

Yrkeslegitimering – vilka problem ska lösas?

En studie om legitimering av undersköterskor och lärare

Mikaela Hänel
Agnes Wiberg

Abstract

Denna uppsats handlar om förslag till legitimering av undersköterskor och lärare, och huruvida dessa kan tolkas som ansatser till professionalisering. Vidare intresserar vi oss för legitimering som statligt styrmedel och vilka problem man försöker lösa med det. Analysunderlaget består av två statliga offentliga utredningar angående respektive yrke, där undersköterskeyrket står i särskilt fokus. I vår teori utgår vi från professionaliseringslitteratur och diskursanalytisk teori kring problemformulering. Vi landar i slutsatserna att förslaget om lärarlegitimation kan tolkas som en professionaliseringsansats, medan förslaget om undersköterskelegitimation inte kan tolkas så. När vi undersöker vad legitimeringen annars syftar till att lösa för problem så finner vi problemformuleringar som går att relatera till låg status kring yrket, yrkesutövare som är olämpliga, otydligheter i yrkesrollen samt arbetskraftsbrist.

Nyckelord: legitimering, professionalisering, styrning, lärare, undersköterska
Antal ord: 7956

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Yrkeslegitimation.....	1
1.2 Syfte och frågeställning	2
1.3 Metod och material	2
1.3.1 Diskursanalys.....	3
1.3.2 Material och avgränsningar	3
2 Teori	5
2.1 Bacchi om problemlösning	5
2.2 Brante om professioner	6
2.3 Operationalisering och analyschema.....	7
3 Resultat och analys	9
3.1 Brante om professioner.....	9
3.1.1 SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler	9
3.1.2 SOU 2017:21 Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer	12
3.2 Bacchi om problemlösning	15
3.2.1 Låg status kring yrket	16
3.2.2 Yrkesutövare som är olämpliga	17
3.2.3 Otydligheter i yrkesrollen	19
3.2.4 Arbetskraftsbrist	20
4 Avslutande diskussion	22
5 Referenser	24

1 Inledning

Den 31:a mars 2017 presenterar Susanne Rolfner Suvanto utredningen *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer* (SOU 2017:21). Den innehåller ett förslag om att införa en legitimation för undersköterskor, vilket uppmärksammas i såväl artiklar som debattinlägg. Näst intill samtliga röster i debatten är positiva till förslaget, och Kommunal är särskilt tongivande i argumentationen för en legitimering av undersköterskor. Att undersköterskorna de facto är Sveriges största yrkesgrupp (SOU 2017:21, s. 385), nu och historiskt sett har haft låg status, varit kvinnodominerat och i regel förbiset i politiken (Evertsson, 1995) uppfattar vi som anledningar till att legitimationen är så välkommen. Det är också fyra anledningar som gjorde oss nyfikna på förslaget. I samband med det ställde vi oss frågan: vad har legitimeringen för syfte? Vill man professionalisera undersköterskeyrket? Om inte, vad är då anledningen?

Med hjälp av professionslitteratur vill vi undersöka huruvida förslagen kring legitimering av undersköterskor respektive lärare kan tolkas som professionalisering. Därefter influeras vi av Carol Bacchis diskursanalytiska resonemang kring problemformuleringar genom att se legitimering som en form av styrning. Vi uppfattar det som en modern form av styrning. För att närma oss detta kan det vara tacksamt att använda legitimering av en annan yrkesgrupp som referenspunkt. Förslaget om att legitimera läraryrket från 2008, vilket återfinns i *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52), uppfattar vi som lämpligt i jämförelsesyfte. I synnerhet eftersom det ligger relativt nära i tiden, om man jämför med utfärdandet av legitimation för andra yrken.

Uppsatsen inleds med en kort beskrivning av yrkeslegitimering. Därefter följer syfte och frågeställning samt metod och material. I avsnittet om teori beskrivs Carol Bacchis teori om problemframställning och Thomas Brantes teori om professioner. Med utgångspunkt i Brantes definition av en profession formar vi operationella indikatorer som sammanfattas i ett analyschema. Detta analyschema används sedan som utgångspunkt i analysen av de båda utredningarna, och Bacchis teori används för att få djupare förståelse för de motiven bakom legitimering. Till sist finns en avslutande diskussion som sammanfattar våra iakttagelser.

1.1 Yrkeslegitimation

Idag finns legitimation för 21 yrken inom hälso- och sjukvård, däribland läkare och sjuksköterskor. En legitimation är lagstadgad och syftar framför allt till att säkra kompetens och att ge en person rätt till att använda en viss yrkestitel

(Nationalencyklopedin, "legitimation"). I Nationalencyklopedins definition framgår att:

Legitimation innebär ett samhälleligt förtroende; den enskilde ska kunna lita på att den legitimerade har såväl ett kvalificerat yrkeskunnande grundat på vetenskap och beprövad erfarenhet som ett gott omdöme och förmåga att fatta etiskt grundade beslut (Nationalencyklopedin, "legitimation").

Den här definitionen kommer vi att ha i åtanke i vår analys och diskussion angående legitimeringens funktion.

Det kan vara värt att nämna att legitimation för lärare skrevs in i skollagen år 2011. Vi vill också understryka att några av de förslag som tas upp analysen av utredningen kring lärarlegitimationen inte blev verklighet (Skolverket 2016). Det är inget som kommer att påverka vår jämförelse, eftersom vi har för avsikt att undersöka förslaget om legitimering - inte själva legitimeringen i sig. Vad gäller utredningen om undersköterskelegitimation är den i skrivande stund några månader gammal och därmed har inga förslag i den implementerats ännu.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med vår undersökning är att få kunskap om yrkeslegitimering som styrmedel. Vidare vill vi undersöka om denna legitimering nödvändigtvis behöver innebära professionalisering, samt undersöka hur olika problemformuleringar relateras till legitimationen.

Vi har valt att formulera två frågor som vi anser kompletterar varandra på ett lämpligt sätt. Detta eftersom den ena är mer kategorisk (det vill säga en ja- eller nej-fråga) och den andra är mer diskursiv i sin ansats, och i hög grad influerad av Bacchi (2010). Frågorna lyder:

Är legitimeringsförslaget av undersköterskor respektive lärare ett fall av professionalisering?

Vilka problem syftar legitimeringen av respektive yrke till att lösa?

1.3 Metod och material

Härnäst kommer vi redovisa våra metodologiska tillvägagångssätt och de ställningstaganden som vi gör.

1.3.1 Diskursanalys

Vi kommer att analysera två statliga offentliga utredningar, SOU 2017:21 och SOU 2008:52, för att dels identifiera om dessa är professionaliserande i sin ansats och dels undersöka hur problemen i respektive utredning framställs och huruvida dessa problem motiverar en legitimation. För att göra detta kommer vi att utforma ett teoretiskt ramverk med hjälp av professionslitteratur, närmare bestämt Thomas Brante (2013). Därefter kommer vi att använda oss av Carol Bacchis (2010) teori kring problemframställning. Rent konkret kommer vi att ställa den Bacchi-inspirerade frågan "hur framställs problemet?" till materialet, och genom detta hoppas vi kunna identifiera ett undersköterskesubjekt och ett lärarsubjekt. Dessa subjekt kan sedan fungera som motiv bakom statlig styrning i form av legitimering.

