser att vilket värde kunskaper tillmäts varierar starkt beroende på hur könskodad praktiken är (Ellingsaeter & Solheim 2002). Det är ett skäl till att det ur ett feministiskt perspektiv ter sig problematiskt att tala om expertkunskap (Davies 1996). Expertkunskap bygger i hög grad på exkluderingsmekanismer, något som universiteten genom tiderna bidragit till (Dahle 1984, 2008). Som en parentes måste här nämnas att kvinnor och många andra med dem under århundraden inte har kunnat bidra till den teoretiska kunskapsbasen eller definitionen av expertkunskap, som annars hade kunnat bygga på fler perspektiv än de traditionellt erkända (Fridh-Haneson & Haglund 2004). Bland mycket annat har kvinnors intellektuella kapacitet ifrågasatts i västerländsk filosofi.⁵⁵ I akademien hade privilegierade män makten att definiera expertkunskap, ett slags akademiskt grundad kanon som bidrog till att befästa vad som skulle utgöra en professions kärna (Dahle 2008). Detta är ett uttryck för makten att definiera vad som är kunskap – och dessutom värdefull sådan – och vad som inte är det. På grund av att kvinnor exkluderas från det intellektuella, officiella och akademiska livet har dessa definitioner av tradition utgjorts av föreställningar om det ädla i

⁵⁵ Jfr Fjörtofts resonemang om traditionell västerländsk filosofi, exemplifierad med Rousseau, Locke med fleras tankar om kvinnors intuitiva natur som inte förmår abstrahera och därför inte kan delta i det intellektuella och politiska livet.

abstraktionsförmåga och i att kunna lyfta sig över världsliga och kroppsliga ting (Anderson 2007, Hirdman 2004).

Expertkunskap framstår i detta ljus som något suspekt ur ett feministiskt kunskapsteoretiskt perspektiv (Belenky, Clinchy, Goldberger & Tarule 1997), inte minst därför att maktfaktorn fortfarande ignoreras (jfr Ellingsaeter & Solheim 2002, Harding & Hintikka 2003). Epistemiska tillskrivningar och förgivettaganden om naturliga, medfödda egenskaper är ett sätt att nedvärdera kunskap som inte har sin traditionella hemvist på universiteten. Enligt ett sådant tänkande kan till exempel omsorg aldrig någonsin vara en expertkunskap, och någon som till sitt yrke sysslar med omsorg kan inte uttala sig i egenskap av expert eftersom det ligger något emotionellt, irrationellt, subjektivt i omsorg. Minnich (2005) förtydligar att så kallad neutral, objektiv kunskap i de förhärskande kunskapstraditionerna ger sken av att det finns ett slags objektiv kunskap bara man följer den "rätta" vägen dit. Feministiska och kritiska epistemologier vänder sig mot denna så kallade objektiva kunskapsform.

Situationsbunden kunskap

Ett alternativt kunskapsbegrepp är "situationsbunden kunskap" (Anderson 2007). Allmänna egenskaper hos situationsbunden kunskap är

- 1) förkroppsligande av kunskap,
- 2) första personens kunskap mot tredje personens kunskap,
- 3) känslor, attityder, intressen och värderingar,
- 4) personlig kunskap om andra, olika kognitiva stilar,
- 5) relationer till andra och social bakgrund.

Grundantagandet för situationsbunden kunskap är att kunskapsanspråk – hur vi kan veta något – i stort sett beror på ens perspektiv och de erfarenheter man gör i särskilda sammanhang och i relation till andra. Detta är även det centrala konceptet i feministisk epistemologi:

That of a situated knower, and hence of situated knowledge: knowledge that reflects the particular perspectives of the subject. Feminist philosophers are interested in how gender situates knowing subjects. (Anderson 2007:2)

I denna text används situationsbunden kunskap som ett begrepp som gör att det inte skall spela någon roll huruvida forskollärare förfogar över en teoretisk kunskapsbas (vilket de dessutom gör), bara *att* de förfogar över kunskap.

Feministiska epistemologier och filosofier (jfr Harding & Hintikka 2003, Hirdman 2004, m.fl.) tillmäter genus stor teoretisk och analytisk vikt eftersom det är avgörande för hur vi formas, vilka egenskaper vi tillskrivs och vilka normer vi skall leva upp till.

Om man ser både situationsbunden kunskap och genus som ett slags socialt konstruerade positioner framstår kunskap som betydligt mer än något "sant" som konstrueras av en "objektiv" betraktare som definierar vad kunskap är (jfr Anderson 2007), och därmed skulle kunna tilldelas ett fast (överlägset) värde. På så sätt kan maktfaktorn framträda tydligare och förskolans strukturella underordning på arbetsmarknaden begripliggöras.

Fallet

Jag har studerat en liten förskola i en liten kommun i södra Sverige. Som enda förskola i hela kommunen deltog den i det nationella projektet Jämställd förskola. Allt som allt ingick nio förskollärare, barnskötare och ibland även kökspersonal i projektet och försökte gemensamt komma fram till vad som skulle konstituera en jämställdhetspedagogik. Det officiella projektet pågick i ett år. Mot slutet av detta år ville förskollärarna fortsätta sitt samarbete med mig, och av ett år inom ramen för det officiella projektet blev det nästan tre år. Legitimiteten för förskollärarnas utvecklingsarbete försvann nästan helt och nästan omedelbart efter det officiella projektåret. Det motstånd och de motstrategier som diskuteras i denna text har mer med de inofficiella projektåren att göra och belyser den kommunala arbetsgivarens motstånd mot förskollärarnas fortsatta kunskapande om jämställdhet i förskolan.

