

Lars Thorup Larsen

# Guvernementalisering af velfærdsprofessionerne

Traditionelt opfattes professioners autonomi som en direkte følge af den viden, de besidder, samt af de særlige opgaver denne viden tillader dem at løse, ikke mindst for staten. Denne autonomi er imidlertid sat under pres igennem talrige bølger af reformer i velfærdsstaten, hvad enten der er tale om reformer med henblik på bedre opgavevaretagelse eller om simple nedskæringer. Mens det er velbeskrevet i professionslitteraturen, hvorledes velfærdsreformer forsøger at regulere de professionelles økonomiske interesser, fx igennem New Public Management-inspirerede tiltag, søger denne artikel at vise en anden type udfordring af professionel autonomi. Påstanden er, at velfærdsprofessioner som fx lærere eller socialrådgivere er blevet gjort til agenter for politiske strategier på hvert sit policyområde og det på en mere direkte og systematisk måde end tidligere. Inspireret af Foucault karakteriseres denne udvikling i artiklen som en "guvernementalisering" af velfærdsprofessionerne. Det betyder, at professionernes viden og identitet søges orienteret systematisk efter, hvorledes den professionelle bør lede borgerne i overensstemmelse med centrale politiske ambitioner på området. Frem for at være agent for professionens egne pædagogiske principper kan en pædagog ifølge denne logik i stedet blive agent i en integrationspolitisk dagsorden, mens skolelærers professionelle praksis bliver systematisk orienteret efter centrale konkurrencepolitiske mål. Artiklen består af en indledende udvikling af begrebet om guvernementalisering efterfulgt af en tekstanalyse, der applicerer begrebet på centrale dokumenter omkring indholdet af fire velfærdsprofessioner i en dansk kontekst, nemlig skolelærere, pædagoger, socialrådgivere og sygeplejersker.

Søgeord: Professioner, governmentality, velfærdsstat, bureaukrater, tekstanalyse.

Det er et grundlæggende træk ved professionssociologien, at den lægger stor vægt på betydningen af den viden, som medlemmerne af professionen typisk tilegner sig gennem en særlig uddannelse. Uddannelsen og den særlige type af viden, den specialiserer sine studerende i, fungerer som adgangsbillet til professionens arbejdsområde og deraf afledte magt i samfundet. I flere klassiske værker, fx Abbott (1988), karakteriseres samfundets organisering af viden og ekspertise ligefrem som værende centreret omkring professioner, hvilket ligeledes indebærer, at professionsuddannelser får en central rolle. Professionslitteraturen beskriver forbindelsen mellem viden og professioner på forskellige måder, men en ret almindelig antagelse er, at viden fungerer som en ressource i de professionelle kamp for autonomi. Hvis det er tilfældet, må en styrkelse af professionelle vidensformer samtidig forventes at styrke professionens autonomi og interne professionelle normer.

Denne artikel tager fat i denne forbindelse mellem professionel viden og politisk styring, fordi den ikke alene er teoretisk interessant, men samtidig er under forandring empirisk. Sagt på en anden måde lader den empiriske udvikling i velfærdsprofessionerne sig vanskeligt forstå, hvis ikke vi samtidig revurderer den klassiske antagelse om, at professionel autonomi automatisk følger af en stærkere professionel viden. Denne forskydning i forholdet mellem viden og autonomi ses måske klarest, hvis vi bevæger os væk fra de klassiske og typisk meget videnstunge professioner. Derfor ses der i denne artikel på fire såkaldte "velfærdsprofessioner", nemlig lærere, pædagoger, socialrådgivere og sygeplejersker. De er i professionsteoretisk forstand alle "semi-professioner" grundet deres svagere akademiske baggrund end eksempelvis læger og jurister (Etzioni 1969). Her anvendes betegnelsen velfærdsprofessioner, fordi de professionelle arbejdsopgaver er så nært knyttet til kerneydelser i velfærdsstaten, at de måske i mere direkte forstand bliver genstand for styring end de klassiske professioner.

Professionelle har igennem århundreder været genstand for forskellige typer af politisk styring, ikke mindst i relation til statslig autorisation af eksempelvis læger eller andre sundhedsprofessionelle. De seneste årtier er de professionelle opgavevaretagelse i særlig grad blevet gennemtvunget af styringstiltag. Det gælder ikke mindst styringstiltag rubriceret under overskriften New Public Management, der sigter mod en stærkere målstyring i den offentlige sektor. Parallelt med NPM har mange styringstiltag søgt at regulere de professionelle økonomiske interesser, hvad enten disse interesser tager form af privatøkonomiske interesser som fx løn, eller der er tale om institutionel og personalemæssig vækst. Økonomi og effektivitet er naturligvis stadig centralt i styringen af velfærdsprofessionerne, men denne artikel forsøger endvidere at vise en ny ambition i styringen om at sikre opgavevaretagelsens loyalitet over for politisk besluttede policymål. Hvor det tidligere primært var professionens økonomiske interesser, der blev anset for problematiske, er



Lars Thorup  
Larsen  
Lektor ved Institut  
for Statskundskab,  
Aarhus Universitet

E-mail:  
lars@ps.au.dk

det i den nye tendens også de professionelles egne holdninger, der ses som et politisk problem.

Formålet i denne artikel er ikke alene at undersøge, hvorvidt udviklingen af disse to typer professionsstyring har empirisk hold i virkeligheden, men samtidig at diskutere, hvordan styringsambitionerne er koblet til vidensbegrebet i de enkelte velfærdsprofessioner. Skaber professionsuddannelserne en særskilt vidensform for velfærdsprofessionerne, og peger den udvikling i givet fald mod større autonomi i forhold til politisk styring? Dette spørgsmål kalder på en afgrænsning, da regulering af velfærdsprofessionernes arbejdsområde nemt kommer til at omfatte store dele af den offentlige sektor. Derfor fokuseres kun på styringstiltag, der knytter sig til de professionelles viden, hvad enten denne viden optræder som barriere eller ressource i processen. Baggrunden for dette fokus er dels professionslitteraturens interesse for specifikke vidensformer og dels sammenkoblingen af viden og styring i et Foucault-inspireret guvernemantalitetsperspektiv. De følgende to afsnit præsenterer kort disse to sæt af teoretiske forventninger, hvorefter udvalget af empirisk materiale beskrives kort.

## Professionel viden som dæmning

Tilegnelsen af en særlig form for ekspertise gennem dedikerede uddannelsesforløb spiller en central rolle for, hvad der overhovedet kan karakteriseres som en profession. Ekspertisen definerer ofte karakteren af de professionelles arbejdsopgaver, men er også en del af grundlaget for statens sanktionering af professionens monopol på visse opgaver. Medicinsk viden er således en forudsætning for at virke som læge, ikke alene fordi lægeforeningen opfatter det som afgørende, men fordi staten aktivt sanktionerer autorisation af læger og et forbud mod kvaksalveri. Omvendt vil de færreste betvivle, at henvisningen til medicinsk viden samtidig kan fungere som en ressource for lægeprofessionens autonomi i forhold til indgribende detaljstyring fra eksempelvis sundhedsmyndighedernes side. Viden fungerer således både som bro og som dæmning i forholdet mellem stat og profession.

Før vi begynder at differentiere mellem den professionelle videns forskellige funktioner, er det værd at sige et par ord om, hvilken viden der egent-

lig kan karakteriseres som professionel viden. Hos Brante (2011) lægges der stærk vægt på, at professioner ikke kan defineres gennem nok så lange taksonomier over typiske træk. For at opnå en professionsdefinition, der klart afgrænser professioners særegne kendetegn, vælger Brante at fremhæve generel akademisk viden som definerende kendetegn ved professioner. Implikationen er, at traditionel videnskabelig erkendelse samtidig bliver gjort til guldfoden for professionel viden, mens andre tilgange netop fremhæver professionel viden som noget, der præcis adskiller sig fra denne vidensforståelse. Dels defineres professionel viden ofte som en form for praksisviden eller ved hjælp af modus-kategorierne for alternative former for vidensproduktion (Hjort 2011). Endelig er der bidrag som Bourdieu (1987), hvor kriterierne for professionel vidensudøvelse ikke nødvendigvis lægges på de højeste akademiske standarder for viden, men derimod på en faggruppes mulighed for at gennemtrumfe en funktionelt specifik – professionel – vurdering i en konkret situation, bl.a. gennem en klar sondring mellem dagligdagsproget og et akademisk fagsprog. Denne sidste opfattelse ligger ikke langt fra begreber som skønsudøvelse, diskretion og dømmekraft (Molander og Grimen 2010), om end Bourdieus karakteristik af virkelighedskonstruktionen i professionelles vurdering måske klarere illustrerer vanskelighederne ved at styre professionelle.