Vi har valt att använda diskursanalys för att kunna bygga vidare på Bacchis förståelse av diskurs som i sin tur har inspirerats av Foucaults diskursorienterade resonemang. En viktig utgångspunkt för diskursanalys är språkets formande egenskaper, hur språket faktiskt påverkar människors liv. Bergström och Boréus beskriver hur "Diskursanalys är (...) ett studium av samhällsfenomen där språket står i fokus" (Bergström & Boréus, s. 354). Esaiasson m.fl. (2012, s. 221) karakteriserar diskursanalys som ett verktyg för att tolka text. Utifrån dessa beskrivningar uppfattar vi diskursanalys som en analysform där formuleringar tillmäts avgörande betydelse. Den tanken, som vi kommer se, är även närvarande i Carol Bacchis resonemang om politiska förslag som makt- och styrmedel.

I likhet med andra som har använt Bacchi (se exempelvis Carlbaum 2012 och Rönnblom 2008) så använder vi inget konkret textanalytiskt ramverk. Istället är Bacchis frågor till materialet vägledande för analysen, vilket gör att Bacchi kan betraktas både som teori och metod. Framför allt kommer frågan "vilket problem är det som framställs?" (Bacchi 2010, s. 3) att vara guidande i vår läsning.

1.3.2 Material och avgränsningar

Textunderlaget i vår analys består av två statliga offentliga utredningar: SOU 2017:21 och SOU 2008:52. Den förra, som berör undersköterskeyrket, har namnet *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer* och den senare, som gäller läraryrket, heter *Legitimation och skärpta behörighetsregler*. Det är *Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen*, med Susanne Rolfner Suvanto i spetsen, som ligger bakom SOU 2017:21. *Läraryrket*, med Jörgen Ullenhag som särskild utredare, har utformat SOU 2008:52. Eftersom diskursanalys i den här traditionen är en så kallad *idécentral* studie, är frågan om avsändare inget som vi närmare kommer att granska (Esaiasson m.fl. 2012, s. 218).

Vi har valt att fokusera på de kapitel som explicit berör själva legitimeringen, då resterande kapitel i respektive SOU inte är av relevans för oss. I SOU 2017:21 har det inneburit huvudsakligt fokus på kapitel 8 och i SOU 2008:52 har kapitel 9

och 10 varit mål för analys. Det bör nämnas att hela SOU 2008:52 berör lärarlegitimation medan SOU 2017:21 är en utredning som handlar om vård och omsorg för äldre i stort, där undersköterskelegitimationen främst berörs i ett kapitel. Dessutom är den ena utredningen från 2008, och den andra från 2017, vilket bör uppmärksammas. Vi bedömer varken att utredningarnas fokus eller själva tidsaspekten utgör betydande problem eftersom vi inte undersöker själva implementeringen.

Vidare finns det vissa basala skillnader mellan läraryrket och undersköterskeyrket, bland annat är den ena en högskoleutbildning och den andra är en gymnasial utbildning (SOU 2008:52, s. 107 & SOU 2017:21, s. 27). Därtill finns kontextuella skillnader kring de båda yrkena, lärare arbetar i hög grad ensam i undervisning och betygssättning medan undersköterskan allt som oftast samverkar med kollegor, sjuksköterskor och läkare (SOU 2008:52, s. 192 & SOU 2017:21, s. 36). Dessa skillnader till trots har man gjort bedömningen att båda yrken är i behov av en legitimation, vilket är en intressant utgångspunkt för vår undersökning.

Båda utredningarna är baserade på ett omfattande kunskapsunderlag, där såväl referensgrupper som sakkunniga och experter har varit bidragande. Stort utrymme ägnas åt reflektion, vilket underbygger de förslag som utredningarna sedan landar i. Vidare ligger statliga offentliga utredningar ofta till grund för de beslut som senare kommer att implementeras. Sammantaget gör detta att vårt material får viss tyngd, resonerar vi.

2 Teori

2.1 Bacchi om problemlösning

En viktig del i vår frågeställning utgörs av Carol Bacchis artikel *Foucault, Policy and Rule* (2010). Bacchi vill uppmana oss att reflektera över hur problem brukar framställas, framför allt i relation till politiska förslag. Hon ser ett problemlösningssparadigm som sträcker sig över många samhällsliga arenor med ett tydligt evidensbaserat fokus i många västerländska länder. En del i paradigmet är en syn på ”problem” som snabbt identifierbara och opartiska och att regeringar och människor är de som ska ”lösa” dessa problem (Bacchi 2010, s. 1). Här uppmanar Bacchi oss att ställa frågan: “What’s the problem represented to be?” (Bacchi 2010, s. 3). Vi översätter det till ”vad framställs problemet som?”, även om det är svårt att få till ett lika spetsigt uttryck som i den ursprungliga formuleringen.

Bacchi poängterar att problem förstås olika i olika kontexter, och därför finns det en mening i att titta på specifika förslag och undersöka deras problemframställning. Den här synen förändrar hur vi tänker kring den politiska makten. Om man resonerar utifrån Bacchis strategi blir det tydligt hur politiska förslag baseras på subjektiva tolkningar, och att dessa tolkningar ramar in problemet i fråga. Genom att formulera porträtteringar av vad problemet är bidrar man till att skapa problem (Bacchi 2010, s. 2). Bacchi ger ett exempel med vidareutbildningar som erbjuds för kvinnor med prestigefyllda arbeten, där man genom att ställa frågan ”vad framställs problemet som?” kan göra det logiska antagandet att det är kvinnors undermåliga utbildning som är problemet (Bacchi 2010, s. 3). Här poängterar Bacchi att man måste ta i beaktande att det inte handlar om uppsåtliga missvisande porträtt från den politiska maktens sida (Bacchi 2010, s. 2).

Specifika porträtteringar av problem har en viktig funktion i hur vi styrs, menar Bacchi (2010, s. 4). När man studerar olika typer av styrning så finns det en poäng med att se över hur vissa regleringar och praktiker påverkar våra liv, enligt Bacchi. Det är också viktigt att se varifrån de kommer och hur de rättfärdigas (Bacchi 2010, s. 4). I det här skedet för Bacchi in Michel Foucault och hans tankar om styrning (Bacchi 2010, s. 6).

I Bacchis redogörelse för Foucault är en essentiell tanke att styrning tar plats genom subjekt. Genom politiska förslag konstruerar man diskurser kring ett visst område, och det får konsekvenser för människor och deras subjekt. Foucault beskriver subjekt som *styrbara* (governable subjects), vilket innebär makten att

kunna rama in, eller forma, dessa subjekt via formuleringar i politiska förslag (Bacchi 2010, s. 5). Detta påverkar följaktligen människors uppfattning av sig själva och fungerar inkluderande eller exkluderande (Bacchi 2010, s. 6).

Vi har låtit Bacchis tankar om problemframställning ligga till grund för en egen del i vår analys där vi med hjälp av frågan ”Vilka problem syftar legitimeringen av respektive yrke till att lösa?” undersöker motiven i de båda utredningarna.

2.2 Brante om professioner

Ett centralt begrepp i vår analys är *profession*. I *The professional Landscape: The historical development of professions in Sweden* (2013) reder Thomas Brante ut begreppet, och det är hans definition som vi kommer att utgå från när vi utformar vårt analyschema.

Brante beskriver hur definitionen av en profession traditionellt sett har beskrivits som ett yrke som besitter den högsta teoretiska kunskapen inom ett särskilt ämnesområde, vilket medför hög social status och autonomi. Det handlar alltså om en form av kunskapsmonopol som sedan omvandlas till agerande i praktiken. Den här definitionen är emellertid idag allt för snäv (Brante 2013, s. 4-5). Genom utvecklingen av vårt välfärdssystem och högre utbildning under 1900-talet har en annan slags professionsroll vuxit fram, som Brante benämner *semi-professioner*, eller *välfärdens professioner* (2013, s. 5-6). Detta har inneburit att professionsbegreppet inte med nödvändighet är synonymt med exklusivitet och upphöjdhet. Det har med andra ord skett en glidning i innebörden av begreppet profession (Brante 2013, s. 4).