Kommunalt motstånd gentemot utvecklingen av ett kunskapsbaserat innehåll

De förskollärare vars processinriktade kunskapande blev föremål för mina teoretiska reflexioner hade att förhålla sig till det faktum att deras kunskapande inte sågs med blida ögon av den egna arbetsgivaren. Detta upplevde de flesta projektdeltagarna som en paradox. Hinder för det processinriktade kunskapsprojektet som arbetsgivaren anförde var:

- Tidsbrist, fast man visste från början att det skulle sträcka sig över minst ett år.
- Resursbrist. Det sades att det inte fanns pengar till vikarier när nu förskollärarna skulle mötas en gång i månaden i några timmar för att diskutera de nyutvecklade metoderna, delresultat av enkätundersökningar med föräldrar och litteratur på området.

Förskollärarna hade inga självklara strategier för att bemöta denna kritik och de hade inte heller förväntat sig att sådana skulle behövas. Tvärtom trodde de att deras planerade verksamhetsutveckling skulle bidra till att höja kvalitén på barnomsorgen. Som en följd av detta trodde de även att ett sådant arbete arbetsgivaren skulle välkomna och belöna den.

Mot bakgrund av begreppen situationsbunden kunskap och genus ter det sig särskilt intressant att diskutera spänningsfältet mellan kunskap och makt i ett feministiskt och professionsteoretiskt sammanhang, samtidigt som det mest väsentliga med detta borde vara en diskussion om de motstrategier som förskollärarna så småningom tillgrepp (jfr Witz 1992:47ff) för att skapa ett handlingsutrymme för att utveckla en för dem meningsfull praktik. För att illustrera vad förskollärare i allmänhet förväntas kunna hantera:

Förskolan skall ha ett viktigt ansvar för att motverka traditionella köns-
mönster och könsroller. Flickor och pojkar skall i förskolan ha samma
möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begräns-
ningar utifrån stereotypa könsroller. Detta ställer krav på att personalen i
förskolan äger medvetenhet om hur egna attityder och värderingar liksom
det egna agerandet och samspelet mellan kvinnor och män bidrar till att
forma barnens upplevelse av vad som är adekvat könsrolls beteende. För-
skolan skall aktivt medverka i samhällets strävan för jämställdhet. För-
skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs
fram.” (Lpfö 98, s. 32)

I Lpfö 98 betonas det även att när man hävdar grundläggande värden, så ställer detta krav på att värderingar levandegörs. Värdegrunden förutsätter ett särskilt förhållningssätt till etik och moral, som skall prägla verksamheten. Där står också att läsa om det angelägna i att förskolan på ett högkvalitativt och professionellt sätt kan verka inom utbildningssystemet.

Av allt att döma ställer man från utbildningspolitiskt håll krav på förskollärarna, krav som förutsätter en inte helt obetydlig kunskap om:

- traditionella könsmönster
- könsroller
- utveckling av olika förmågor
- socialisationsmässiga begränsningar
- egna attityder och värderingar
- kvinnor och män i största allmänhet och specifikt i det sociala samspelet
- adekvat könsrolls beteende
- samhället
- samhällets strävan efter jämställdhet
- skilda uppfattningar
- spridning av skilda uppfattningar (i samverkan med och underordnade föräldrarnas roll, och utan att kränka någon, jfr Lpfö 98).

Detta är enbart ett av fler utbildningspolitiska mål för förskolan, övriga utbildningspolitiska mål i Lpfö ställer inte mindre krav på kunskap och kompetens hos förskolepersonalen. Om det inte ges utrymme för meningsfull kompetensutveck-

ling och för reflexion måste man ställa sig frågan hur förskollärarna rimligen kan omsätta dessa mål i sin praktik.

Motstrategier

Som jag inledningsvis nämnde kom förskollärarnas kunskapsprocess inte i första hand att handla om utvecklingen av en reflekterad jämställdhetspedagogik, eftersom den kommunala arbetsgivaren inte medgav utrymme för ett sådant kunskaps- och utvecklingsarbete.

Det för förskollärarna kanske mest störande hindret var att de inte fick möjlighet att ägna sig åt den kompetensutveckling de ansåg sig vara i behov av. Konkret innebar det att förskollärarna själva inte fick bestämma dagordningen när det skulle anordnas studiedagar. Istället avgjorde verksamhetschefen vad de skulle ägna sig åt, oavsett om förskollärarna tyckte kompetensutvecklingen var meningsfull eller inte.

Andra sysslor som behöriga förskollärare skulle utföra var att tvätta och utföra kökstjänst enligt ett rullande schema. Före projektet hade förskollärarna inte ifrågasatt att de skulle fylla och tömma tvättmaskinen under sin arbetstid, men under projektets gång började de göra det. Det blev snart omöjligt att ignorera hur mycket tid som stals från deras mer meningsfulla yrkesutövande och från tiden med barnen.

Frågan som förskollärarna ställde sig var i vilken mån den kommunala budgeten skulle få diktera vad för slags pedagogisk verksamhet de skulle erbjuda. Generellt ger organisations- och professionsforskning vid handen att långsiktigt kunskaps- och utvecklingsarbete, som dessutom handlar om något så kontroversiellt och ideologiskt laddat som jämställdhet, brukar vara tungrovt (jfr Heiskanen 2006). Långsiktiga projekt där det inte från början är tal om förväntade effekter, eller där det inte talas i *new public management*-termer (”produkt” är ett exempel), skapar ofta oro (Etzkowitz & Leydesdorff 1997, McNiff 2000). Snabba lösningar blir attraktiva eftersom de framstår som något konkret att hålla sig till och bocka av när produkten är färdig.