De nævnte opfattelser af professionel viden udgør reelt kun et lille uddrag af en hel vifte af forskellige vidensbegreber. Formålet her er blot at påpege, hvordan mulighederne for at styre professionel viden – eller omvendt en professions mulighed for at lukke af for styring gennem viden – også er en konsekvens af vidensbegrebet. I jo højere grad den professionelle viden kan sættes på formel eller omsættes i systematiserbare og målbare indikatorer, des lettere må det antages at være at underkaste det vidensbaserede arbejde styring. Er det derimod en stærkt situationsbaseret viden, der er så fagspecifik, at dens anvendelse kun vanskeligt kan evalueres udefra, er styringen nødsaget til at gå andre veje.

En klassisk formulering af problematikken omkring viden som en afskærmning mod kontrol findes i Webers bureaukratiteori, hvor det formuleres på denne måde:

...The political "master" always finds himself, vis-à-vis the trained official, in the position of a dilettante facing the expert (...) This superiority of the professional insider every bureaucracy seeks further to increase through the means of *keeping secret* its knowledge and intentions (Weber 1978:991-2).

At offentlige ansatte har stor ekspertise indebærer således slet ikke, at der som udgangspunkt kan forventes en høj grad af vidensdeling med den politiske ledelse. Det Weber kalder "dilettanteri" skyldes lige præcis asymmetrien

i viden, altså at embedsmændene gennem deres specialviden kan hemmeligholde mange oplysninger om deres arbejdsområde.

Selvom Webers analyse generelt er positiv over for bureaukratiets kvaliteter som egen værdisfære, gælder dette ikke for den måde, hvorpå den citerede passage senere har dannet skole for "principal-agent teorien" (Miller 2005). Her vil man eksempelvis iagttage en sundhedspolitiker som principal, der vanskeligt kan vurdere, om lægen (agenten) vælger behandlingstilbud ud fra den bedste medicinske ekspertise eller for at forfølge økonomiske interesser individuelt eller på institutionens vegne. Behandlingen kunne også være motiveret af den økonomiske gevinst, som lægen vil opnå ved at blive aflønnet for enten behandlingen eller henvisningen, og lægen har i næsten enhver situation et incitament til at foreskrive mest mulig behandling og derved øge sundhedsudgifterne (Petersen 1980). Derfor forsøger man ud fra teorien at tilrettelægge den administrative struktur således, at agentens viden og præferencer i videst muligt omfang blotlægges for principalen. I denne tradition optræder professionel viden klart som en dæmning, der ikke alene kan være et skalkeskjul for fagpolitiske særinteresser, men hvis oprigtighed måske kan være helt umulig at afklare.

I dette perspektiv optræder professionel viden altså som noget, der står i klar modsætning til effektiv styring. Professioner ses som styrbare for så vidt, som deres vidensmonopol kan brydes eller på anden måde blotlægges for de autoriteter, der udstikker retningslinjerne for det professionelle arbejde. Viden har således en tvetydig rolle i denne litteratur, idet den lægger sten i vejen for en loyal udførsel af politiske beslutninger.

## Viden som genstand for styring

I kontrast til den konventionelle opfattelse søger denne artikel at vise, hvordan professionel viden også kan tilrettelægges med henblik på politisk styring, altså hvor viden fungerer produktivt frem for kontraproduktivt. Her trækker analysen på Michel Foucaults begreb om guvernementaltitet, der kun i begrænset omfang er blevet anvendt på problematikker knyttet til professioner (Larsen 2011, Johnson 1995, Fournier 1999). Foucault udviklede dette begreb i de to forelæsningsrækker på Collège de France *Sikkerhed, territorium, befolkning* fra 1978 samt *Biopolitikens fødsel* fra 1979. Til forskel fra den tidligere magtanalytik (Foucault 1975, 1976) var målet her at komme ud over konkrete, mikroskopiske magtrelationer og i stedet se på de bredere sæt af ideer, som man i en tid bruger til at reformere ledelsen af mennesker efter. Dette skift sigtede samtidig mod at kunne analysere politisk magt med en klarere kobling til, hvorledes denne aktuelt blev problematiseret i samtiden.

Udgangspunktet for Foucaults nye perspektiv var samtidig et ønske om at tage fat i staten som analysegenstand, men at gøre det på en anden måde end i forskellige former for statsteori (Lemke 2007). Vanskeligheden ved at beskrive staten som en ren genstand er, at staten selv producerer mange fortællinger



om sin egen karakter og udvikling. Foucault forsøger at "decentrere" staten ved præcis at spørge til disse fortællinger eller ideer, som i en given tid bruges til at reformere den politiske ledelse efter. Eksempelvis sigter hans analyse af neoliberalismen efter at forstå, hvorfor ideer om marked og konkurrence i anden halvdel af 1970'erne bliver gjort til den dominerende målestok for reformer af politisk ledelse. Det indebærer imidlertid ikke en påstand om, at den faktiske styring og konkrete styringsmekanismer på et givet tidspunkt opfører sig i overensstemmelse med disse guvernementale ideer. Det er samtidig en måde at undersøge, hvilke problemopfattelser nye styrings- eller ledelsesmekanismer formuleres som et svar på. I hvilke sammenhænge og på hvilken måde fremstilles ledelse af professioner som et problem i vores samtid? Og hvilke forestillinger om at lede mennesker bliver bragt til torvs som svar på disse ledelsesudfordringer?

For at sætte sin egen samtids ledelsesrefleksioner i perspektiv fremdrager Foucault i sine forelæsninger et større idéhistorisk reservoir af dominerende forestillinger om politisk ledelse fra antikken til vor tid. I enhver tid privilegeres bestemte ledelsesideer over andre, ligesom der tit sker en overførsel fra en samfundssfære til en anden. Et klassisk eksempel er ideen om, at den politiske leder skal regere samfundet med samme omsorg som en familiefar, der våger over hjemmet, mens alle andre sover. Dette kan i visse perioder optræde som et ideal, mens det i andre perioder kan være den form for common sense, som en guvernementalitet formulerer sig op imod.

Foucault udformer aldrig en klar og entydig definition på guvernementalitet. Det skyldes dels forelæsningernes ufærdige karakter, og dels at der, som nævnt, er større fokus på at vise den empiriske mangfoldighed af ledelsesideer. Selve begrebet *guvernementalitet* bruges første gang i den fjerde forelæsning i *Sikkerhed, territorium, befolkning*. Her betegner det den særlige politiske regeringskunst, der kendetegner den moderne stats epoke, dvs. den første rendyrket *politiske* regeringskunst, der hverken var afledt af selvet, familien, eller af Gud. Hvor flere forfattere i den tidlige sekundærlitteratur misvisende beskrev ordet guvernementalitet som en sammenskrivning af "guvernement" og "mentalitet" (Dean 1999:16, Gordon 1987:297, 1991:1), er det i dag mere normalt at karakterisere det som en ledelses- eller styringsrationalitet, bl.a. fordi Foucault distancerede sin tilgang fra den såkaldte mentalitetshistoriske skole (Foucault 1984a, 1984b, jf. også 1979:803, 1980:36, 1982:225). Rationalitet bør ikke her forstås som en normativ målestok for fornuft, men som et forsøg på at rationalisere ledelsen af mennesker ifølge et eller andet idéset.

Hvis guvernementalitet er en ledelsesrationalitet, hvad er da ledelse, idet dette begreb naturligvis ikke henviser til den typiske brug i managementlitteraturen? Foucault definerer kunsten at lede mennesker som en form for "ledelse af ledelse" (*conduire des conduites*) (1982:237), som både betyder ledelse af adfærd/opførsel samt ledelse af den måde, hvorpå individer leder sig selv. Denne dobbelthed er tilsigtet, idet den rummer muligheden for at rationali-

sere ledelsen hen imod en situation, hvor det ikke er nødvendigt at regulere adfærden gennem direkte intervention.

Historisk beskriver Foucault som sagt en række faser i guvernementaltens udvikling, hvoraf især fire kan fremhæves som vigtige i relation til ledelse og styring af professioner. Det er altså ikke fire faser i professionshistorien, men generelle guvernementale udviklinger med implikationer for forholdet mellem viden og styring af professioner, hvilket er behandlet mere udførligt tidligere (Larsen 2011). Først og fremmest lægger Foucault vægten på den såkaldte *statsræson*, som betegner udviklingen af den første autonome guvernementaltet, som ikke er afledt af moralske eller religiøse ideer om ledelse (Foucault 2008). Statsræsonen udvikles parallelt med den moderne territorialstat fra 1600-tallet og frem, men får først for alvor relevans for professioner med opbygningen af moderne statsadministrationer fra og med slutningen af 1700-tallet, eller som Foucault beskriver det: "Frankrig normaliserede sine kanoner og sine lærere; Tyskland normaliserede sine læger (...). Lægen var det første normaliserede individ i Tyskland" (2001:15). Citatet viser, hvorledes styringen af i hvert fald nogle enkelte professioner var vigtigere for den tidligt moderne stat end formningen af den enkelte borger.