Brante använder begreppet *take-off* i analysen av utvecklingen från icke-profession till profession (Brante 2013, s. 2), där *take-off* är lånat från Walt Rostows teori om ekonomisk tillväxt. När Brante använder begreppet representerar det skedet när ett yrke når ett genombrott, ett slags formativt moment. En viktig insikt är att politiska beslut kring ett yrke kan generera *take-offs* av olika slag (2013, s. 12). Även om utredningarna i vårt fall endast initierar förslag så utgör SOU 2017:21 och SOU 2008:52 de facto underlag för kommande politiska beslut, och alltså gör vi bedömningen att de kan diskuteras i anslutning till *take-off*-begreppet.

Vidare gör Brante skillnad på ett genombrott i termer av förhöjd social status och ett genombrott som i ett ökat antal praktiserande. Det förra kallar Brante en kvalitativ *take-off*, och det senare kallar han en kvantitativ *take-off* (2013, s. 12). Med hänvisning till vår operationalisering av professionsbegreppet (redovisas nedan) tolkar vi enbart kvalitativ *take-off* som professionaliserade.

2.3 Operationalisering och analyschema

I övergången från teori till analys framhäver Esaiasson m.fl. vikten av att forma operationella indikatorer, eller empiriskt mätbara faktorer, kring de teoretiska begreppen (2012, s. 54). I samband med Brantes definition av en profession nämner han ett antal karaktäriserande attribut, med hänvisning till andra forskare som använt liknande. Brante är noga med att understryka att det kan finnas fler attribut än de han presenterar som går att tillskriva professioner, men vi tolkar de han har listat som ett slags minimikrav (Brante 2013, s. 4).

- Professions are organized into associations that unite members and take care of their interests. Simultaneously, associations can govern and sanction various kinds of unprofessional conduct by members.
- Associations have ethical codes included in their statutes.
- Professions control their division of labour.
- Professions have a traditionally high degree of autonomy and are collegially organized, implying that their work is difficult to control from the outside. The exclusive nature of their skills and knowledge entails that practices are discretionary; that is, professionals have a mandate to make their own choices and decisions about proper interventions (Svensson 2010 [sic!])
- Professions are politically constituted; the state provides them with an exclusive right to jurisdictions. Using strategies of social closure, professions seek work and knowledge monopolies.
- Professionals have been exposed to long, specialized, systematic, academic training followed by examination. (Brante 2013, s. 4)

Vi gör bedömningen att punkterna ovan, i mer koncis form, kan operationalisera begreppet profession på ett lämpligt sätt. I analyschemat nedan återfinns vår tolkning av Brantes professionaliseringsattribut.

	Profession
Etik	Etiska koder finns att förhålla sig till.

Autonomi	Yrkesrollen har en hög grad av autonomi, vilket innefattar självständighet och beslutsmandat.
Utbildning	Lång, specialiserad, och standardiserad akademisk utbildning.
Exklusivitet	Innehar en exklusiv rätt till sina arbetsuppgifter, vilket är tydligt avgränsande gentemot andra yrkesgrupper.

Mot bakgrund detta vill vi göra tre antaganden, som är värdefulla premisser för de slutsatser vi kommer att dra.

- Yrken som innefattar etiska koder, autonomi, högre utbildning samt exklusivitet får räknas till professioner.
- Ett yrke måste uppfylla samtliga kriterier för att kunna behandlas som en profession.
- Ansatser för att stärka ett yrke inom dessa fyra områden räknas som ansatser till att professionalisera yrket.

I vårt fall har vi inte utformat våra operationella indikatorer på egen hand, som tidigare nämnt är de i hög grad inspirerade av Brante (2013). Men, det faktum att Brante är så pass väl förankrad i professionslitteraturen gör att vi kan känna oss säkra på att vi faktiskt mäter det vi avser att mäta, med andra ord att undersökningen har en god begreppsvaliditet (Esaiasson m.fl. 2012, s. 57).

Våra operationella indikatorer fyller också en funktion i samband med vårt diskursanalytiska resonemang utifrån Carol Bacchi. Där vi refererar vi till en *professionsdiskurs*, och vi uppfattar att kärnan i denna diskurs utgörs av just: etiska koder, autonomi, lång utbildning och exklusivitet.

3 Resultat och analys

3.1 Brante om professioner

I det följande kommer vi, utifrån analyschemats operationella indikatorer, att granska respektive SOU. Frågan vi söker svar på är: *Är legitimeringsförslaget av undersköterskor respektive lärare ett fall av professionalisering?*

3.1.1 SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler

Syftet med att införa legitimation för lärare sägs vara att säkra kvaliteten och likvärdigheten i skolans verksamhet (2008:52, s 179). I legitimationsbeviset ska information finnas om vilka skolformer, vilken årskurs samt vilka ämnen som läraren är behörig för undervisning i (SOU 2008:52, s. 180). Vidare understryks vikten av att legitimationssystemet ska vara lätt att begripa och inte vara alltför omständligt, administrativt sett (SOU 2008:52, s. 202). Flera gånger används formuleringar som direkt går att koppla till professionsbegreppet, såsom ”Det (...) kan bidra till läraryrkets professionalism genom att tydliggöra vilka krav som ställs på lärarnas kompetens.” (SOU 2008:52, s 180).

Etik

Ett av utredningens förslag gäller en så kallad *nationell kompetensprofil* för lärare, som Skolverket ska ansvara för att utveckla. Denna profil bör utgöra en etisk kompass i lärarrollen, samt vara anpassad efter det som står i skolans styrdokument (SOU 2008:52, s. 187). Det är rektorn som bör ansvara för att, vid minst två tillfällen under lärarens första år, sköta granskning utifrån denna profil (SOU 2008:52, s. 185). Ett antal punkter presenteras som förslag på vad kompetensprofilen bör omfatta:

- Förmåga att ha höga positiva förväntningar på alla barn.
- Förmåga att tillämpa läroplan och kursplaner i praktiken.
- Lärarrollen i praktiken.
- Förmåga att omsätta ämne-teori i praktiken.
- Engagemang i elevernas lärande.
- Förmåga att följa upp och bedöma elevernas kunskapsutveckling.
- Förmåga att möta elever med olika förutsättningar.

- Förmåga att möta pojkar och flickor ur ett jämställt perspektiv.
- Samarbeta med elever, föräldrar, kolleger och ledning.
- Etiska förhållningssätt.
- Omvärldsorientering.
- Drivkraft för egen kompetensutveckling (SOU 2008:52, s. 187).

Som tidigare nämnt bör det understrykas att punkterna ovan enbart är förslag på innehåll och att dessa punkter är inte särskilt konkreta, men ändå går det att tolka kompetensprofilen som en ansats att fastställa etik i lärarrollen.

Ett intressant tillägg till kompetensprofilen är förslaget om ett dokument som berör *god lärarsed*, som Skolmyndigheten, tillsammans med fackorganisationer och representanter för arbetsgivare, bör ha i uppdrag att utforma (SOU 2008:52, s. 188). Argumentet för att utforma en lärarsed är följande: ”Om det inte finns några yrkesetiska normer för lärare har omgivningen svårt att bedöma om en lärare handlar professionellt i olika situationer.” (SOU 2008:52, s. 188). Den typen av förslag för osökt tankarna till andra yrken såsom läkare, med *Hippokrates läkared* (Nationalencyklopedin, ”hippokrates läkared”), samt mäklare, med uttryck som *god mäklarsed* (Statskontoret 2010:18). Med detta förknippas läraryrket med andra yrken som har tydliga etiska koder.