Vad man från kommunal sida emellertid inte hade räknat med är de signaler som sänds ut till yrkesverksamma vid politiskt styrda punktsatser som projektet Jämställd förskola i Kronobergs län. Förskollärarna fick inte bara anledning att tro att kommunen betraktade jämställdhet som ett prioriterat mål, utan också att deras yrke och hur de utförde sitt arbete hade betydelse i ett större samhälleligt sammanhang. För förskollärarna gjorde det till en början ingen skillnad huruvida de arbetade efter utbildningspolitiska mål eller kommunala handlingsplaner. Så förväntningarna var, inte helt orimligt, att utöver resurser och tid till detta arbete även få ett erkännande (jfr Fraser & Honneth 2003).

Att bli förminskad till att utföra hushållsnära tjänster åt kommunen begränsar den delen av förskollärarnas yrkesutövning som de är utbildade för och får lön

för, och som kan betraktas som kunskapsbaserad. Förskollärarna tog dessa motståndningar som uttryck för att det krävdes bättre förståelse för deras yrkesutövning och de blev ovilliga att släppa forskningsprojektet efter dess officiella avslutning.

Insikten om nödvändigheten av det fortsatta kunskapandet

Professionalitet i förskolan är bl.a. förmågan att kunna avgöra vilka av de utbildningspolitiska målen som är meningsfulla när det gäller så små barn och hur målen skall tolkas och omsättas i praktik. Men därtill hör, enligt förskollärarna i denna studie, att det finns tid och rum för reflexion – och denna reflexion bör ske i samtal med kollegor.

Ett första kliv mot en motstrategi, som i början inte var medvetet, blev kravet från förskollärarnas sida om ett fortsatt kunskapande efter det officiella projektets slut, om än under inofficiella former. Viljan att fortsätta var så stark att de gjorde sig av med sin rädsla för eller starka misstänksamhet mot arbetsgivaren. Självreflexionen, den kollektiva reflexionen, kritisk granskning av genomförda åtgärder i den pedagogiska verksamheten som ett slags fortlöpande utvärdering, var mycket påtagliga inslag i detta projekt. Att kräva ett fortsatt kunskapande hade emellertid inte varit tänkbart utan ”den goda staten” (jfr Ellingsaeter & Solheim 2002) och en viss typ av forskning som jag nämnde inledningsvis (se fotnot 1). I detta sammanhang är det inte heller helt oväsentligt att betona att det utbildningspolitiska målet jämställdhet har varit av stor betydelse för förskollärarnas möjligheter att skapa mer handlingsutrymme i förskolan.

Könspolitiska åtgärder, eller statsfeminisms betydelse för somliga yrkesutövare

Bakom jämställdhet som ett utbildningspolitiskt mål ligger ett omfattande historiskt och politiskt utvecklingsarbete som sträcker sig över mer än hundra år (Enö 2005, Johansson 1983, Martin Korpi 2006, Myrdal & Myrdal 1934, m.fl.). Mycket feministisk forskning i framför allt statsvetenskap och historia har handlat om att revidera och att inkludera kvinnor (jfr Lerner 1979, 2005) och att tillämpa statistiska undersökningar för att kunna uttala sig normativt i policysammanhang (Mazur 2002).

When feminist theorists use empirical analysis, it is usually as a means to advance normative arguments about politics rather than providing solutions to empirical puzzles. (Mazur 2002:7)

Detta är ett viktigt citat för att visa växelverkan mellan policy, som ofta vilar på analyser av empiriska studier, och praktik, som en viss policy delvis kan möjliggöra. Medan Mazur (2002) säger att dessa normativa uttalanden inte kan bidra till att lösa de empiriska frågeställningarna, så kan den typ av forskning som be-

skrivits här tidigare mycket väl vara en del av lösningen. Utveckling och professionalisering sker inte som en följd av enstaka separata faktorer.

Det utbildningspolitiska målet gav dock förskollärarna legitimitet att bedriva verksamhetsutveckling. Statsfeministisk policy bidrog således till någon form av utveckling, även om de konkreta medlen uteblev (jfr Lpfö 98, Hirdman 2004) eller av kommunledningen fördelades till annan verksamhet. Statsmakternas krav på förskollärarna hade lätt kunnat uppfattas som ovälkomna påbud om inte målen i jämställdhetsplanen hade funnit en klangbotten hos förskollärarna, med andra ord verkade denna policy vara grundad på i varje fall några praktikers behov av en jämställdhetspedagogik, oavsett hur problematiska en del formuleringar var.

Något Mazur (2002) inte tar i beaktande är att praktiker, här förskollärare, inte har något annat val än att söka lösningar på empiriska gåtor. Förskollärare har att tolka och konkret förhålla sig till utbildningspolicy. Att kunna hantera teori och praktik är en huvuduppgift för pedagoger. Ytterst gjorde förskollärarna inget mindre än att "levandegöra" jämställdhet i sin praktik, precis som det står i Lpfö 98, men som vissa teoretiker beskriver som olösliga empiriska gåtor.

Även om jag som deltagande forskare fann skäl att ifrågasätta en del formuleringar i läroplanen, så gjorde inte förskollärarna det – tvärtom. Förskollärarnas omfamnande av ett utbildningspolitiskt mål visade sig vara en mycket effektiv motstrategi i skapandet av mer handlingsutrymme. Politisk styrning blev, kanske något oväntat, ett redskap i kampen om större autonomi för yrkesutövarna.

Autonomi är inget som en del praktiker bara "har". Det förutsätter enträget arbete som helt klart gynnas av vissa arbets- eller projektformer och tilltron till *agency* (Kamarck Minnich 2005). Men ju mer osynligt och lågt värderat ett yrke är, desto svårare blir det att göra anspråk på kunskap och på rätten att utveckla sin egen verksamhet. Att det handlade om motstånd mot arbetsgivarens ogina hållning gentemot förskolan blev inte tydligt förrän långt in i processen. Genom att tala om den pågående processen (vad är det vi gör vid våra träffar egentligen, vad håller vi på med när vi diskuterar kommunens budget istället för att diskutera pedagogiska frågor) blev handling efter handling successivt igenkännlig som en motstrategi vars effektivitet iför att öka autonomi diskuterades fortlöpande, samtidigt som ett större handlingsutrymme skapades i verkligheten.