Anden fase er udviklingen af den liberale guvernementaltet, som frem for alt er en reaktion imod den detaljerede regulering i den foregående fase. I stedet for at sætte statens styrke som mål sætter den liberale guvernementaltet befolkningens liv, rigdom og vækst som målsætning, hvilket hævdes at kunne ledes bedst gennem samfundets naturlige selvregulering, ikke mindst via markedet og princippet om *laissez-faire*. Følgelig må man også forvente, at professioner overlades større selvregulering under liberalismen, om end statens villighed til at beskytte professionelle monopoler ligeledes er mere tilbageholden.

For det tredje implicerer udviklingen af velfærdsstaten en væsentlig fase i guvernementaltens historie, om end denne fase primært er beskrevet af Foucaults efterfølgere og oftest ikke med selve begrebet guvernementaltet (se fx Donzelot 1984, Ewald 1986, Castel 1998, Villadsen 2004). Her får staten igen en rolle som motor for samfundets økonomiske og sociale udvikling, eksempelvis som det kendes fra Keynesianismen. Ser vi på en dansk velfærdsstat, er denne epoke også interessant i forhold til styring af professionerne. Dels overlades professionerne en forholdsvis bred margin af autonomi, og dels udvides feltet af professionelle med en hel hær af velfærdsprofessionelle, typisk med korte eller mellemlange videregående uddannelser.

Den fjerde fase er det opgør med velfærdsstatens planlægning og professionelle monopoler, som blandt andet kendes fra idékomplekser som neoliberalisme, *public choice* samt til dels også *New Public Management*. Ikke alene ændres her forestillingen om, at velfærdsstaten kan planlægge den økonomiske udvikling til i stedet at fokusere på indførsel af markedslignende konkurrence i mere eller mindre alle samfundssfærer. Helt afgørende i dette

sidste skift er opgøret med professionernes magtpositioner i velfærdstaten, som ifølge de fleste forfattere i den neoliberale litteratur medfører ineffektive monopoler og en udgiftsvækst, som er systematisk ude af trit med vælgeres præferencer (Niskanen 1971, Buchanan 1986). Fokus er her primært på den økonomiske side af professionsstyring, dvs. hvordan de professionelles varetagelse af enten private eller institutionelle interesser kan komme i vejen for den opgavevaretagelse, de er ansat til. Her er vi tilbage ved principal-agent-teorien, der ud fra beslægtede antagelser om de professionelles egeninteresse forsøger at skabe en rationel styring af professioner gennem blotlæggelse af deres viden.

Som beskrevet i indledningen, forsøger denne analyse at vise en drejning i styringen af velfærdsprofessionelle, hvor målet ikke er strengt økonomisk og interessebaseret. Ikke fordi der ikke stadig kan findes talrige eksempler på, at styringstiltag forsøger at regulere professionelle gennem økonomiske incitamenter. Pointen er derimod at sætte fokus på de forsøg, der gøres på at forbedre ledelsen af professionelle, hvad enten dette sker med eller imod deres viden. Her er det ret afgørende, at man ikke a priori antager, at styringstiltag er succesfulde. Ikke alene fordi dette ville bygge på helt urealistiske antagelser om det politiske systems virkemåde, idet ethvert forsøg på styring skaber sin egen modstand, ikke mindst fra de professionelle selv.

Det er vigtigt at understrege, at en guvernemantalitet ikke bør identificeres med staten som institution eller aktør. I forlængelse heraf præciserer Johnson (1995:11), at guvernemantalitetshistorien påpeger professionernes og de tilhørende vidensformers integration med statsdannelsen. Relationen mellem stat og profession bør derfor ikke anskues som en udefrakommende intervention i et allerede etableret autonomt felt af professionalisme, idet professionelle vidensformer der fremstår stærke og autonome, muligvis er blevet dette som resultat af guvernementale reformer:

In rendering a realm of affairs *governable* whether it be education, law, health, or even in shaping the self-regulating capacity of subjectivity among citizens, the professions are a key resource of governing in a liberal-democratic state (Johnson 1995:23).

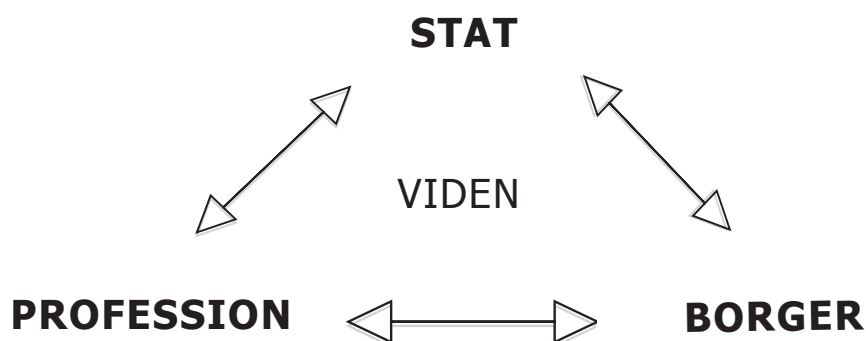
En guvernemantalitet er således ikke en statslig styringsmekanisme i sig selv, men et forsøg på at gøre forholdet mellem stat og i dette tilfælde professioner til genstand for styring. Til trods for denne gensidige konstituering af stat og professioner, sondres der i det mindste analytisk mellem dem i det følgende, også selvom velfærdsprofessionelle i mange sammenhænge agerer som bureaukrater (se også Evetts 2010). De ledelses- og styringsrelationer, der studeres i en guvernemantal analyse, er altid mindst dobbelte, dvs. de involverer refleksioner over, hvordan staten forsøger at styre professionerne, styre sig selv og styre borgerne, mens både professioner og borgere i vid udstrækning



forsøger at modstå denne styring og i stedet agere efter egne forestillinger. Det er lige præcis derfor, at ledelse rejser sig som et problem, herunder at professionelles viden rejser sig enten som et ledelsesproblem eller som det af løsningen på et ledelsesproblem. Nedenstående figur illustrerer de centrale relationer:

**Figur 1:**

Guvernementale relationer mellem stat, borger og profession.



### Hvad undersøges hvordan?

Den følgende analyse sammenligner ændringerne i de fire store velfærdsprofessioner, nemlig pædagoger, lærere, socialrådgivere og sygeplejersker. De er alle relativt svage professioner – hvorfor de også omtales som ”semiprofessioner” – med mellemlange uddannelser og er hovedsageligt ansat i velfærdsstaten med afgørende betydning for dens virkemåde på områder som uddannelse, arbejdsmarked og sundhed. Dette udsnit sikrer en relativ bredde, idet disse fire professioner udgør tyngden af professionelle ansat i velfærdsstaten. I virkeligheden er det ikke professionerne som sådan, der er analysens genstand, men forbindelsen mellem styring og den/de vidensformer der knytter sig til hver profession. For alle fire gælder det, at de ikke har basis i en vel-etableret videnskabelig og akademisk disciplin på samme måde som eksempelvis læger, jurister og præster har. Der findes discipliner og institutter for henholdsvis socialt arbejde, pædagogik, læring og sygeplejevidenskab, men disse professionsspecifikke vidensformer er dels langt mindre etableret rent akademisk, og dels er vidensformerne i sig selv langt mindre autonome, dvs. en stor del af deres indhold trækker på andre videnskaber, eksempelvis sociologi, psykologi og medicin.

Analysen foregiver ikke at kunne kortlægge styringsmekanismer og vidensformer i deres helhed, men at beskrive hvorledes de professionelle vidensformer iagttages i tilknytning til *forsøg* på styring. Dette specifikke fokus afspejler sig i valget af empirisk materiale, som er de statslige bekendtgørelser om disse fire professionsuddannelser, som de har udviklet sig over de

seneste 3-4 årtier, herunder særligt den helt centrale beskrivelse af formålet med at uddanne (sig til) henholdsvis socialrådgiver, lærer, pædagog og sygeplejerske. Materialet stammer fra en bredere analyse, der også har set på sammenhængen mellem nationale uddannelsesmål og deres implementering i mere eller mindre lokale studieordninger, alt sammen systematiseret og kodet som tekstdatabase i NVivo. Hovedfokus i det følgende er på det komparative overblik, dvs. hvilke ligheder og forskelle, der kan identificeres i den måde, hvorpå professionsuddannelsernes formål etablerer relationer mellem styring og professionel viden.

Formålsbeskrivelser for professionsuddannelser er valgt som analysemateriale, ikke fordi de nødvendigvis afspejler den daglige praksis i professionelt arbejde, men fordi disse dokumenter ret præcist viser noget af det, en guvernementalitetssanalyse interesserer sig for. Dokumenterne er en slags prisme for, hvordan det politiske system gerne vil se velfærdsprofessionerne udvikle sig, herunder hvordan de professionelle skrives ind i og ud af bestemte relationer til borgerne. Kan man ud fra disse dokumenter se, hvordan der udvikler sig idealer om specifikke vidensformer for den enkelte profession, og hvordan er denne viden i givet relateret til den politiske styring? Fremstår den professionelle viden som redskab eller som et problem for den politiske målrealisering? Fremstilles forholdet mellem stat og professioner som en symbiose eller som i Webers beskrivelse en konflikt mellem dilettanter og eksperter? Omvendt er teksterne ikke nogen god indikator for professionernes selvbeskrivelse eller reaktion på styringsambitionerne. En anden begrænsning er, at en færdig bekendtgørelse ikke fortæller historien sin egen konkrete tilblivelse, men nemt kommer til at fremstille staten som en enhedsaktør. Tidsmæssigt er sammenligningen ligeledes begrænset en smule, da det har været nødvendigt at følge hver professions historik og derved ikke operere med præcist det samme starttidspunkt.