Sammanfattningsvis kan utformandet av en kompetensprofil och fastställandet av vad som räknas till god lärarsed tolkas som ansatser till att förstärka etiken kring läraryrket.

Autonomi

Under rubriken ”Uppgifter som endast får utföras av legitimerade lärare”, går det att hitta flera förslag som syftar till att stärka lärarnas autonomi (SOU 2008:52, s. 192). Ett första är att det enbart är legitimerade lärare som får ansvara för bedömning och betygssättning. Om en icke legitimerad lärare har undervisat eleverna, bör denne sätta betyg i samråd med en legitimerad lärare som är behörig i det aktuella ämnet (SOU 2008:52, s. 192). Vidare konstateras det att andra ansvarsområden, såsom utvecklingssamtal samt frågor relaterade till elevinflytande och disciplinära åtgärder mot elever, ska reserveras för legitimerade lärare att utföra (SOU 2008:52, s. 192).

Sammantaget går det att konstatera att legitimerade lärare ges beslutanderätt och självständighet.

Utbildning

Läroutbildningen är en högskoleutbildning med varierande längd och specialisering (SOU 2008:52, s. 107). En essentiell del i utredningen är strävan efter att kvalitetssäkra utbildningen, där emfas läggs vid att förhindra att olämpliga människor från tillträde till läroutbildningen (SOU 2008:52, s. 180-181). Därtill vill man underlätta övergången mellan utbildning och yrkesliv, och med anledning av det föreslås införandet av ett *provår* efter lärarexamen (SOU

2008:52, s. 182). Detta provår ska även bidra till "professionella möten" mellan nya lärare och mer erfarna sådana (SOU 2008:51, s. 183).

Under provåret ska läraren vägledas av en mentor, som själv är en legitimerad lärare, som ser till att läraren får en önskvärd introduktion till yrket (SOU 2008:52, s. 194). När provåret väl är genomfört kan läraren ansöka hos Skolverket om legitimation, en process där rektorns och mentorns bedömningar av den aktuella läraren är av stor vikt (SOU 2008:52, s. 180).

Systemet ska således vara en garanti för att lärare har rätt utbildning och även i övrigt besitter de egenskaper som krävs för läraryrket. Systemet ska även fungera som en lättbegriplig deklaration av lärarens kvalifikationer (SOU 2008:52, s. 181).

För att inspirera till vidareutveckling inom läraryrket föreslås två typer av utnämningar: särskilt kvalificerade lärare samt gymnasielektor (SOU 2008:52, s. 180). Titeln särskilt kvalificerad lärare är aktuell för lärare med mer än fyra års yrkeserfarenhet, som har fått mycket goda intyg om sin tjänstgöring, och antingen har "...genomfört ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete av relevans för yrkesrollen" eller har minst en licentiatexamen relaterat till undervisningsämnet (SOU 2008:52, s. 204.) Titeln gymnasielektor ges när lärare för gymnasieskolan har disputerat i ett aktuellt undervisningsämne (SOU 2008:52, s. 208). Såväl särskilt kvalificerad lärare som gymnasielektor ska vara skyddade yrkestitlar, där Skolverket ansvarar för utnämningen, och dessa bör finnas med i legitimationsbeviset (SOU 2008:52, s. 204, 208).

Det står klart att avsevärd tid och resurser läggs på lärarna, där både förslaget om provår och ovan nämnda vidareutbildningar är tydliga exempel i sammanhanget. Dessutom går förslagen att koppla till professionsbegreppet, vilket följande citat illustrerar:

Mot denna bakgrund anser jag att ytterligare kvalifikationssteg bör införas utöver den grundläggande legitimationen. Detta skulle väsentligen öka lärarnas möjligheter att utveckla sin professionalism (SOU 2008:52, s. 204).

Sammantaget är särskilt kvalificerade lärare och gymnasielektorer ansvariga för att se till att ny kunskap i skolverksamheten införlivas i praktiken (SOU 2008:52, s. 207). Man använder formuleringar som "... axla ett särskilt ansvar för det vetenskapliga perspektivet i undervisningen" (SOU 2008:52, s. 210), vilket gör utredningens strävan efter att koppla samman den högre utbildningen med skolverksamheten tydlig. Det framgår också konkret i utredningen, bland annat med förslag om att högskolor och universitet borde utforma kurser som erbjuder lärare möjlighet att ytterligare fördjupa sina kunskaper (SOU 2008:52, s. 205).

Exklusivitet

I utredningen läggs även vikt vid hur återkallande av en legitimation ska gå till. Bland annat fastslås att en legitimation kan återkallas om läraren är oskicklig eller olämplig i sitt yrke, är sjukskriven mycket eller om återkallandet sker på initiativ

av läraren själv (SOU 2008:52, s. 195). Vidare betonas vikten av att det finns möjlighet att ifrågasätta en lärare, utan att dennes legitimation per automatik dras in (SOU 2008:52, s. 203).

Det går att konstatera att det finns ansatser att göra läraryrket mer exklusivt med legitimeringen, och det står klart att denna legitimation måste vara villkorad, med återkommande hänvisningar till begreppet *trovärdighet*. Idén med en legitimation förutsätter att läraren sköter sitt jobb, annars är den meningslös (SOU 2008:52, s. 195). Här finns ett, i vår mening, talande citat som klargör just detta:

Enligt utredningens förslag ska legitimation vara en nödvändig förutsättning för att få utöva läraryrket fullt ut. För att systemet ska vara trovärdigt kan emellertid inte legitimationen vara något som innehavaren för all framtid har rätt till oberoende av hur han eller hon sköter sina arbetsuppgifter (...) Den som allvarligt åsidosätter sina skyldigheter får heller inte behålla sina rättigheter (SOU 2008:52, s. 195, 196).

Sammanfattande kommentar

För att sammanfatta gör fastställandet av etiska koder och autonoma arbetsuppgifter i läraryrket, i kombination med förslag om en förbättrad och utvecklad lärarutbildning och en stark betoning av exklusivitet att det går att tolka lärarlegitimationen som ett fall av professionalisering.

3.1.2 SOU 2017:21 Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer

Med insikt i att förslaget om legitimering av lärare är ett fall av professionalisering, hur kan vi förstå förslaget om undersköterskelegitimation? Kan det också tolkas som en professionaliseringsansats?

I *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer* lämnas förslaget om legitimering av undersköterskor med hänvisning till den äldre personens trygga omsorg och vård. Förhöjd status används också som argument för en legitimation (SOU 2017:21, s. 385). I utredningen presenteras det konkreta förslaget att undersköterska ska vara ett legitimerat yrke senast år 2025 (SOU 2017:21, s. 385). Det man vill uppnå med legitimationen är en garanti för yrkeskompetens som ofta ”innebär behörighet och ibland ensamrätt att utöva en viss yrkespraktik eller vissa uppgifter.” (SOU 2017:21, s. 394). Vidare finns en vilja att tydliggöra undersköterskornas tillhörighet i vård- och omsorgsbranschen, vilket följande citat visar:

Ett legitimationskrav i patientsäkerhetslagen tydliggör att undersköterskor tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen när de utför hälso- och sjukvård och att detta arbete ska utföras i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (SOU 2017:21, s. 395).