Förskollärarna i detta projekt ägnade sig alltså inte enbart åt självreflexion, som McNiff (2000) ser som en huvudsaklig ingrediens i professionsutveckling, utan åt gemensam reflexion tillsammans med kollegorna, som ledde till gemensamma handlingar gentemot kommunen, som i sin tur gjorde att det började finnas mer plats för utveckling. Förskollärarna i detta projekt hade knappast kunna skapa handlingsutrymme utifrån en enbart självreflekterande hållning.

Jag skall här kort sammanfatta de motstrategier som förskollärarna omedvetet och medvetet tillämpade i sin kamp att kunna tillhandahålla professionell barn-

omsorg och en meningsfull förskolepedagogik i enlighet med gällande utbildningspolitiska mål och lagstiftning:

- Insikten om nödvändigheten av kunskapsbildning tillsammans med ”allierade” (omedvetet, utvecklades till en medveten motstrategi)
- Insikten om forskningens betydelse för verksamhetsutvecklingen (medvetet från forskningssidan, omedvetet från förskollärarnas sida till en början, utvecklades raskt till en medveten motstrategi)
- Omfamnande av könspolitiska åtgärder (medvetet från policysidan, omedvetet från förskollärarnas sida. Några enstaka kom att betrakta och använda det som en medveten strategi).
- reflexioner om nödvändigheten av att uppvärdera omsorg (omedvetet/medvetet)

Autonomi på förskolan

Frågan hur man kan förstå autonomi på en arbetsplats som förskolan kan besvaras i termer av *samverkande subjekt* (jfr Anderson 2007), *communities of resistance* (jfr Pynch 2007) allierade som stärker de vidtagna motstrategier och åtgärderna, och McNiffs (2000) teorier om organisationer som lärande organismer.

I ljuset av Dahles (2008) påstående att autonomi är ett begrepp som är starkt förknippat med maskulinitet och professionalitet, blir McNiffs (2000) teorier intressanta när man studerar skapandet av autonomi genom professionaliseringsprocesser. Här yttrade sig dessa professionaliseringsprocesser just som motstrategier. På så vis blir det tänkbart att det maskulint kodade autonomibegreppet kan omförhandlas mellan vissa aktörer, istället för att betraktas som oföränderligt. Det lär dock dröja innan förskollärare kan göra anspråk på en särskild kunskap gentemot föräldrar och en kommunal arbetsgivare.

Omsorgsbegreppet – ett evigt problem?

Det starkt könskodade omsorgsbegreppet gör det svårt för förskollärarna att hävda kunskap som skulle kunna leda till en mer autonom yrkesutövning. Den situationsbundna kunskapens förtjänster och värde behöver därför lyftas fram, samtidigt som förskollärare behöver allierade som förstår värdet av det arbete de utför. Sådana kan vara områdeschefer eller första linjens chefer (jfr Wolmesjö, Kapitel 8). Det problematiska med dessa allierade är emellertid att även de ofta befinner sig i utsatta positioner i omsorgsbetonade verksamheter (Holmqvist 1997).

Ett typiskt exempel är den dagisföreståndarinna som befordras till ansvarig för kommunens barnomsorg. Arbetet innebär att hon ska spara in och dra ned. När hon nätt och jämnt hunnit komma igång med detta ges hon ett utvidgat uppdrag. Hon blir ansvarig för de hopslagna områdena barnomsorg och skola – med ett nytt och högre sparbetning. Samtidigt åligger

det henne att integrera de två helt olikartade organisationskulturer som råder inom dessa två verksamhetsområden. (Holmqvist 1997: 150)

Holmqvist problematiserar i detta sammanhang även hur ledarskapsfunktionen blir en annan så fort en kvinna, på detta område ofta en f.d. barnskötare eller förskollärare, blir ledare. En sådan allierad, om en verksamhetschef överhuvudtaget har något intresse av att samverka med sin personal istället för att vara lojal mot kommunledningen, går det inte att skapa ett stabilt handlingsutrymme med. En allierad kan vara en samverkande forskare, som projektet här har visat.

Teorier om kön och genus i förhållande till kunskap har möjliggjort en problematisering av förskolans status och förskolläraernas handlingsmöjligheter. En starkt bidragande faktor till att det gick att skapa ett större handlingsutrymme för reflexion och kunskapsbildning, och således ett visst mått av autonomi, har visat sig vara projektets form: den aktionsforskningsbaserade studien som betonar kunskapandets tidsmässiga aspekt, i motsats till ett mer kortsiktigt produktinriktat tänkande som styrs av effektivitetsrationalitet (Fraser & Honneth 2003). Genusperspektivet och den feministiska metodologin har varit väsentliga inslag i genomförandet av studien (Berge & Ve 2000). Förskollärarna reducerades inte till informanter utan var medskapare av nya insikter och kunskaper om sin egen verksamhet (Griffiths 1995). Den emancipatoriska effekten av en dylik metodologi går inte att överskatta (jfr Maguire 2004).

De första trevande stegen mot större autonomi för förskollärarna handlade om att skrida från frustration över den uteblivna legitimiteten från arbetsgivarens sida, till reflexion över förskolans situation och status på arbetsmarknaden, till insikter om nödvändigheten av systematiserade och reflekterade handlingar oavsett om arbetsgivaren ser med blida ögon på dem eller ej. Det bästa argumentet och redskapet för större autonomi visade sig vara det utbildningspolitiska målet, det vill säga staten som allierad mot kommunen. Autonomi för förskollärare är en möjlighet vid denna tidpunkt i förskolans historia, men det lär dröja innan omsorg erkänns som värdefull kunskap.