## Pædagog

Vi begynder her ved "Lov om uddannelse af pædagoger" fra 1991, som samler de tidligere forskellige uddannelser til bl.a. socialpædagog, børnehavepædagog, etc., dog fortsat med spredte henvisninger til specialpædagogikken. På sin vis er dette det første samlede nationale dokument, der definerer, hvad en pædagog er og skal kunne efter endt uddannelse. Lovens paragraf 1 definerer uddannelsens formål som det at "uddanne pædagoger til *at arbejde med børn, unge og voksne*" (Undervisningsministeriet 1991: §1, fremhævnings tilføjet). Som stk. 2 tilføjer indebærer dette, at uddannelsen bør give de studerende den "teoretiske viden og praktiske erfaring, der er nødvendig for at kunne arbejde som pædagog". Disse to formuleringer udgør til sammen faktisk det eneste, 1991-loven siger om pædagogik eller pædagogers vidensgrundlag. Resten af loven udgøres af tekniske detaljer om retningslinjer for oprettelse og drift af seminarier m.m.

Det mest påfaldende er således, at 1991-loven er tæt på at være en blank side, når det kommer til at karakterisere, hvilke kvalifikationer der giver adgang til professionen. De få ord, der er, lyder ikke vanvittigt krævende eller som noget, der kræver en særlig uddannelse. Ikke dermed sagt, at arbejdet som pædagog intet kræver, men blot at det overlades til seminarierne og professionen selv at definere sine egne normer og kriterier for god pædagogik. Med Weber-citatet ovenfor kan man måske sige, at denne lov holder det hemmeligt for den politiske ledelse, hvad der berettiger en særlig uddannelse som adgangsbillet til den pædagogiske profession. Omvendt giver det heller ikke nogen positiv definition, som pædagoger kunne bruge til at forsvare en særlig social position.

Bortset fra mindre småjusteringer sker den næste ændring med bekendtgørelse om uddannelse af pædagoger fra 1997 (Undervisningsministeriet 1997). Heri udvides beskrivelsen af pædagogers særlige kvalifikationer. For det første kræver "arbejdet med børn, unge og voksne" nu teoretiske og praktiske forudsætninger (§1, stk. 1). For det andet afkræves pædagoger nu multikulturelle kompetencer, nærmere bestemt til at "fastholde, formidle og udvikle værdier (...) i forhold til mennesker med en anden sproglig og kulturel baggrund" (§1, stk. 2). Dette punkt skærpes senere. Det tredje og vigtigste punkt er pædagogisk udviklingsarbejde, som tildeles en central rolle og sammenkobles med særlige kompetencer som evne til at samarbejde og participation. Endelig er det vigtigt at fremhæve, at 1997-bekendtgørelsen nævner en række forskellige former for viden, bl.a. pædagogisk og psykologisk, som de studerende må "tilegne sig" for at kunne blive pædagoger (fx §3, §6). Derimod siger dokumentet intet om, at der skulle være viden eller vidensproduktion involveret i det at være og arbejde som pædagog. Lovbekendtgørelsen fra 2000 (Undervisningsministeriet 2000a) er stort set uændret på dette punkt, idet den ligeledes fremhæver demokratisk participation som et centralt træk ved det at blive pædagog.

Dette skifter til dels, hvis vi springer til bekendtgørelsen om professionsbachelor fra 2001, som helt generelt specificerer, at undervisningens vidensgrundlag må referere til både praksis, udvikling og ikke mindst forskning (Undervisningsministeriet 2000b). Hermed redefineres pædagogfaget i hvert fald delvist til en akademisk baseret profession, men endnu uden portefølje så at sige fordi det særlige ved pædagogisk viden og praksis ikke er beskrevet i de formelle dokumenter.

2006-loven udgør her det væsentligste skift, fordi den dels giver en langt mere udførlig definition på, hvad en pædagog er, og dels fordi indholdet af denne definition samtidig distancerer sig ret markant fra de tidligere, vage formuleringer. Hvor en pædagog tidligere blot skulle kunne "arbejde med" børn, unge og voksne, skal vedkommende nu kunne indgå i professionelle relationer til disse grupper i egenskab af brugere (Undervisningsministeriet 2006: §1, stk. 1, pkt. 1). Her defineres professionalisme altså igennem en vis

distance, pædagogen bør have til borgerne. Pædagogens rolle i forhold til det multikulturelle er ligeledes ændret markant, idet processen ikke længere lægger op til dialog og "udvikling" af værdier. I stedet forpligtes pædagogen på at kunne "formidle samfundsmæssige mål og værdier til alle uanset sproglig og kulturel baggrund" (Undervisningsministeriet 2006: §1, stk. 1, pkt. 2).

Dette punkt kan ses som en guvernemental idé, fordi reglen ikke alene forpligter en pædagoguddannelse på at gøre professionens medlemmer til formidlere af givne værdier frem for deltagerne i en diskussion. Pædagogen tildeles samtidig en central rolle i implementeringen af offentlig politik og den dertil hørende ledelse af borgerne. Det kan dels referere til integrationspolitikens ledelse af nye borgere til kulturel assimilation, men også til en socialpolitisk ambition om at forebygge negativ social arv (Harrits og Møller 2012). Den ledelsesforestilling, der fremføres her, handler ikke om at regulere pædagogernes arbejdsforhold, effektivitet eller økonomiske forhold på anden vis, men primært om at forpligte en gruppe professionelle på at være loyale bureaukrater, selv hvis de som privatpersoner muligvis er kritiske over for VK-regeringens daværende politik på integrationsområdet. De "samfundsmæssige mål", der omtales, sigter på at gøre de politisk besluttede mål gældende frem for de professionelles egne værdier, hvad enten disse tilhører faggruppen kollektivt eller er individuelle holdninger. Pointen er således ikke at rense pædagogik til en værdineutral videnskab, men at de professionelle skal kunne forligtes på at formidle nogle værdier, selv hvis det ikke er deres egne.

Herudover indebærer 2006-loven samtidig en markant opgradering af de kompetencer, der fra central side bruges til at definere en pædagog. Det er ikke direkte en pædagogisk videnskab, der udlægges, men ikke desto mindre en hel kavalkade af verber som alle har med indhentning eller brug af viden at gøre. Man skal kunne "tilrettelægge, udføre og koordinere" pædagogiske processer samt "analysere, evaluere, dokumentere og udvikle pædagogisk praksis" (Undervisningsministeriet 2006: §1, stk. 1, pkt. 4-6). Den pædagogiske praksis skal altså kunne objektiveres igennem en form for vidensproduktion, der ligner den måde, en forsker arbejder på. Der står intet om, at pædagogik er en højt estimeret videnskab, men der er ikke desto en klar ambition om at få pædagogerne til at kunne systematisere og dokumentere deres erfaringer fra praksis, hvilket må siges at være beslægtet med vidensproduktion.

Hvis man kort skal opsummere de skift, der sker for pædagoguddannelserne, indebærer det, at pædagogik ikke længere skal handle om de professionelles værdier, men udgøre en mere yderlig, professionel formidling af vigtige policymål. Samtidig skal denne professionalisme ideelt basere sig mindre på holdninger og mere på dokumenteret erfaring. Hvis man ud fra disse tekster skulle vurdere, hvorvidt de centrale politiske myndigheder anskuer pædagoger som havende en stærk professionalisme, er svaret ret tvetydigt. Af de tidlige tekster kan man slet ikke se, at centraladministrationen har nogen interesse i dette spørgsmål, mens det af de senere tekster helt tydeligt fremstår

som om, man i det politiske system iagttager pædagogers professionalisme som et problem. Den ændring, der tilsigtes, er ikke en entydig svækkelse eller afprofessionalisering, men en ambition om at kunne lede pædagogers professionelle arbejde på en mere yderlig og dokumenterbar vis. Den nye professionalisme, der skitseres, er entydigt mindre autonom, fordi pædagogerne søges forpligtet på en rolle som loyale bureaukrater. Omvendt kan man også karakterisere det som en opgradering af professionens særlige niche, fordi arbejdet som pædagoger nu pludselig lyder krævende og ikke som i de tidligere tekster som noget, hvem som helst ville kunne varetage.