Etik

Etik nämns flera gånger i utredningen men förslaget till undersköterskelegitimation villkoras inte med etiska koder att förhålla sig till. Det finns heller inte diskussioner om hur man ska handskas med ärenden där oprofessionellt beteende kan leda till att man mister sin legitimation. Däremot belyses egenskaper som rör kommunikation och inkännande bemötande, vilket nedanstående citat visar:

De måste ha god kommunikativ- och samarbetsförmåga. Personalen behöver ha förmågan att sätta sitt eget yrkeshandlande i förhållande till andra yrkesgruppers, förstå gränserna för sin egen professionalitet och värdet av andra yrkesgruppers kompetens. De behöver även ha en sådan yrkesmässig etik att de förmår att i sitt handlande utgå från den enskilda äldre personens situation (SOU 2017:21, s. 295).

På grund av att undersköterskeyrket är ett omsorgsyrike så lyfts många önskvärda egenskaper som kopplas till kompetens, men vi har inte funnit att utredningen föreslår etiska koder i samband med legitimationen. Dock används, precis som i lärarutredningen, formuleringar som direkt går att relatera till professionsbegreppet, såsom "professionalitet" i citatet ovan.

Autonomi

I utredningen konstateras det att det måste finnas förutsättningar för undersköterskor att arbeta självständigt, utifrån verksamheternas mål (SOU 2017:21, s. 294). Följande citat berör detta, även om det är något vagt formulerat: "För att uppnå ökad professionell autonomi och självständigt yrkeshandlande, som jag bedömer önskvärt, bör elever i utbildningssituationen och personal i arbetslivet ges förutsättningar för och stöd till att utveckla sin egen person." (SOU 2017:21, s. 313).

Självständighet som en önskvärd egenskap återkommer flera gånger (SOU 2017:21, s. 385, 396, 405). Det vittnar om en ansats till autonomi, om än i en mindre skala. Ett ansvarsområde som diskuteras är läkemedelshandtering (SOU 2017:21, s. 401) men det ges aldrig några konkreta förslag angående det. Ett sådant förslag hade annars kunnat ses som en ansats till att stärka autonomin.

Utbildning

Specialistutbildning för undersköterskor med fördjupad yrkeskunskap är ett inslag i utredningen. Den utbildningen finns inom Yrkeshögskolan och anses vara viktig nu, men framför allt i framtiden (SOU 2017:21, s. 305). Vinsten med specialistundersköterskor är tudelad enligt utredaren: dels ger det utvecklingsmöjligheter för undersköterskor och dels ger det ett angeläget kunskapsbidrag. Exempel på uppgifter för en specialistundersköterska är handledning och deltagande i utvecklingsarbete (SOU 2017:21, s. 305).

I utredningen vill man införa en kvalitetssäkring av utbildningen. Utredaren bedömer att 1400 poäng i yrkesämnen inom vård- och omsorgsprogrammet är nödvändig för att ha en kunskaps- och kompetensnivå som svarar mot de kvalitetskrav som finns (SOU 2017:21, s. 333). Dessutom ges förslaget att alla som arbetar inom vård och omsorg ska ha ”moment av gerontologi och geriatrik” i utbildningen, vilket innebär att det behövs bättre kompetens kring åldrande och de medföljande komplikationerna (SOU 2017:21, s. 288). Bra kunskaper i svenska språket lyfts också fram som avgörande (SOU 2017:21, s. 308). Ett annat förslag kopplat till vård- och omsorgsprogrammet som har lämnats av Gymnasieutredningen är att man ska få undersköterskeexamen när man tar studenten (SOU 2017:21, s. 310). SOU 2017:21 delar åsikten att en omedelbar undersköterskeexamen efter genomförd gymnasieutbildning är önskvärd, och hänvisar till att man förbättrar kopplingen till yrkespraktiken i och med det (SOU 2017:21, s. 405).

I samband med diskussionen kring vård- och omsorgsutbildningen för undersköterskor inkluderar utredningen ingen reflektion över hur man ska kunna hindra att olämpliga elever från tillträde till yrket. Tvärtom så identifierar man två grupper som har ”lägre utbildningsnivå än genomsnittet” som borde bli en del av arbetskraften: ”personer som är i den senare delen av sitt arbetsliv och utrikes födda personer” (SOU 2017:21, s. 315).

När det kommer till undersköterskor är allt som rör utbildning på gymnasial nivå, och det försöker inte den här utredningen att ändra på (genom att föreslå att det skulle bli en högskoleutbildning exempelvis). Enligt vår bearbetning av Brante är ett kriterium för en profession att utbildningen ska vara en ”lång, specialiserad, och standardiserad akademisk utbildning”. I undersköterskornas fall kan utbildningskriteriet således inte sägas vara uppfyllt.

Exklusivitet

”De olika yrkesbeteckningarna och kompetenskraven bidrar i hög grad tillklarheter om vad som krävs för att få arbete inom området” (SOU 2017:21, s. 306). Här vill man med införandet av legitimation tydliggöra vilka kriterier som bör vara uppfyllda för att man ska få arbeta som undersköterska, vilket vi tolkar som en ansats till att förstärka exklusiviteten. Själva förslaget med legitimation kan uppfattas som ett försök till att ta kontroll och få exklusiv rätt till sina arbetsuppgifter.

De kommande 20 åren står vi inför en helt annan demografisk utveckling. Mellan åren 2015 och 2035 förväntas antalet personer 80 år och äldre öka med nästan 883 000 personer eller 76 procent, dvs. med en ökningstakt som är mellan 3 och 4 gånger så stor som den senaste 20-årsperioden. Om lika stora andelar i olika åldersgrupper ska få kommunal vård och omsorg behöver verksamhetens omfattning, och därmed personalens antal, öka mycket kraftigt. (...) Antalet sökande elever till vård- och omsorgsprogrammet, samt dess föregångare, har också under lång tid varit alldeles för lågt för att ge ett tillräckligt tillskott av undersköterskor till arbetskraften (SOU 2017:21, s. 288-289)

Citat som dessa förekommer frekvent i utredningen och det finns mycket statistik och beräkningar kring volym av arbetare som vittnar om att en ”stängning” av yrket i termer av exklusivitet inte är önskvärt. Om man jämför med utredningen om lärarlegitimation, där stort utrymme upptas av förslaget om att nytexaminerade lärare måste genomgå provår innan de kan bli legitimerade, finns inget liknande förslag för undersköterskor. Det enda kriteriet för legitimation är en examen från vård- och omsorgsprogrammet, eller motsvarande (SOU 2017:21, s. 408). Enligt Brante använder man sig av ”stängningsstrategier” kring en profession och något sådant kan man inte urskilja i det här fallet (Brante 2013, s. 4).

En legitimation som är försedd med villkor nämns även i den här utredningen. Det är däremot inte alls lika starkt kopplat till återkallande av legitimation (som inte nämns alls) och värden som *trovärdighet* som i utredningen om lärarlegitimation. Fördelen med undersköterskelegitimationen beskrivs snarare i termer av ett förtydligande av yrket och dess medföljande befogenheter, vilket i förlängningen förbättrar statusen (SOU 2017:21, s. 402).

Sammanfattande kommentar

Sammanfattningsvis är etik i yrkesrollen för undersköterskor mycket vagt formulerad. Vidare är utbildningen begränsad till gymnasienivå, även om det finns en del förslag riktade till specialistundersköterskeutbildningen. Dessutom saknas tydliga ansatser att stärka undersköterskornas autonomi och att införa exklusivitet i yrket. Det senare blir extra tydligt när legitimationen utan förbehåll ges efter avslutad vård- och omsorgsutbildning. Sammantaget är vår bedömning att kriterierna för professionalisering i fallet med undersköterskor inte kan sägas vara uppfyllda.