Referenser

- Anderson, E. (2007). "Feminist Epistemology and Philosophy of Science". I *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <http://plato.stanford.edu/entries/feminism-epistemology/> (nedladdad 25 augusti 2008).
- Belenky Field, M., Clinchy, B., Goldberger, N. & Tarule, J. (1997). *Women's Ways of Knowing. The Development of Self, Voice, and Mind*. New York, Basic Books.
- Berge, B.-M. & Ve, H. (2000). *Action Research for Gender Equality*. London, Open University Press.
- Collins, R. (1979). *The Credential Society. An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York, Academic Press.
- Dahle, R. (2008). "Profesjon og kjønn". I Molander A & Grimen H (red.). *Profesjonsstudier*. Oslo, Universitetsforlaget.

- Dahle, R. (1984). "Kan et kvinneyrke bli en profesjon? En analyse av fysioterapeutenes profesjonaliseringsprosess". I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, nr. 25 (35–56).
- Davies, C. (1996). "The sociology of professions and the profession of gender". I *Sociology* nr. 4, (661–677).
- Ellingsaeter, A.L. & Solheim, J. (red., 2002). *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Enö, M. (2005). *Att våga flyga. Ett deltagarorienterat projekt om samtalets potential och förskolepersonalens konstruktion av det professionella subjektet*. Malmö, Lärarutbildningen vid Malmö högskola.
- Etzioni, A. (red., 1969). *The Semi-Professions and their Organization. Teachers, Nurses, Social Workers*. New York, The Free Press.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (red., 1997). *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University – Industry – Government Relations*. London, Pinter.
- Fjørtoft, K. (2002). "Omsorg og rettferdighet". I Holst, C. (red.). *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Florin, C. & Nilsson, B. (2000). *Något som liknar en oblodig revolution. Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen*. Umeå, Umeå universitet.
- Fraser, N. & Honneth, A. (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London, Verso.
- Fridh-Haneson, B.M. & Haglund, I. (red., 2004). *Förbjuden frukt på kunskapens träd. Kvinnliga akademiker under 100 år*. Stockholm, Atlantis.
- Griffiths, M. (1995). *Feminisms and the Self. The Web of Identity*. London, Routledge.
- Griffiths, M. (1998). *Educational Research for Social Justice. Getting off the Fence*. Buckingham, Open University Press.
- Harding, S. & Hintikka, M. (red., 2003). *Discovering Reality. Feminist perspectives on epistemology, metaphysics, methodology, and philosophy of science*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Heiskanen, Tuula (2006). "Gender issues in action research. Implications for adult education." I *International Journal of Lifelong Education* nr. 5 (519–533).
- Hirdman, Y. (2004). *Genus. Om det stabila föränderliga former*. Malmö, Liber.
- Holm, U. (1993). *Modrande och praxis. En feministfilosofisk undersökning*. Göteborg, Daidalos.
- Holmquist, C. (1997). "Den ömma bödeln. Kvinnliga ledare i åstramningstider". I: SOU 1997:83. *Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling* (149–180).
- Holst, C. (2007). "Balansfeminismens begränsningar". I *Tidsskrift for kjønnsforskning* nr. 2 (5–20).
- Johansson, J.-E. (1983). *Svensk förskola – en tillbakablick. Kompletterande material till Pedagogiskt program för förskolan*. Stockholm, Liber.
- Johnson, T. (1972). *Professions and Power*. London, Macmillan.
- Lerner, G. (2005). *The Majority Finds Its Past. Placing Women in History*. Chapel Hill, North Carolina University Press
- Maguire, P. (2004). "Reclaiming the F-Word: Emerging Lessons from Teaching about Feminist-Informed Action Research". I Brydon-Miller, M., Maguire, P. & McIntyre, A. (red.). *Traveling Companions. Feminism, Teaching, and Action Research*. Westport, Praeger.
- Martin Korpi, B. (2006). *Förskolan i politiken. Om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- Mazur, A. (2002). *Theorizing Feminist Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- McNiff, J. (red., 2000). *Action Research in Organisations*. London, Routledge.

- Minnich, E.K. (2005). *Transforming Knowledge*. Philadelphia, Temple University Press.
- Myrdal, A. & Myrdal, G. (1934). *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm, Bonniers.
- Nortvedt, P. & Grimen, H. (2004). *Sensibilitet og refleksjon. Filosofi og vitenskapsteori for helsefag*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Nowotny, H., Scott, P. & Gibbons, M. (2004). *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge, Polity.
- Pyrch, T. (2007). "Participatory action research and the culture of fear: Resistance, community, hope and courage". I *Action Research* nr. 5 (199).
- Regeringens proposition 1997/98:93. Läroplan för förskolan
- Schön, D. (1995). *Frame Reflection. Toward a resolution of intractable policy controversies*. New York, Perseus Group.
- SOU 2004:115. *Den könade förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete*. Stockholm, Utbildningsdepartementet. Delegationen för jämställdhet i förskolan.
- SOU 2006:75. *Jämställd förskola – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete*. Stockholm, Utbildningsdepartementet. Delegationen för jämställdhet i förskolan.
- Vallberg Roth, A.-C. (2002). *De yngre barnens läroplanshistoria*. Lund, Studentlitteratur
- Witz, A. (1992). *Professions and Patriarchy*. London, Routledge

Kapitel 10

När professionell heteronomi blir ett problem

Karin Jonnergård, Elin K. Funck &
Maria Wolmesjö

I den här boken har vi på olika sätt diskuterat professionell autonomi och dess konsekvenser. Vi har diskuterat begreppets innebörd för olika professioner, dess problem, hur man erövrar, förlorar och behåller autonomi och hur olika styrsystem och organisatoriska positioner påverkar och påverkas av professionell autonomi. Det är nu dags att försöka summera några av de trådar som gått genom boken. I första kapitlet diskuterade vi autonomi som den legitima kontroll och styrning en yrkesgrupp har över sin organisation och sina arbetsuppgifter. Vi påpekade att autonomi var en förutsättning för professionell verksamhet men också innebar ett ansvar för professionen att inte låta egenintresset dominera över intresset för samhälle och klienter.