## Socialrådgiver

Ser vi på udviklingen i uddannelsen til socialrådgiver, sker der nogle parallelle skift i uddannelsens formål. Ifølge bekendtgørelsen fra 1987 er formålet med uddannelsen kort og godt at tilvejebringe nogle personer, der er i stand til at arbejde som socialrådgivere (Undervisningsministeriet 1987:§1). Det er igen tæt på at være et tomt stykke papir, om end det her tilføjes, at professionsuddannelsen direkte sigter på at uddanne arbejdskraft til den offentlige sektor, dvs. en form for "public service". En mulig forklaring på den fraværende kvalifikation af professionens identitet er, at dette overlades til professionens selvregulering enten på de sociale højskoler eller i faglige organisationer. Bekendtgørelsen siger dog lidt om, hvad uddannelsen skal bibringe de studerende, hvilket dels benævnes med sit eget navn – socialt arbejde – og hvilket samtidig kan siges frem for alt at være en professionel viden centreret omkring sociale problemer, og hvordan socialrådgiveren kan hjælpe klienter i social nød (Undervisningsministeriet 1987:§1, stk. 2).

At der kan tænkes at være konflikter eller modstridende hensyn i på den ene side at være bygget til at arbejde for den offentlige forvaltning og på den anden side samtidig være klienternes hjælper og sociale advokat er ikke noget, der antydes eller opfattes som problem i denne tekst. Læst ud fra figur 1 ovenfor, er der her overensstemmelse mellem stat, profession og borgere i den forstand, at borgernes eventuelle sociale problemer er i fokus for det sociale arbejde og derved definerer, hvad det er relevant for en socialrådgiver at vide noget om. Set i lyset af de senere policyskift, kan man levende forestille sig, at denne forståelse af professionel viden kan blive opfattet som et værn mod politisk styring ovenfra, fordi socialrådgiverne ifølge dokumentet ikke er uddannet til at være loyale bureaukrater, men at være loyale over for klienterne og deres sociale situation.

Springer vi til bekendtgørelsen fra 1996 ligger denne spænding endnu latent. På den ene side udtrykker teksten en ret markant akademisering af socialt arbejde. Hvor socialrådgiverne før skulle kunne "forstå" sociale problemer, skal de nu langt mere, nemlig gennem uddannelsen blive i stand til at "identificere, beskrive, analysere, vurdere og handle i forhold til livsbetingelser og sociale problemer". Endvidere skal den studerende opnå viden om "so-



cialt arbejde baseret på sammenhæng mellem mål og metoder, på koordination med andre faggrupper/indsatsområder, samt på viden om og indsigt i de berørte målgruppers og miljøers situation" (Undervisningsministeriet 1996: §1, stk. 1-2). Det fremstår væsentligt mere krævende at være socialrådgiver ifølge denne bekendtgørelse, fordi arbejdet indebærer en systematisk anvendelse af viden og metoder på samme måde, som man typisk karakteriserer videnskabeligt arbejde, om end her med et stærkere fokus på omsætning af viden i handling.

På den anden side er det ikke kun den professionelle vidensform, der er blevet opgraderet i 1996-reglerne. Det er også socialrådgiverens rolle som en, der kan "anvende relevant lovgivning og udøve fagligt skøn" (§2, stk. 2). Det er langt tættere på, hvordan man typisk ville karakterisere en jurists arbejde, idet der både kræves viden om et foreliggende regelgrundlag samt en evne til at omsætte denne i fagligt begrundede skøn. Det fremgår stadigvæk ikke, at socialrådgivere kan blive udsat for et krydspres, men det er måske rimeligt at sige, at socialrådgiveren ligesom pædagogen forventes at udvikle en vis professionel distance til borgeren her. Det er stadig i princippet borgernes sociale problemer, det sociale arbejde tager som sin genstand, men nu med en mere systematisk og distanceret tilgang til, hvordan de sociale problemer løses professionelt.

Skiftet til bekendtgørelsen fra 2002 er ret markant, idet socialrådgiverne her ligesom pædagogerne ledes til at fuldende deres gradvise løsrivelse fra borgernes livsverden. Der er nu en endnu længere liste af verber for det, en socialrådgiver skal kunne gøre på en systematisk og professionel måde, eksempelvis at "identificere, beskrive, analysere, vurdere, evaluere og handle i forhold til livsbetingelser og sociale problemer" og det med en "kritisk og analytisk kompetence". Imidlertid er det nu slået fast, at formålet med denne vidensproduktion er at "skabe forandring", dvs. få borgerne ud af de sociale problemer og – underforstået – i arbejde (Undervisningsministeriet 2002:§1, stk. 1-2).

Ligesom hos pædagogerne karakteriseres socialrådgivernes solidarisering med borgerne her som en barriere for realisering af de nationale politiske mål, her blot i beskæftigelsespolitikken. Derfor skal de studerende lære at "etablere en professionel relation med brugere samt være i stand til at indgå i en dialog med brugerne og se brugerens ressourcer og understøtte dem i at anvende disse" (Undervisningsministeriet 2002:§1, stk. 2, pkt. 4). Denne formulering er dels et klart ekko af den såkaldte "workfare"- eller "work first"-tilgang i socialpolitikken, som altså også er med til at definere, hvad en socialrådgiver er. Samtidig præciseres det, at professionelle relationer indebærer distance, samt at man behandler borgerne ikke som problemtyngede klienter, men som ressourcestærke brugere. Her tilsigtes det at gøre socialrådgiveren til et redskab for statens ledelse af borgerne på beskæftigelsesområdet, mens de professionelle omvendt formenes adgang til rollen som klientens advokat.

Bekendtgørelsen fra 2002 er i vid udstrækning en uddannelse til at være loyal bureaukrat. Eksempelvis hedder det, at en uddannet socialrådgiver skal kunne:

- 5) indgå i organisatoriske processer med henblik på at kunne øve indflydelse på og forandre rammer og vilkår og kunne agere og forhandle i forhold til modsætningsfyldte krav og forventninger,
- 6) udføre myndighedsopgaver og træffe afgørelser, som tilgodeser lovgivningens krav, brugernes situation og forvaltningens praksis samt kunne handle ud fra trufne afgørelser (Undervisningsministeriet 2002: §1, stk. 2, pkt. 5-6).

Ifølge denne regel kan en socialrådgiver ikke legitimt påberåbe sig sine professionelle normer som værn mod at skulle udmønte en muligvis meget restriktiv socialpolitik over for borgerne, fordi vedkommende nu er uddannet til at kunne handle under "modsætningsfyldte krav". Dog kan man forestille sig, at modsætningsfyldte krav i praksis også kan rumme modstand fra de professionelle. Punkt 6 siger meget klart, at en socialrådgiver skal kunne fungere som offentlig myndighed, herunder være loyal over for forvaltningens beslutninger. Alt dette ville næppe blive udpindet så eksplicit, hvis ikke der i (dele af) centraladministrationen var en opfattelse af, at socialrådgiveres solidarisering med klienterne udgjorde et problem og en barriere for effektiv implementering. En vigtig forskel til pædagogerne er, at den forestillede barriere ikke nødvendigvis er de professionelles private holdninger, om end det naturligvis også kan tænkes. Her er det så at sige den tidligere professionalisme, der udgør problemet. Forholdet mellem professionel viden og autonomi udvikles også parallelt her ligesom hos pædagogerne. Det betyder, at beskrivelsen af socialrådgiveres kompetencer og viden opgraderes i samme ombæring, som autonomien i dens udøvelse begrænses ret markant. En socialrådgiver ender således med at være tænkt som en specialiseret bureaukrat.

## Lærer

Folkeskolelærere er ligeledes en profession, der primært uddannes til arbejde i den offentlige sektor og med en lang tradition for "metodefrihed", dvs. en udstrakt professionel autonomi. Kronologien er ikke helt parallel her, da 1966-loven om uddannelse af lærere til folkeskolen i vid udstrækning var gældende indtil indførsel af professionsbachelor i 2000. Ud over at uddannelsen altså er orienteret mod en specifik institution, nemlig folkeskolen, er 1966-loven ret kortfattet omkring, hvad der kendetegner og kan kræves af en lærer: "Uddannelsen skal give den faglige og pædagogiske indsigt og praktiske skoling, der er nødvendig til varetagelse af lærergerningen, og skal tilstræbe at fremme de studerendes personlige udvikling" (Undervisningsministeriet 1966:§1, stk. 2).

Ordet "lærergerning" er stort set det eneste, der peger på lærere som professionelle, idet den øvrige tekst er cirkulær for ikke at sige hemmelig. Formålet er at uddanne lærere til folkeskolen og derfor skal vi uddanne dem i det, der kræves for at blive det. At loven i øvrigt nævner en række fag, de studerende skal tage, herunder linjefag, hjælper ikke meget til at udfylde den ret tomme beskrivelse, som i øvrigt lever videre i både bekendtgørelsen fra 1985 og den ændrede lov i 1991 (Undervisningsministeriet 1985, 1991). Hvad en lærer og en læreruddannelse egentlig er og kan siges at være specialist på overlades på denne måde til de enkelte seminarier at udfylde.

Igennem en række lovændringer er det reelt småting, der er ændret i målene for uddannelse til lærer. Med 2000-reformen af de mellemlange uddannelser bliver lærere til professionsbachelor, hvilket på papiret indebærer en delvis akademisering, men selv i den nuværende 2006-lov om læreruddannelsen er det reelt kun muligheden for videreuddannelse og tilegnelse af "særlig viden" i bachelorprojektet, der peger mod en stærkere vidensbasering (Undervisningsministeriet 2006:§1, 4). Det store skift sker i bekendtgørelserne ikke mindst fra 1998 til 2007.