Om det nu inte rör sig om professionalisering av undersköterskor - vad syftar legitimationen till då? Mer precist: Vilka problem syftar legitimeringen av respektive yrke till att lösa? I följande avsnitt kommer vi fortsätta granska SOU 2017:21 och SOU 2008:52, där vi med en jämförande analys hoppas kunna avtäcka motiven bakom undersköterskelegitimeringen.

3.2 Bacchi om problemlösning

Vår Bacchi-inspirerade fråga *Vilka problem syftar legitimeringen av respektive yrke till att lösa?* behandlas nedan. Efter ingående läsning av SOU 2017:21 och SOU 2008:52 har vi funnit en rad problemframställningar i de båda utredningarna. För att göra texten mer lättorienterad har vi valt att identifiera olika tematiska rubriker som vi placerar in problemen under. Dessa teman är alltså formulerade på grundval av vår empiri, och de lyder: låg status kring yrket, yrkesutövare som är olämpliga, otydligheter i yrkesrollen och arbetskraftsbrist.

3.2.1 Låg status kring yrket

I utredningen om undersköterskor skisseras en rad problem som vi relaterar till status. Många undersköterskor är enbart anställda på deltid, har höga sjukskrivningstal och en genomsnittligt låg lön. Sammantaget ger dessa faktorer en mycket låg pension (SOU 2017:21, sid. 338). Därtill lyfts bristen på män inom yrket fram som ett problem - både ur jämställdhetssynpunkt och kompetensförsörjningssynpunkt (SOU 2017:21, sid. 352). Ytterligare ett problem som beskrivs berör yrkestiteln undersköterska, som implicit antyder underordning och som är könsbunden (SOU 2017:21, sid. 274). Ett citat som illustrerar detta är:

Yrkestiteln undersköterska har betydande stöd inom yrkesgruppen. Även andra yrkesbenämningar förekommer dock. I tidigare utredningsarbete har också andra benämningar föreslagits, t.ex. äldreassistent och vård- och omsorgsassistent. Det är viktigt att yrkestiteln har brett stöd bland yrkesutövarna själva, men också bland utbildare och verksamhetsansvariga. Förutom denna utgångspunkt anser jag att en yrkestitel som inte markerar underordning och som är könsneutral är eftersträfvansvärd. Frågan behöver övervägas ytterligare. (SOU 2017:21, s. 406)

I utredningen konstrueras undersköterskan som ett subjekt som har exkluderats och som nu ska inkluderas bland andra legitimerade yrken med hjälp av ett eventuellt namnbyte och en legitimation. Namnbytet ska inkludera män också, vilket vi ser som en ansats till att uppvärdera yrket eftersom kvinnodominerande yrken tenderar att placeras i en underordnad diskurs. Men, ovan nämnda problem gällande arbetsvillkor, lön och sjukskrivningar är svårare att komma till bukt med genom ett namnbyte eller ett införande av en legitimation. Här uppfattar vi både namnbyte och legitimation som exempel på ”enkla lösningar” som kan placeras inom ett problemlösningssparadigm. Vi uppfattar att namnbytet, viljan att få in fler män i yrket och legitimeringen visserligen är steg på vägen mot att undersköterskor ska associeras med en professionell diskurs, men dessa lösningar kommer inte till bukt med lönefrågan och dåliga arbetsvillkor som ständigt reproducerar bilden av undersköterskan som underordnad.

Vad gäller läraryrket är ett grundläggande problem yrkets förhållandevis låga status, med torftiga karriärutsikter samt små chanser till utveckling (SOU 2008:52, s. 180, s. 177). Det medför bland annat att lärarutbildningen inte lockar till sig ambitiösa elever i den utsträckning som är önskvärd, vilket märks i det här citatet: ”Jag delar också regeringens bedömning att auktorisation av lärare kan öka yrkets status och därmed bidra till att fler engagerade och motiverade studenter söker sig till yrket.” (SOU 2008:52, s. 180). Utredningen ser också en låg autonomi och brist på kontroll över det egna arbetet som bidragande orsaker till yrkets låga status (SOU 2008:52, s. 74-77).

Vi uppfattar det som tydligt att lärarsubjektet konstrueras utifrån andra förutsättningar än undersköterskesubjektet. Med det menar vi att lärarsubjektet

delvis kan inkluderas i en rådande professionsdiskurs, bland annat eftersom lärarutbildningen är en högskoleutbildning. När man argumenterar för att höga yrkets status i utredningen kopplar man statusproblematiken till avsaknaden av engagerade och motiverade elever i utbildningen. Engagemang och motivation framställs alltså som eftersträvansvärt för läraryrket, vilket formar lärarsubjektet i linje med en mer professionell diskurs.

Det står klart att problemen som vi relaterar till status och klass ser olika ut i de båda utredningarna. Problemen som framställs kring undersköterskor berör arbetsvillkor, lön samt en titel som signalerar underordning. Problemen som framställs kring lärare är avsaknad av karriärsiktigheter och ambitioner bland de verksamma. När det kommer till social status och klass finns det basala skillnader mellan läraryrket och undersköterskeyrket, och vi uppfattar att dessa föreställningar reproduceras i både problemframställningar och de förslag som ges. Det syns bland annat i att man ser det som ett problem att lärarutbildningen inte lockar till sig ambitiösa elever. Den typen av problem går inte att återfinna i undersköterskeutredningen, snarare redogörs det för att olika samhällsgrupper ska kunna lockas till yrket. Med andra ord konstrueras två olika typer av subjekt, utifrån två skilda problemframställningar.

Likväl är problemformuleringar relaterade till låg status gemensamt för de båda utredningarna, och här går det att urskilja ambitioner att inkludera undersköterskesubjektet respektive lärarsubjektet i en form av professionsdiskurs med hjälp av legitimationen. Man kan uttrycka det som att nya meningar ska kopplas till subjekten. I fallet med lärarna, som redan delvis ingår i en professionsdiskurs, tolkar vi ambitionen som mer uppnåelig, i synnerhet när legitimationen kopplas till specifika arbetsuppgifter. I fallet med undersköterskorna ska problem med social status lösas med införande av legitimation och ett eventuellt namnbyte, vilket vi uppfattar som mindre troligt.

Här ställer vi oss frågan: kan legitimationen i undersköterskornas fall tolkas som en alltför ”enkel” lösning på ett stort problem?

3.2.2 Yrkesutövare som är olämpliga

Ett grundläggande problem i utredningen kring undersköterskor handlar om att undersköterskors kunskapsnivå inte stämmer överens med de krav som ställs på yrkesgruppen. Följande citat exemplifierar detta: “...endast cirka 60 procent av anställda undersköterskor har sådan yrkesutbildning som både staten och många kommuner och privata utförare sagt sig eftersträva” (SOU 2008:52, s. 285). Här identifierar vi problemet som bristande utbildning, och därmed bedöms de 40 % som saknar utbildning i någon mån vara olämpliga för att utöva yrket. Diskursen kring lämplighet och olämplighet uppfattar vi som central i sammanhanget.