Det visade sig dock att autonomi är långt ifrån oproblematiskt och kan ha såväl positiva som negativa konsekvenser. Även om autonomi oftast inte leder till professionella katastrofer finns alltid risken att det kunskapsövertag som bildar grunden för autonomi missbrukas, missförstås eller helt enkelt bygger på felaktiga antaganden (se Olofsson, kapitel två). Utöver de risker som ligger explicita i kunskapsövertaget har K. Funck (kapitel tre) visat att en viss styrning av professioner kan minska risken för att professionen utnyttjar sitt monopol på mindre

önskvärda sätt. Å andra sidan visar diskussionen om de professionella dilemman som Agevall och Jenner pekar på i kapitel sex att en viss autonomi krävs för att kunna ta ställning i de dilemman som professioner möter. Just möjligheterna att göra egna bedömningar som bygger på professionens specifika kompetens och att handla enligt dessa bedömningar tycks också spela roll för de strategier som revisorer och läkare väljer i Jonnergård och Erlingsdottírs kapitel (kapitel fyra).

Frågan är dock om autonomins motsats heteronomi kan tänkas leda till bättre resultat. Ordet "heteronomi" kommer från grekiskans "heteros", "annan", och "nomos", "lag" (<http://filosofia.fi/se/ordbok/H>) och betyder att följa eller vara underställd lagar som andra har stiftat. Gadd (2005) diskuterar relationen mellan autonomi och heteronomi ur ett organisatoriskt perspektiv. För honom har autonomi (och därmed heteronomi) minst två dimensioner: en kopplad till den frihet från styrning som organisationen eller individen har och en kopplad till organisationen eller individens kapacitet att utnyttja denna styrning. Utifrån Lane (1977) utvecklar Gadd (2005:57) en typologi för autonomi i beslutssituationer där den ena dimensionen är *vad* som ska göras och den andra är *hur* det ska göras. Beslutar aktören (en individ eller en organisation) både vad och hur så har han *full autonomi*, beslutar han vad men inte hur, har han *begränsad autonomi*. Beslutar han inte vad men hur råder *begränsad heteronomi*, beslutar han varken vad eller hur råder *full heteronomi*.

Med tanke på de beskrivningar av professionell autonomi som vi har sett i denna bok blir det viktigt att inte bara se till den yttre styrning som kan innebära att en profession hamnar inom en viss kategori autonomi eller heteronomi, utan att också precisera skalan till att gälla olika samhällseliga och organisatoriska nivåer. En profession som kollektivt kan mycket väl ha autonomi i samhället, medan deras medlemmar upplever en större grad av heteronomi. Ett sådant exempel är när professionella sammanslutningar på olika sätt försöker styra och disciplinera sina medlemmar (se till exempel Olofsson, kapitel två och Jonnergård och Erlingsdottír, kapitel fyra) för att professionen som helhet ska få ökad legitimitet i samhället. Ett annat exempel kan vara att medlemmarna motarbetar heteronomi och försöker skapa sig såväl utrymme (det vill säga frihet) och förmåga för att skapa goda professionella normer. Sker detta på kollektiv nivå kan det vara en del av professionaliseringsprocessen. Är det istället enskilda medlemmar som driver en sådan kamp är det mer troligt att det leder till organisationsinterna konflikter och krockar med högre nivåer eller formella normer inom organisationen. Till exempel styrs polisernas operativa agerande i viss utsträckning av normer som är väl accepterade av poliserna själva men som ibland ligger utanför såväl formella regler som styrintentioner på högre organisatoriska nivåer (se kapitel sju). Gillbergs kapitel (kapitel nio) är ett exempel på hur förskollärare kämpar för sin rätt att utveckla sitt yrkeskunnande och sin arbetssituation. Särskilt intressant med tanke på diskussionen om heteronomi är att det handlingsutrymme som förskollärarna försöker skapa åt sig i närmiljön (det vill säga i den kommunala barnomsorgen) motiveras med en annan typ av heteronomi i meningen statliga direktiv och läroplaner. Åter ser vi att autonomi skapas olika på olika samhällseliga nivåer och i interaktion mellan olika samhällseliga nivåer.

Gillbergs beskrivning i kapitel nio, är alltså ett exempel på en kamp om ökat handlingsutrymme (se också Wolmesjö, kapitel åtta). Enligt Gadd (2005:55) ligger detta begrepp nära autonomi. Handlingsutrymme är en funktion av samspel mellan olika aktörer, aktörers val och bedömningar samt den struktur där individen befinner sig (frihetsdimensionen i Gadds definition ovan). Autonomi innefattar även förmågan eller kapaciteten att agera. Att erövra handlingsutrymme kan då bli ett första steg mot professionalisering. Det som är intressant i Gillbergs kapitel, och som också lyfts fram i Peterssons (kapitel sju) och Wolmesjöes kapitel (kapitel åtta) är att denna definition av handlingsutrymme är performativ, såtillvida att den snarare definieras av aktörerna inom professionen i deras interaktioner med varandra. Det bör också innebära att handlingsutrymmet kan framstå som väsentligt annorlunda beroende på var i organisationen eller inom det professionella fältet man befinner sig. Handlingsutrymme erövrar, och i erövringen ligger såväl skapandet av ett utrymme som kompetensen att förvalta den. Vi är tillbaka i autonomibegreppet och kan bara hålla med Gadd om svårigheterna att analytiskt hålla isär de båda begreppen "handlingsutrymme" och "autonomi" (jfr Gadd 2005:55).