Bekendtgørelsen fra 1998 ligger i direkte forlængelse af lovens formål om at uddannelsen skal give studerende de nødvendige forudsætninger for at kunne arbejde som lærer, hvilket samtidig er blevet et "virke" frem for en gerning. Kravene er dog udspecificeret mere, idet en lærer nu også skal kunne "samarbejde og (...) planlægge, udføre, og vurdere undervisning" (Undervisningsministeriet 1998:§1). Ud over disse refleksive kompetencer er der samtidig krav om selvstændighed, personlig udvikling, engagement og glæde. Herved kan man sige, at en lærer i 1998 ifølge de formelle regler ikke kunne stilles til ansvar for ret meget viden, men at vedkommende til gengæld kunne forventes at have entusiasme og et kald til jobbet.

Bekendtgørelsen fra 2007 beskriver en helt anden professionel, der ikke alene har kompetencer til at kunne analysere sit arbejde systematisk, men hvor den systematiske indsamling af erfaringer kendetegner lærervirket fra start til slut. For at kunne varetage, hvad der nu kaldes det "professionsrettede virke som lærer", dvs. at det nu er et mål i sig selv at blive medlem af en profession, skal en færdiguddannet lærer kunne:

- 1) opnå teoretiske og praktiske forudsætninger for selvstændigt at indsamle, analysere, systematisere, udvælge og formidle viden på grundlag af fagenes metoder og i overensstemmelse med uddannelsens professions sigte og formål, jf. læreruddannelsesloven § 1
- 2) under anvendelse af sine teoretiske og praktiske forudsætninger lære at samarbejde og at planlægge, evaluere, udvikle og udføre undervisning og
- 3) i et nært samspil med de pædagogiske fag og praktikken opnå en fagdidaktisk indsigt i sine linjefag, der kvalificerer til at begrunde og

forestå undervisningen og løsningen af andre læreropgaver i forhold til folkeskolens formål, til skolefagets eget formål og til væsentlige træk i samfundsudviklingen samt til den enkelte elevs behov, forudsætninger og udviklingsmuligheder og -betingelser (Undervisningsministeriet 2007:§1).

Af det første punkt fremgår, at vidensproduktion og -bearbejdning står centralt i definitionen af det såkaldt professionsrettede virke, hvilket frem for alt kommer til udtryk i de mange verber, der alle konnoterer forskning. En lærer er altså ikke først og fremmest en, der kan eller brænder for at undervise, men en som kan formidle viden udvalgt på baggrund af, hvad der lyder som et større forskningsprojekt. Igen er pointen ikke, at dette afspejler praksis, men blot at de centralt formulerede forventninger til en nyuddannet lærer er markant højere efter disse regler.

Dernæst er det tydeligt, at evaluering har fået en meget central rolle ikke mindst under det citerede punkt 2, men også som en løbende og integreret del af hele uddannelsen (Undervisningsministeriet 2007:§19), således at en lærer kan være klar til de omfattende mængder af evaluering, dokumentation og test, der indgår i nutidens folkeskole. At forpligtede lærere på at være gode til at evaluere handler således også om at indskrive dem i et omfattende sæt af styringsmekanismer. Evaluering tjener til at styre borgerne – nærmere bestemt eleverne og indirekte deres forældre – men er i sagens natur også en metode til at måle kvaliteten af undervisningen såvel for den enkelte lærer som for skolen, kommunen, regionen osv. En lærers kvalitet kan således ikke tages for givet efter endt uddannelse, men er noget lærerne må være uddannet til fortsat at kunne dokumentere.

Endelig er det vigtigt at understrege, at 2007-bekendtgørelsen stort set intet siger om de mere personlige aspekter af lærervirket, der tidligere indgik ideer om som fx personlig udvikling, demokratisk deltagelse, glæde og engagement. I den nye professionalisme, der tilsigtes med disse regler, er den enkelte lærers personlige indstilling og holdninger i bedste fald ligegyldige, men i værste fald noget der må udrenses og professionaliseres gennem systematisk vidensarbejde, i hvilken eleverne og lærernes aktiviteter er genstanden, ikke læreren. Det fremgår endvidere af punkt 3, at læreren skal kunne lede den enkelte elev, herunder gøre det ud fra dennes behov, forudsætninger, udvikling og betingelser. Pointen er, at den mindst vigtige person formodentlig er læreren selv, der ellers tidligere var hovedperson med målsætningerne omkring personlig udvikling, deltagelse, osv.

Det leder frem til det sidste punkt, som illustrerer den guvernementale drejning af læreruddannelsen, nemlig pkt. 3 citeret ovenfor. Det griber i hvert fald indirekte ind i den såkaldte metodefrihed, idet en lærer forpligtes på at skulle kunne begrunde og udføre sin undervisning i overensstemmelse med folkeskolens formål. Formelt set er formuleringen overflødig, idet lærere altid

har skullet overholde folkeskolelovens mål. Når det her mejsles ud i sten, må det være for at spore uddannelsen ind på, at man som færdiguddannet lærer forventes at kunne være en bureaukrat, der er loyal over for loven og her reelt ministeriet (da det er en bekendtgørelse), ikke over for den enkeltes kald, den enkelte skoleleder eller kommune, og frem for alt ikke over for de faglige organisationer.

Samlet set sker der det, at lærerprofessionen opgraderes til noget, der i hvert fald på papiret lyder som et ambitiøst, akademisk og vidensproducerende hverv. Samtidig er det entydigt mere krævende at blive lærer, hvis man skal vurdere det efter dokumenterne, hvilket naturligvis også afspejler den nærmest cirkulære formålsbeskrivelse i de tidlige regler. Igen er denne adgang til vidensproduktion ikke umiddelbart nogen adgangsbillet til professionel autonomi i den forstand, at opgraderingen af de videnskæssige kompetencer er direkte koblet op på en yderliggørelse af lærerens aktiviteter, således at de kan vurderes af andre. Ikke alene bliver læreren uddannet til at kunne bevise sit værd, men bliver samtidig forpligtet på at denne transparens samtidig styrker forpligtelsen på at undervise loyalt over for den nationale politik.

## Sygeplejerske

Som den eneste af velfærdsprofessionerne kræver arbejdet som sygeplejerske statslig autorisation, hvilket blev indført ved lov i 1934 med klar inspiration fra den tilsvarende ordning for læger. Det placerer klart denne profession tættere på de klassiske professioner og viser en tæt forbindelse mellem profession og stat, om end faget også er kendetegnet ved en stærk interesseorganisation, Dansk Sygeplejeråd. Det betyder samtidig, at sygeplejefprofessionen længere tilbage har været reguleret i flere detaljer, idet det er vanskeligt at lade Sundhedsstyrelsen forestå autorisation uden samtidig at fastlægge mulige sanktioner.

Selvom der allerede på dette tidspunkt er formuleret reguleringstiltag og idealer for den rette sygeplejgerning, var der ikke meget regulering af selve uddannelserne, hvilket til dels strammes med Lov om sygeplejersker fra 1956. Igen er det mest regulering og sanktioner knyttet til sygeplejeuddannelserne og ikke deres formål, som loven forholder sig til, dog med undtagelse af følgende paragraf om "Sygeplejerskens pligter", der overlever adskillige lovrevisioner indtil 2001:

§ 5. En sygeplejerske er under udøvelsen af sin gerning forpligtet til at udvise omhu og samvittighedsfuldhed.

*Stk. 2.* Det er sygeplejersken forbudt at ændre den af en læge ordinerede behandling (Indenrigsministeriet 1956:§5).

Om end disse pligter understreger den alvor, der knytter sig til statslig regulering af lægebehandling, peger det ikke ligefrem på behovet for en speciali-



seret uddannelse eller en særskilt vidensform, men mere på nogle moralske karaktertræk. Selvom reguleringen af sygeplejeuddannelsen reelt ændrer sig, bl.a. med overflytning til Undervisningsministeriet i 1984 og lovændringen i 1990, formuleres der ikke klare nationale mål med sygeplejeuddannelsen før bekendtgørelsen i 2001. Her formuleres der i lighed med de øvrige velfærdsprofessioner en cirkulær begrundelse om, at sygeplejerskeuddannelsen har til formål at uddanne folk, der kan arbejde som sygeplejerske, men formålsparagraffens stk. 2 kræver ydermere, at sygeplejersken kan:

- 1) Udføre, formidle og lede sygepleje, der er af såvel sundhedsfremmende, sundhedsbevarende, forebyggende, som behandlende, rehabiliterende og lindrende karakter.
- 2) Opnå en kritisk og analytisk kompetence med henblik på at kunne vurdere, begrunde og udvikle deres professionelle virke i forhold til patienten.
- 3) Indgå i samarbejde med patienten, pårørende, kolleger og andre faggrupper uafhængigt af etnisk, kulturel, religiøs og sproglig baggrund.
- 4) Udvikle sygepleje og udføre kvalitets- og udviklingsarbejde samt følge, anvende og deltage i forskningsarbejde inden for sundhedssektoren.
- 5) Fortsætte i teoretisk og klinisk kompetencegivende videreuddannelse efter afsluttet grunduddannelse (Undervisningsministeriet 2001:§1, stk. 2).