När det kommer till lärarutbildningen har det tidigare varit svårt att hindra olämpliga personer från att ta examen vilket illustreras med citatet:

Under utredningens intervjuer har det också framhållits att lärarutbildningarna har svårigheter att stoppa studenter som är olämpliga för läraryrket. Det förekommer att uppenbart olämpliga

personer ändå tillåts ta examen. Detta är naturligtvis olyckligt och lärarutbildningarna bör ägna frågan större uppmärksamhet. Samtidigt pekar det på behovet av en kontrollstation efter lärarexamen för lärare som ska legitimeras och få full behörighet för yrket (SOU 2008:52, s. 183).

Här talar de om en annan form av olämplighet än den som finns i utredningen om undersköterskor. Här vill man fastställa att läraryrket bör inbegripa särskilda egenskaper, och en "uppenbart olämplig" person är en person som saknar vissa egenskaper. Att prata i termer av lämplighet och olämplighet kring ett yrke uppfattar vi som tydligt styrande. Det signalerar att läraryrket uppfattas som samhällsnyttigt och ansvarsfullt, vilket tydliggör lärarens tillhörighet i professionsdiskursen.

I samband med det har vi reflekterat över två saker. Det första är att man inte närmare definierar vad en olämplig lärare är, vilket i någon mening är nödvändigt eftersom "olämplig" är starkt värdeladdat. Det andra gäller att man enbart resonerar i termer av lämplighet i undersköterskeyrket när det kommer till genomförd utbildning. Så länge en undersköterska har en examen i vård- och omsorgsprogrammet så uppfattas inte frågor kring lämplighet och olämplighet som problem. Vår slutsats är att det uttrycks andra typer av krav på lärare än på undersköterskor med anledning av legitimationen, och i och med det styrs subjekten i olika riktningar.

I lärarutredningen ges förslaget om att införa ett provår som lösning på utbildningsrelaterade problem (SOU 2008:52, s. 182). Med provåret vill man dels få kontroll över vilka som får tillgång till yrket, och dels underlätta för de som befinner sig i början av sina yrkesliv. Det faktum att så stor vikt läggs vid kontroll över lärare, i syfte att hindra olämpliga människor från tillträde, är intressant. Vi tolkar införandet av provår som en slags kvalitetsstämpel för legitimationen, med andra ord är legitimationen villkorad, vilket förstärker läraryrket och exklusiviteten kring yrket.

Vad gäller utredningen för undersköterskor saknas det inslag av kontroll i form av ett provår innan utfärdandet av en legitimation. Det är egentligen bara de som inte har genomfört en vård- och omsorgsutbildning eller motsvarande som bedöms vara olämpliga för yrket. Med tanke på att undersköterskor är essentiella för omsorg och har mycket patientkontakt så skulle det vara angeläget. Här aktualiseras frågan: om man ska införa legitimation för undersköterskeyrket, ska man inte också införa något kontrollmoment? Problemet rörande olämplighet som ska lösas i respektive utredning mynnar enligt lärarutredningen ut i frågan: Hur ska vi resonera och agera kring olämpliga personer som utbildar sig till lärare, hur håller vi dem ute från yrket? I undersköterskeutredningen mynnar det ut i frågan: hur ser vi till att alla undersköterskor har genomgått vård- och omsorgsprogrammet?

3.2.3 Otydligheter i yrkesrollen

Vidare är ett problem i undersköterskeutredningen att fördelningen av arbetsuppgifter inom vård- och omsorgsbranschen är otydliga, framför allt när det kommer till undersköterskornas befogenheter och ansvarsuppgifter (SOU 2017:21 sid. 402). Citatet nedan illustrerar just detta:

För att förbättra kvaliteten i vården och omsorgen om äldre personer, inte minst patientsäkerheten, bör legitimation för undersköterskor införas. En sådan tydliggör för elever, personal, utbildningsansvariga och arbetsmarknadens parter vilka kvalifikationer som krävs av en person för att hen självständigt ska få utföra vård- och omsorgsuppgifter (SOU 2017:21, s. 385).

Problemframställningen med otydlig arbetsbeskrivning skrivs fram som en stark anledning till att införa legitimation.

Samma problemformulering gällande otydlighet i yrkesrollen går att hitta i utredningen för lärarlegitimation. Där konstateras det att flertalet personer som bedriver undervisning i skolan gör det utan att vara behöriga till det, vilket leder till kvalitetsbrister (SOU 2008:52, s. 181).

Systemet [legitimationen] ska även fungera som en lättbegriplig deklaration av lärarens kvalifikationer. För såväl arbetsgivare som elever och föräldrar ska det tydligt framgå att en lärare har bedömts som lämplig och även i vilka årskurser och ämnen han eller hon är behörig att undervisa (SOU 2008:52, s. 181).

I citatet ovan framgår att legitimationen ska klargöra att en lärare är behörig, samt förtydliga vilka ämnen det är som läraren är behörig i. Vidare kopplas ett förtydligande av regelverket till likvärdighet, eftersom skillnader mellan olika kommuner i förlängningen får konsekvenser för elevernas betygssättning (SOU 2008:52, s. 218, s. 193).

En problembeskrivning som förekommer i såväl utredningen för lärare som i utredningen för undersköterskor är alltså otydligheter vad gäller yrkets befogenheter. En intressant likhet är att otydlighet i lärarrollen relateras till vården som *kvalitet* och *likvärdighet*, vilket gör legitimationen meningsfull (SOU 2008:52, s. 193). *Trygghet* och *säkerhet* för äldre personer är vården som kopplas till undersköterskelegitimationen (SOU 2017:21, s. 385). Likheten menar vi består i ett brukarfokus i anknytning till legitimationen. Ur ett samhällsligt perspektiv är det angeläget att anta denna typ av fokus i utredningarna eftersom båda yrkesgrupperna fyller en servicefunktion i kontakten med medborgarna. Dessa förtydliganden fungerar styrande för yrkesrollerna.

3.2.4 Arbetskraftsbrist

Ett återkommande problem i SOU 2017:21 handlar om att det finns ett stort arbetskraftsbehov, med anledning av en ökad andel äldre. Bland annat sägs antalet sökande till vård- och omsorgsprogrammet (eller motsvarande) vara lågt i förhållande till behovet av undersköterskor på arbetsmarknaden (SOU 2017:21, sid. 289). Dessutom presenteras Statistiska Centralbyråns prognos för 2035, där hela 160 000 undersköterskor kommer att saknas (SOU 2017:21, sid 325). Det finns mycket statistik kring dagens situation samt framtidsprognoser om denna brist på undersköterskor vilket vi inte kan hitta i motsvarande frekvens i utredningen kring lärarna.

Som vi tidigare varit inne på är problemformuleringar som relaterar till arbetsbrist en tongivande del i utredningen om undersköterskor, och dessa mynnar även ut i konkreta mål som fastställer hur mycket andelen undersköterskorna måste öka med. Emellertid riskerar denna infallsvinkel att överskugga andra problemformuleringar, som enligt Bacchi skulle kunna resultera i andra lösningar (2010:4). När det huvudsakliga problemet kretsar kring att det finns för få undersköterskor, gör det att undersköterskorna inte egentligen behandlas som subjekt i utredningen som berör dem. De reduceras istället till brickor på en spelplan.

Med hänvisning till Bacchis resonemang om hur skapande av problem fungerar som styrning (Bacchi 2012, s. 4) ställer vi oss frågan: hur kan vi tolka legitimationsförslaget för undersköterskor? Om legitimationen syftar till att lösa de problem som redovisas ovan, såsom exempelvis höga sjukskrivningstal och låg pension, är lösningar som exempelvis rör bättre arbetsvillkor och högre lön mer nära till hands, resonerar vi.