Gadds definition riktar ljuset mot beslutssituationen. En aspekt som lyfts fram i den här boken är dock att det inte är bara i själva beslutssituationen som begreppsparat "autonomi–heteronomi" blir aktuellt, utan även i förutsättningarna före beslutsfattandet och i möjligheten till uppföljning av beslut. Som betonats i flera kapitel (Johnsson, Laanemets & Svensson, kapitel fem; Jonnergård & Erlingsdóttir, kapitel fyra; Olofsson, kapitel två och Petersson, kapitel sju) bygger autonomi på att professionell kunskap tillämpas i bedömningsituationer. Detta innebär att om omgivningen skaffar sig insyn i vilka bedömningar som görs och hur de görs eller bör göras så skapar man också en bas för heteronomi; antingen minskar man autonomi vid bedömningsituationen genom att standardisera eller skapa rutiner för den eller genom att skapa en uppföljning där resultatet av beslutet bedöms mot uppställda mål och normer. Detta innebär dock inte att ökade rutiner eller nya standarder i sig medför att professionen upplever att deras autonomi minskar. De kan också ses som professionella hjälpmedel för att kunna utföra arbetsuppgifter på ett bättre sätt. Som Johansson, Laanemets och Svensson beskriver i kapitel fem kan tydliga rutiner öka möjligheterna för socionomer att såväl upptäcka problem som på ett ändamålsenligt sätt fördela arbetet. Det är alltså inte rutiner eller standarder i sig som påverkar graden av autonomi utan vem som skapar rutinerna, i vilket syfte de skapas och de påverkar möjligheten att göra självständiga professionella bedömningar i relation till klienterna.

Här kan det åter vara viktigt att skilja mellan olika nivåer, men i detta fall mellan professioner som kollektiv och den professionelle som individ. Medan införandet av dokumentstyrning genom manualer och anvisningar kan bidra till att säkerställa korrekta bedömningar och åstadkomma större samordning av det professionella arbetet så kan det samtidigt minska förutsättningarna för individer att utveckla en professionell blick. De korrekta bedömningarna och insynen i rutinerna ökar troligen professionens legitimitet i samhället – särskilt för en profession

vars vetenskap vilar på en splittrad och omstridd kunskap. Således kan ”professionsintern” heteronomi i form av manualer innebära ökad extern legitimitet, men minskad förmåga för att utveckla den professionella blicken (se Jonnergård och Erlingsdóttir, kapitel fyra). I hur hög utsträckning en profession kan styras utifrån tycks dock vara beroende på hur exklusiv dess kunskap är och i vilken mån den kan externaliseras i till exempel standarder och arbetsrutiner. Och därmed verkar vi ha gått hela vägen runt och återigen hamnat i professionell kunskap och dess relativitet.

Specialisering är enligt Freidson (2001) en grundsten i professionalism och i professionell kunskap. Freidson (2001:33ff) gör en uppdelning i olika former av specialisering och i vilken typ av kunskap som krävs. Den stora skillnaden mellan professionell kunskap och det Freidson kallar ”mekanisk” och ”manuell kunskap” är att den professionella i första hand bygger på formell kunskap bestående av förklaringar och idéer som är organiserade i teorier och abstrakta begrepp. Med denna definition klargör Freidson att professionell kunskap är skild från vardaglig och tyst kunskap. Tyvärr hamnar också den erfarenhetsbaserade kunskapen utanför Freidson definition. Den ses ofta som ett väsentligt element i professionaliteten och är en viktig del av det vi kallat ”den professionella blicken” (kapitel fem) och som grund för avgöranden vid professionella dilemman (kapitel sex). Ytterligare ett kriterium som Freidson lyfter fram är att den professionella kunskapen skall vara diskretionär till sin karaktär, det vill säga den professionella skall utifrån den kunskap han har fatta sina beslut självständigt, obunden av fasta regler. Det senare talar för att professionell kunskap kräver autonomi snarare än heteronomi och att heteronomi torde upplevas begränsande av en profession.

En aspekt som lyfts fram i denna bok är att den professionella kunskapen är relativ – en indelning eller värdering av kunskap liknande Freidsons är inte helt enkel att göra. Snarare måste vi se till den enskilda kunskapsbasen och ställa oss frågan vilken karaktär och vilket erkännande denna kunskapsbas har. Erkännandet, eller den legitimitet som en viss professionell kunskapsbas erhåller i ett samhälle, får konsekvenser för hur stort diskretionärt handlingsutrymme och hur stor autonomi en profession lyckas få. Som Olofsson framhåller i kapitel 2 med lobotomi som exempel har en profession som bygger sin vetenskap på hård, vetenskaplig och kodifierad kunskap lättare att få åtnjuta allmän respekt för sin kunskapsbas och sin profession än en profession som bygger sin kunskap på en splittrad eller omstridd kunskap. En intressant reflexion i Olofssons kapitel är att samtidigt som en hård och väl kodifierad kunskap som bas för den professionella vetenskapen skapar högre legitimitet och en erkänd autonomi för professionen i samhället så skapar denna erkända autonomi utrymme för missbruk, misstag och professionella katastrofer. Å andra sidan är det inte all kunskap som accepteras som ”professionell”. Enligt Gillberg (kapitel nio) är det svårt att få kunskap erkänd så länge det finns föreställningar om att kunskapen bygger på ”medfödda” egenskaper och allmänna kvaliteter eller är kvinnokodad.