Det første punkt er så at sige erstatningen for det, der tidligere var en gerning, men som nu bliver den særlige vidensform "sygepleje", som bekendtgørelsen udfolder i en del flere detaljer. Selvom sygeplejersker i praksis stadig står under læger i de fleste beslutninger, tildeler dette punkt samtidig sygeplejersken en mere selvstændig rolle i sundhedsvæsenets aktiviteter, herunder opgaver med ledelse og formidling. Punkt 2 peger ligesom de andre velfærdsprofessioner på, at det bliver en selvstændig ambition for professionen at udvikle professionelle relationer til borgerne, her forstået som en distance. I modsætning til de øvrige professioner er det imidlertid ikke sygeplejerskens personlige holdninger, der fremstår som trussel mod professionalismismen, men derimod patienternes krav set i forhold til informeret samtykke og frygten for fejlbehandling. Her forberedes sygeplejersken altså på at skulle stå i frontlinjen og repræsentere staten over for patienten samtidig med, at dennes rettigheder imødekommes. I disse relationer er såvel sygeplejerskens som lægens eller hospitalets beslutninger ikke noget, der kan forventes accepteret alene, fordi de er truffet af professionelle, men noget der bør dokumenteres og begrundes.

Ud over referencen til det multikulturelle samfund i punkt 3 er det endeligt karakteristisk i 2001-bekendtgørelsen, at sygepleje forbindes meget direkte til den akademiske verden, fx gennem koblingen til forskningsarbejde og vide-

reuddannelse. Dog er sygeplejersken endnu ikke en selvstændig producent af viden, men medarbejder i et videnstungt, specialiseret arbejde. Ved siden af formålsparagraffen formulerer bekendtgørelsens kapitel 2 nogle principper for uddannelsens vidensforankring, hvor særligt § 4 er central, ikke mindst sammenlignet med § 5 i bekendtgørelsen fra 2008, som erstatter den. Begge er citeret nedenfor.

2001:

§ 4. Uddannelsen tilrettelægges i forhold til hovedområderne inden for sygeplejens virksomhedsfelt, så der etableres en vekselvirkning og kombination mellem teori og klinisk undervisning. Teoretisk og klinisk undervisning i fagområderne skal til stadighed sikre et samspil mellem værdier og kundskaber i uddannelsen og professionen og således, at udviklingen inden for professionen er indeholdt i uddannelsens videngrundlag (Undervisningsministeriet 2001:§4).

2008:

§ 5. Uddannelsens videngrundlag er professionsbaseret og udviklingsbaseret og baseret på kundskaber fra sygeplejefaget i sammenhæng med kundskaber fra sundhedsvidenskabelige fag, naturvidenskabelige fag, humanistiske fag samt samfundsvidenskabelige fag. Teoretisk og klinisk undervisning kombineres i en vekselvirkning med stigende sværhedsgrad og kompleksitet gennem uddannelsesforløbet med henblik på at sikre praksisnærhed og udvikling af professionsrettet kompetence (Undervisningsministeriet 2008:§5).

Der er flere interessante skift i denne præcision af sygeplejeuddannelsens vidensgrundlag. For det første er det karakteristisk, at værdierne forsvinder i den seneste udgave, ligesom i de øvrige velfærdsprofessioner, der også bevæger sig væk fra det holdningsbaserede. For det andet tegner teksterne forskellige billeder af, hvad der definerer professionen og dens autonomi. I 2001 er det et samspil mellem kundskab og værdier, der binder professionen sammen, samtidig med at uddannelsen kræves at følge udviklingen i professionen – ikke omvendt, hvilket peger mod en væsentlig grad af autonomi. I 2008 siges det ikke direkte, hvad der definerer professionen, om end ord som viden, kompleksitet og kompetence lader til at være centrale. Ydermere skal uddannelsen ikke længere følge professionens udvikling, men derimod trække på professionen for at opnå praksisnærhed. Hvor de tidligere skulle uddannes til at træde ind i professionen, skal de nu præcis ikke kunne lukke sig inde i, men derimod trækkes fra professionen ud i praksis. Samlet set kan man altså sige, at den nye bekendtgørelse lægger op til en styrkelse af professionens vidensbasering og til en svækkelse af professionens autonomi.

Ud over det citerede skift fastholder 2008-bekendtgørelsen de samme overordnede formål, som er citeret fra 2001 ovenfor (§1, stk. 2). Det største skifte ligger i den senere del af teksten. Dels sker der her en udpensling af nogle forholdsvis detaljerede læringsmål, som i hovedreglen er ret forskningstunge, men som samtidig er formuleret i form af kompetencer, det vil sige lange rækker af vidensrelaterede aktiviteter, som en sygeplejerske skal kunne udføre efter endt uddannelse (Undervisningsministeriet 2008: bilag 1); Og dels sker der endelig det ret markante skift, at 2008-bekendtgørelsen nu pludselig indeholder en national studieordning (Undervisningsministeriet 2008: bilag 2). Det vil kræve en større analyse at vise, hvordan denne studieordning afviger indholdsmæssigt fra de tidligere, idet det tidligere var op til det enkelte uddannelsessted at udmønte bekendtgørelsen i en konkret studieordning. Skiftet indebærer i sagens natur en markant centralisering, som ikke alene er mere vidtgående end i de andre velfærdsprofessioner, men også ret enestående i den danske uddannelsesverden. Til trods for at sygeplejersker længe har været underkastet statslig kontrol gennem autorisationsbestemmelserne, peger denne analyse altså på, at professionsuddannelsen og dertil hørende kodificering af sygeplejen som vidensform i stigende grad bliver gjort til genstand for politisk ledelse.

## Konklusion

At såvel offentligt ansatte som borgere er underkastet styringsmekanismer er næppe noget, der vil få mange til at hæve øjenbrynene, eftersom der allerede er et bredt fokus på dette i såvel faglitteratur som i den offentlige debat. Det samme gælder tendensen til at bruge evaluering og dokumentation som redskaber i denne styring eller ledelse, hvilket enhver, der har udfyldt eller modtaget evalueringsskemaer, vil kunne nikke genkendende til. Hvordan, denne styring foregår, er imidlertid mindre klart beskrevet, måske fordi det anses for selvindlysende, mens formålet med styring ofte antages blot at bestå i øget effektivitet. Vurderet ud fra denne analyse kan det i hvert fald konkluderes, at den måde, hvorpå velfærdsprofessionelle ledes på gennem uddannelserne, handler om meget andet end økonomisk effektivitet og incitamenter. Mange af de dokumentationsredskaber, der bliver bygget ind i professionsuddannelserne, kan i sagens natur også bruges til at måle og dermed målstyre de professionelles effektivitet i tråd med New Public Management. Dog kan man ikke derfor blot antage, at det er alt, hvad disse redskaber er og kan bruges til.

Som det har vist sig, orienterer de indbyggede ledelsesmekanismer i professionsuddannelserne sig langt fra udelukkende mod produktivitet og økonomi. Mindst ligeså afgørende er det, at de forskellige former for dokumentation og vidensproduktion tilsigter at styre de professionelles udøvelse af offentlig politik i en særlig retning. Den offentlige politik på områder som uddannelse, arbejdsmarked, sundhed og integration søger ikke blot at blive billigst mulig, men i høj grad også at realisere specifikke materielle policymål.

Fra politisk hold vil man fx gerne kunne bruge pædagoger som redskaber i en integrationsindsats, dvs. til at sikre en assimilation af danske værdier i overensstemmelse med den nationale politik, at sikre sociale klienter hurtig beskæftigelse, at skabe sunde borgere samt at sikre uddannelse af elever til folkeskolelovens og ikke alle mulige andre mål.

I formel forstand er der intet nyt i, at man som professionel skal overholde landets love, idet fx folkeskoleloven ikke gjaldt mindre, før den blev skrevet ind i bekendtgørelsen for læreruddannelsen. Med disse ændringer af uddannelserne bliver det imidlertid indskærpet, at man som velfærdsprofessionel ikke alene er forpligtet til, men direkte uddannet til at udmønte nationale policy mål ude i marken. Denne indskærpelse har muligvis sin baggrund i, at de professionelle som udgangspunkt er blevet set som barrierer for at lede velfærds politikken i den ønskede retning. Om, det har sin rigtighed, er vanskeligt at bevise ud fra dette materiale. Sikkert er det, at forfatterne bag specielt de seneste dokumenter i alle de fire store velfærdsprofessioner har opfattet ledelsen af de professionelle som et problem, der samtidig gør ledelsen af borgerne til et problem, velfærdsstaten ikke kan løse på anden vis end gennem de professionelle.