Med de många hänvisningar som finns till statistisk över brister i antalet praktiserande undersköterskor, drar vi slutsatsen att legitimationen i första hand är ett sätt att försöka lösa arbetsmarknadsrelaterade problem. Det gör att de delar av utredningen som argumenterar för att legitimationen kommer att göra yrket mer attraktivt ekar tomt. När allt kommer omkring är målet att fler ska bli undersköterskor och legitimeringen är tänkt att bidra till att det uppfylls. Dessutom finns det heller ingen garanti för att dessa kvantitativa mål faktiskt säkrar kvalitativ vård i praktiken, vilket uppenbarligen är önskvärt i och med de hänvisningar som finns till trygghet och säkerhet, med den äldre i fokus.

Med anledning av vår tidigare fråga *Är legitimeringsförslaget av undersköterskor respektive lärare ett fall av professionalisering?* kunde vi landa i slutsatsen att legitimeringen av undersköterskor inte är ett fall av professionalisering, i alla fall inte utifrån de indikatorer vi utformat efter Brantes kriterier för en profession. Trots detta går det ändå att tolka legitimeringen som en form av genombrott för undersköterskeyrket. För att använda Brantes terminologi kan detta genombrott främst tolkas som en form av ansats till en kvantitativ take-off, det vill säga en förstärkning i antalet praktiserande. Vidare finns det argument för att legitimering kommer att göra yrket mer attraktivt och därmed höja statusen,

men dessa argument upptar för litet utrymme för att vi ska kunna dra några egentliga slutsatser från dem. Det är med andra ord inte en genuin ansats till en kvalitativ take-off med förhöjd social status som resultat, i vår tolkning. Om vi kontrasterar problemet som rör arbetskraftsbristen mot problemet som rör attraktivitet och status så framställs det förra som ett betydligt större problem än det senare.

En något hårddragen slutsats är att man via styrning vill ha in så mycket folk som möjligt i yrket i det ena fallet och i det andra fallet så vill man bara fånga de mest ambitiösa. Om så är fallet signalerar det olika saker, inom undersköterskeyrket bibehålls låg status och klass och inom läraryrket säkras högre status.

4 Avslutande diskussion

Syftet med den här undersökningen var tudelat. Dels ville vi undersöka om legitimering av läraryrket och av undersköterskeyrket kan ses som professionaliseringsansatser och dels ville vi förstå vilka problem som man vill lösa med hjälp av legitimeringen. Vi var särskilt nyfikna på hur motiven för en undersköterskelegitimation formulerades eftersom det inte är alldeles självklart att yrket ska legitimeras på grund av deras traditionellt underordnade position inom vården.

Vår inledande fråga gällde: *Är legitimering av undersköterskor respektive lärare fall av professionalisering?* Och den andra frågan var: *Vilka problem syftar legitimeringen av respektive yrke till att lösa?* De slutsatser vi kom fram till var att legitimeringen av lärare kan sägas vara ett fall av professionalisering medan legitimeringen av undersköterskor inte är det. Det huvudsakliga motivet i fallet med undersköterskorna tolkar vi snarare som ett arbetskraftsbehov, där legitimationen kan ses som ett led i att lösa det problemet. Huruvida det underliggande motivet är att faktiskt uppvärdera dem som yrkesgrupp känns inte lika självklart. Däremot kan förslagen i förlängningen resultera i ett yrkesmässigt genombrott, men i så fall främst som en kvantitativ take-off.

Som tidigare konstaterat är problemen inom läraryrket respektive undersköterskeyrket av vitt skilda karaktär. Därför är det intressant att man gör bedömningen att legitimering är en lämplig lösning i båda fallen. Vi uppfattar att det finns en övertro på legitimation som lösning på alla de problem som presenteras i utredningen. Det är i linje med Bacchis teori om att staten förväntas vara den som är i stånd att reagera på uppkomna problem. I själva verket, menar Bacchi, reagerar inte staten i första hand, utan staten skapar problem med sin problemformuleringsmakt.

Vidare känns legitimeringen av undersköterskor inte helt i linje med legitimeringen av lärare. När utredningen presenterar förslaget är det exempelvis tydligt att det inte finns några ansatser till att "stänga" undersköterskeyrket, snarare tvärt om. I lärarnas fall vill man införa legitimationen med vissa villkor, där provåret är det mest tydliga exemplet. Med hänvisning till vår bakgrundsdel är legitimering att betrakta som en statlig kvalitetsstämpel, som tidigare uteslutande har getts till högskoleutbildningar. Med anledning av undersköterskelegitimeringen ser vi en tendens till att denna kvalitetsstämpel urvattnas. Framför allt eftersom det inte verkar finnas någon villkorlighet i utfärdandet av den här legitimationen. Något som går att relatera till detta är teoridelens presentation av professionsbegreppet, där begreppet enligt Brante har breddats vilket innebär att en profession inte längre per definition är synonymt med exklusivitet och upphöjdhet. Med anledning av det kanske det inte är rätt att tala om en urvattning

av legitimationsbegreppet, utan snarare en *glidning*, där innebörden har blivit bredare.

Bacchi redogör, som vi har nämnt, för ett “problemlösningssparadigm” där problem presenteras som enkelt lösta av staten och det är fascinerande att se legitimering av ett yrke som en del i det paradigmet. Det är extra intressant med just undersköterskor eftersom det rör sig om ett yrke som inte är en högskoleutbildning, och som därmed traditionellt sett inte är ett legitimationsyrke, men ändå finns det ansats från statligt håll att legitimera. Just uppfattningen av legitimering, och eventuellt även professionalisering, som ett modernt statligt styrmedel anser vi kan generera intressant framtida forskning.

5 Referenser

Primärkällor

- SOU 2008:52. *Legitimation och skärpta behörighetsregler*. Lärarutredningens betänkande.
- SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.

Sekundärkällor

- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2012. "Diskursanalys" i Göran Bergström & Kristina Boréus (red.) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [rev.] Lund: Studentlitteratur AB, s. 353–415.
- Brante, Thomas, 2013. "The Professional Landscape: The Historical Development of Professions in Sweden", *Professions & Professionalism*, nr 2, s. 1-18.
- Bacchi, Carol, 2010. *Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm*. Aalborg: Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. (FREIA's tekstserie; No. 74).
- Carlbaum, Sara, 2012. *Blir du anställningsbar lille/a vän? Diskursiva konstruktioner av framtida medborgare i gymnasier reformer 1971-2011*. Diss. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Evertsson, Lars, 1995. "Vårdbiträden och undersköterskor – en ouppmärksam professionshistoria" i Stina Johansson (red.) *Vårdbiträden och undersköterskor – en ouppmärksam professionshistoria*. Stockholm: Bonnier Utbildning, s. 94-116.
- Rönblom, Malin, 2008. "Vart tog politiken vägen? Om regionalpolitik, jämställdhet och statens förändrade former", *Tidskrift för genusvetenskap*, nr 1, s. 31-52.
- Nationalencyklopedin, "Hippokrates ed". Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/hippokrates-ed> Hämtdatum: 2017-05-17.
- Nationalencyklopedin, "Legitimering". Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/legitimation> Hämtdatum: 2017-05-17.
- Statskontorets rapport (2010:18) *Myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämndens dighetsanalyser*. Myndighetsanalys av statskontoret.

Skolverket [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.skolverket.se/kompetens-och-
fortbildning/lararlegitimation/legitimation-1.237043](https://www.skolverket.se/kompetens-och-
fortbildning/lararlegitimation/legitimation-1.237043) Hämtdatum: 2017-05-17.