Yrkesmässig kunskap är alltså relativ, och utrymmet för autonomi varierar beroende på hur formell den är, hur allmänt accepterad den är och hur erkänd den är i samhället. Detta är tydligt i Freidsons (2001) definition som beskrevs ovan. För att definieras som professionell och inte bara yrkesmässig krävs att kunskapen är formaliserad och vetenskaplig underbyggd. Utan att vidare lägga oss i debatten om var gränserna för professionell kunskap går så vill vi påstå att Freidsons (2001) betoning på kunskapens form bara är en aspekt av professionell kunskap. Professionell kunskap kan även ta sig uttryck i förmågan att kunna hantera olika dilemman, balansera mellan ytterligheter och hantera komplexa helheter (Agevall & Jenner, kapitel sex; Johnsson, Laanemets & Svensson, kapitel fem). Som Agevall och Jenner visar kan det professionella yrkesutövandet och den professionella kunskapen handla om att se till olika krav och skapa en medvetenhet om att även ett gott värde kan slå över i något negativt och bli kontraproduktivt om det överdrivs. För att den professionelle skall ha en chans att kunna reflektera över olika dilemman och agera i en bedömningssituation så krävs handlingsutrymme och autonomi (Johnsson, Laanemets & Svensson, kapitel fem). Johnsson, Laanemets och Svensson visar att handlingsutrymmet möjliggör för den professionelle att utveckla den professionella blicken men också bidrar till att den professionella kunskapen förblir en "svart låda". Utifrån Agevall och Jenners (kapitel sex) och Johnsson, Laanemets och Svenssons (kapitel fem) diskussioner kan man således dra slutsatsen att den "svarta lådan" förutom kunskapens formella form och status innehåller uppövade förmågor som (i) förmågan att hantera komplexitet och värdera alternativ (ii) förmågan att kritiskt reflektera över de professionella handlingar som utförs och (iii) förmågan att löpande integrera och använda erfarenheter från (i) och (ii) för att utveckla och situationsanpassa sin professionella praktik. Dessa förmågor ligger utanför kunskapens formella innehåll, men de ligger samtidigt nära det vi inom forskning brukar kalla "ett vetenskapligt förhållningssätt". Vi närmar oss därmed en position där inte enbart det formella innehållet utan även kunskapens tillämpning och vidareutveckling kan sägas känneteckna professionellt arbete.

Med tanke på de beskrivningar av autonomi och heteronomi och av professionell kunskap och dess relativitet som vi har framställt i denna bok blir det tydligt att förtroende har en central plats i diskussionen. För att en yrkesgrupp skall kunna etablera sig som en profession krävs förtroende för dess arbete och dess kunskap. Utan förtroende kommer yrkesgruppen aldrig att få det handlingsutrymme som krävs för att kunna fatta autonoma beslut. I denna bok har vi dock visat att förtroende inte enbart handlar om tilltro till att det professionella handlandet är rätt och riktigt och ligger i linje med vad som är bäst för samhället utan även om respekt för den kunskap som professionens handlande vilar på och resultatet av ett professionellt handlande. Därför är förhållandet mellan autonomi och heteronomi inte endast aktuellt i beslutsituationer (jfr Gadd 2005), utan även i förutsättningarna före beslutsfattandet och i möjligheten till uppföljning av beslut. Precis som förtroende för en profession, dess kunskapsbas och handlandets följer medför autonomi så visar diskussionerna i denna bok att bristande förtroende kommer att resultera i försök till styrning och ökad transparens av det professionella arbetet, och alltså medföra heteronomi.

Freidson (2001) menar att den professionella logiken skall ses i relation till dels den byråkratiska logiken, dels marknadslogiken. Under senare år, i globaliseringens epok och under nyliberalismens upphöjelse till dominerande samhällstolkning, har såväl den professionella autonomin som de konkreta arbetsinsatser som välfärdsprofessionerna utför ifrågasatts. Vi kan tolka de reformer som implementerats i globaliseringens och nyliberalismens spår, och som inneburit en striktare styrning och ökad transparens, som en följd av att ett misstroende mot välfärdens professioner har brett ut sig i samhället. De har lett till krav på ökad insyn, inte bara i den professionella beslutssituationen utan även i förutsättningarna för besluten (kunskapsbasen) och i handlandets följder. Det innebär också att det som tidigare bedömdes internt inom professionen, till exempel frågor om vad som är korrekt handlande och bedömningar av kollegors arbeten, nu visas upp och redovisas utåt. Det är troligt att denna redovisning i praktiken innebär en lika stark styrning som styrningen av förutsättningarna för professionell verksamhet. De dimensioner, dokument och mått som professioner förväntas redovisa uppåt i hierarkin och utåt mot allmänheten gör också de att autonomi i allt större omfattning ersätts med heteronomi.

Som vi har visat i denna bok är förhållande mellan autonomi eller heteronomi inte okomplicerat. Det finns alltid en risk för att en profession som karaktäriseras av full autonomi som bygger på ett starkt förtroende kan komma att svika förtroendet, avsiktligt eller ej. På samma sätt kan heteronomi få både positiva och negativa konsekvenser för en profession (se till exempel K.Funck, kapitel tre). Oavsett utgången är förhållandet mellan autonomi och heteronomi värt att ta upp till diskussion, och med denna bok har nya aspekter blivit synliga och nya frågor väckts.

Referenser

<http://filosofia.fi/se/ordbok/H>, använd 20 oktober 2008)

Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago, The University of Chicago Press.

Gadd, H. (2005). *Autonomi och effektivitet i det svenska högskolesystemet*. Åbo, Åbo Akademis förlag.

Gruber, H. E. & J. J. Vonèche (red.) (1977). *The Essential Piaget*. London, Routledge & Kegan Paul.

Lane, J.-E. (1977). "Some theoretical notes on institutional autonomy". I *Statsvetenskaplig tidskrift* nr. 4 (247–257).