En vigtig pointe her er, at guvernementaliseringen af de velfærdsprofessionelle indebærer langt mere end detaljeret målformulering. Guvernementalisering handler om den måde, hvorpå mennesker bliver gjort styrbare, dvs. om teknikker og mekanismer, som omdanner et ledelsesproblem til en rationel og håndterbar proces. I denne artikel har der særligt været fokus på betydningen af professionel viden, fordi viden i klassisk forstand karakteriseres som det modsatte, nemlig som et værn mod styring og som en kilde til professionel autonomi. Det sidste kan stadig være en gyldig beskrivelse af klassiske professioner, men for velfærdsprofessionerne ser viden ikke ud til at gå hånd i hånd med øget autonomi og specialisering. Den karakter, professionel viden har, og ikke mindst den måde vidensproduktionen integreres i professionsuddannelserne på, peger mere på en ambition om at blotlægge det professionelle arbejde for styring.

Pædagogens, socialrådgiverens, lærerens og sygeplejerskens daglige arbejde foregår som udgangspunkt i et rum – en stue på en daginstitution, et socialkontor, et klasseværelse eller en hospitalsgang – der, set fra et politisk ledelsessynspunkt, er et sort hul. Ved at gennemlyse den professionelle daglige arbejde kan en politisk ledelse ikke direkte intervenere, men om ikke andet afsløre for andre – kolleger, lokal ledelse, kommuner, ministerier, politikere eller vælgere – hvorvidt arbejdet er styret af professionalisme eller af den enkeltes egne holdninger og synspunkter. De professionelle har i praksis formodentlig stadig en ret stor diskretion – og dermed mulighed for modstand – i udførelsen af disse dokumentationsopgaver, men det pålægger om ikke andet den professionelle en opgave med at dokumentere sin professionalisme. Ikke i forhold til professionens egne normer, men ud fra en ambition

om at gøre den enkelte person ubetydelig for den politiske ledelses udførelse. Selvom praksis helt givetvis er meget forskellig fra dette, peger ambitionerne i de analyserede dokumenter klart imod en mindre personafhængig, men samtidig mere vidensbaseret og ikke mindst objektivérbar indsats over for borgerne. Viden fører altså ikke de professionelle mod større autonomi, men viden fungerer i stedet som en genstand, hvorpå et politisk system kan hægte forskellige policymål alt efter de centrale beslutninger. Det ligner på sin vis Webers beskrivelse af bureaukratisering, men hvis man medtænker den systematik, der er indlagt i de forskellige ledelsesforhold mellem stat, professionel og borger, giver det ifølge denne analyse bedre mening at karakterisere det som en guvernementalisering af velfærdsprofessionerne.

## Litteratur

- Abbott, Andrew 1988: *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, Pierre 1987: "The Force of Law. Towards a Sociology of the Juridical Field". *Hastings Law Journal*, 38, 1987:814-53.
- Brante, Thomas 2011: "Professions as Science-Based Occupations". *Professions and Professionalism*, 1(1), 2011:4-20.
- Buchanan, James M. 1986: *Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's*. Brighton: Wheatsheaf.
- Castel, Robert 1998: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Seuil.
- Dean, Mitchell 1999: *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Donzelot, Jacques 1984: *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris: Fayard.
- Etzioni, Amitai 1969: *The Semi-Professions and Their Organization*. New York: The Free Press.
- Evetts, Julia 2010: "Organizational Professionalism: Changes, challenges and opportunities". Working paper.
- Ewald, François 1986: *L'État providence*. Paris: Grasset.
- Foucault, Michel 1975: *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel 1976: *Histoire de la sexualité I: la volonté de savoir*. Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel 1979: "Foucault étudie la raison d'État", i Michel Foucault 1994: *Dits et Écrits III 1976-1979*. Paris: Gallimard, pp. 801-805.
- Foucault, Michel 1980: "Postface", i Michel Foucault 1994: *Dits et Écrits IV 1980-1988*. Paris: Gallimard, pp. 35-37.
- Foucault, Michel 1982: "Le sujet et le pouvoir", i Michel Foucault 1994: *Dits et Écrits IV 1980-1988*. Paris: Gallimard, pp. 708-729.
- Foucault, Michel 1984a: "Le souci de la vérité", i Michel Foucault 1994: *Dits et Écrits IV 1980-1988*. Paris: Gallimard, pp. 646-649.
- Foucault, Michel 1984b: "Le style de l'histoire", i Michel Foucault 1994: *Dits et Écrits IV 1980-1988*. Paris: Gallimard, pp. 649-655.
- Foucault, Michel 2001: "Socialmedicinens fødsel". *Distinktion* 3, 2001:11-23.



- Foucault, Michel 2008: *Sikkerhed, territorium, befolkning. Forelæsninger på Collège de France 1977-78*. København: Hans Reitzels forlag.
- Foucault, Michel 2009: *Biopolitikens fødsel. Forelæsninger på Collège de France 1978-79*. København: Hans Reitzels forlag.
- Fournier, Valérie 1999: "The appeal to "professionalism" as a disciplinary mechanism". *The Sociological Review*, 47 (2), 1999:280-307.
- Gordon, Colin 1987: "The Soul of the Citizen: Max Weber and Michel Foucault on Rationality and Government", i Lash, Scott & Sam Whimster (red.): *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin, pp. 293-316.
- Gordon, Colin 1991: "Governmental rationality: an introduction", i Burchell, G., Colin Gordon & Peter Miller (red.): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 1-51.
- Harrits, Gitte Sommer og Marie Østergaard Møller 2012: "Velfærdens målgrupper: Sociale kategorier og politisk legitimitet i indsatsen mod negativ social arv". *Politica*, 44 (3), 2012:435-54.
- Hjort, Katrin 2011: "Professionalisering af professionsforskningen – hvad blev der af Modus 2?", i Martin Blok Johansen & Søren Gytz Olesen (red.): *Professionernes sociologi og vidensgrundlag*. Aarhus: VIA System, pp. 118-42.
- Indenrigsministeriet 1956: *Lov om sygeplejersker*. København: Indenrigsministeriet.
- Johnson, Terry 1995: "Governmentality and the institutionalization of expertise", i Terry Johnson, Gerry Larkin & Mike Saks (red.): *Health Professions and the State in Europe*. London: Routledge, pp. 7-24.
- Larsen, Lars Thorup 2011: "Guvernamentalitet og profession: Sundheds- og socialreformer i et guvernamentalitetsperspektiv", i Martin Blok Johansen & Søren Gytz Olesen (red.): *Professionernes sociologi og vidensgrundlag*. Aarhus: VIA System, pp. 143-60.
- Lemke, Thomas 2007: "An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory". *Distinktion*, 8 (2), 2007:43-64.
- Miller, Gary J. 2005: "The Political Evolution of Principal-Agent Models". *Annual Review of Political Science*, 8, 2005:203-25.
- Molander, Anders og Harald Grimen 2010: "Understanding professional discretion", i Lennart G. Svensson & Julia Evetts (red.): *Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions*. Göteborg: Daidalos, pp. 167-88.
- Niskanen, William A. 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: AldineTransaction.
- Petersen, Jørn Henrik 1980: "Kan man – som alternativ til central planlægning – benytte elementer af markedsmekanismen i den offentlige sektor?". *Nordisk administrativt tidsskrift*, 4, 61, 1980:29-44.
- Undervisningsministeriet 1966: *Lov om uddannelse af lærere til folkeskolen (L235)*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 1985: *Bekendtgørelse af Lov om uddannelse af lærere til folkeskolen (LBK 334)*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 1987: *Bekendtgørelse om socialrådgiveruddannelsen på de sociale højskoler (BEK 191)*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 1991a: *Lov om uddannelse af pædagoger (L370)*. København: Undervisningsministeriet.

- Undervisningsministeriet 1991b: *Lov om uddannelse af lærere til folkeskolen* (L410). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 1996: *Bekendtgørelse om socialrådgiveruddannelsen* (BEK 720). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 1997: *Bekendtgørelse om uddannelse af pædagoger* (BEK930). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 1998: *Bekendtgørelse af lov om uddannelse af lærere til folkeskolen* (L382). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2000a: *Bekendtgørelse af lov om uddannelse af pædagoger* (LBK980). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2000b: *Lov om mellemlange videregående uddannelser* (L481). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2001: *Bekendtgørelse om sygeplejerskeuddannelsen* (BEK 232). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2002: *Bekendtgørelse om socialrådgiveruddannelsen* (BEK 536). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2006a: *Lov om uddannelsen til professionsbachelor som pædagog* (L315). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2006b: *Lov om uddannelsen til professionsbachelor som lærer* (L579). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2007: *Bekendtgørelse om uddannelsen til professionsbachelor som lærer* (L219). København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet 2008: *Bekendtgørelse om uddannelse til professionsbachelor i sygepleje* (BEK 29). København: Undervisningsministeriet.
- Villadsen, Kaspar 2004: *Det sociale arbejdes genealogi*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Weber, Max 1978: *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.