



Pædagogprofessionens historie - set i lyset af velfærdsstatens udvikling

Af Morten Anker Hansen, Brian Høyer Lorentsen, Peter Møller Pedersen
og David Thore Gravesen, VIA University College.

Den pædagogiske profession kan føres tilbage til de første uddannelsesaktiviteter for småbørnslærere i slutningen af 1800-tallet. Heidevig Bakker og søstre Wulff tog de første initiativer inspireret af tyskeren Friderich Fröbel. Han etablerede den første børnehave i 1840 i Tyskland og oprettede senere også enkelte børnehaveseminarier. Fröbel mente, at børns virksomhedstrang måtte kunne kanaliseres over i positive og konstruktive aktiviteter, og i den frøbelske pædagogik er børns leg derfor også central. To danske pædagogseminarier har været bærere af Frøbels navn, nemlig Fröbelseminariet og Fröbelhøjskolen.

I begyndelsen var initiativerne på dansk grund ikke juridisk formaliserede, men kunne snarere betragtes som en 'eksklusiv' affære, idet det var kvinder fra det bedre borgerskab, der i et filantropisk og etisk orienteret ærinde, etablerede professionen. Der var altså tale om en borgerlig kvindesag og en børnesag, der under særlige historiske omstændigheder formåede at etablere en uddannelsesmæssig kvalificering til arbejdet i asyler, folkebørnehaver samt i forskellige former for børnehjem og sociale initiativer (Pedersen, 2005). I dag – mere end 100 år senere – er pædagoguddannelsen og det pædagogiske arbejdsmarked organiseret på måder, som kun har ganske lidt til fælles med de første initiativer. Pædagoguddannelsen er i dag en professionsbacheloruddannelse, der udbydes af professionshøjskolerne inden for rammerne af dansk og europæisk uddannelsespolitik. Det pædagogiske arbejde er samtidigt blevet lønarbejde, som næsten udelukkende er organiseret inden for velfærdsstatens rammer.

Udviklingen er altså gået *fra*, at et fåtal af borgerskabets døtre følte sig kaldet til at arbejde med småbørn *til* en omfattende organisering af et stort pasningsbehov som følge af stigningen i kvinders erhvervsfrekvens: en organisering i velfærdsstatslig regi med en udstrakt kønnet arbejdsdeling.

Den britiske sociolog og livshistorieforsker Ivor Goodson skelner i sine analyser af professioners historie og udvikling mellem *interne*, *eksterne* og *personlige* forandringsprocesser (Goodson, 2007:111). Et antal personlige beretninger analyseres i dialektikken med den kontekst, som beretningerne udspiller sig i, "the story of action within the

theory of context" (Stenhouse citeret i Goodson, 2007:25). Goodson uddyber: "Vi må være klar over, at menneskers levede erfaringer er dialektisk knyttet til de sociale relationer i det samfund, disse mennesker befinder sig i, og at ingen, heller ikke forskere, nogensinde står udenfor disse relationer." Den vanskelige opgave for socialforskeren er derfor at forklare "den sociale organisation af dagligdagens verden, ved at tage udgangspunkt i menneskers placering i denne verden" (ibid).

For netop at kunne tage udgangspunkt i pædagogernes placering i verden har vi valgt at beskrive de tre nedslag eller epoker: 1960'erne, 1980'erne og 2000'erne ud fra tre kendetegn: 1) karakter og omfang af pædagoguddannelsen, 2) institutionsformer i velfærdsstaten og 3) reformer og styreformers i velfærdsstaten.

1960'erne: Ekspansion og formalisering

Efter 2. verdenskrig kom de første betænkninger om pædagoguddannelsen og i 1969 - efter flere betænkninger, der kulegravede området (den seneste er bet. 574) - kom den første lov, 'Lov om uddannelse af børnehave- og fritidspædagoger' (Lov nr. 209). Nu blev uddannelsen 3-årig. Loven trådte i kraft i 1970 og fortsatte med justeringer frem til 1992. Pædagoguddannelsen blev dermed en mellemlang videregående uddannelse. Samtidig skete der en voldsom ekspansion af antallet af seminarier og antallet af studerende i takt med udbygningen af velfærdsstatslige institutioner:

	ANTAL seminarier	Antal studerende pr. år.
1910	2	15
1948	8	360
1970	27	2053
2003	32	5500

(Kilde: Pedersen, 2005:230)

Velfærdsstatens konsolidering satte en helt ny dagsorden for det pædagogiske arbejde. Fra at være båret af filantropiske ideer knyttet til det civile samfund bliver der nu tale om langt mere formaliserede relationer til voksne og børn i pædagogiske institutioner. Langt flere arbejdede som pædagoger (som lønarbejde), og deres arbejde reguleredes af et politisk system og et forvaltningsapparat, som udviklede sig hastigt efter 2. verdenskrig. Efterhånden tegnede der sig en egentlig myndighedsopgave: statsapparatet tildelte myndighed og kompetence til pædagoger, så de kunne løse samfundsmæssige opgaver vedr. opdragelse, tilsyn og oplæring.

Tiden var præget af en voldsom ekspansion, både når det gælder antallet af børn i dagtilbud og antallet af uddannede pædagoger. Mange pædagoger kom direkte ud fra en uddannelse i nye institutioner, mange som ledere. Tiden var præget af opbygning og udbygning af velfærdsstatslige institutioner.

En hjørnesten i den danske velfærdsmodel var udbygningen af de

Tre faser i pædagogprofessionens historie

1960'erne: Ekspansion og formalisering er kendetegnet ved

- 1) formalisering af uddannelse – den første lov om pædagoguddannelsen kom i 1969, mange forskelligartede uddannelsesinitiativer blev samlet under en fælles lovgivning. Samtidig skete en voldsom ekspansion af uddannede pædagoger – i 1948 blev der optaget 360 studerende på 8 seminarier – i 1970 blev der optaget 2053 studerende på 27 seminarier.
- 2) konsolidering af velfærdsstatens institutionsformer - antallet af børn i offentlig pasning steg fra 49.878 i 1965 til 162.600 i 1975.
- 3) velfærdsinstitutioner og styring præget af tro på behandling, planlægning og fagligt baserede beslutninger hos de professionelle, herunder pædagoger.

1980'erne: Modernisering og decentralisering er kendetegnet ved

- 1) tre pædagoguddannelser samles i 1992 til én pædagoguddannelse
- 2) velfærdsstatens legitimeringskrise fra 1982, hvor den offentlige sektor kom under pres med krav om modernisering og besparelser i velfærdsstaten. Afskaffelse af institutionsbegrebet indenfor specialpædagogikken,
- 3) begyndende brugerinddragelse i institutioner i form af forældrebestyrelser, handleplaner mv. Mål og rammestyring.

2000'erne: Markedsgørelse og recentralisering kendetegnet ved

- 1) pædagoguddannelsen bliver professionsbacheloruddannelse med vige søgning. Fusioner først i CVU'er senere i professionshøjskoler.
- 2) omfattende fusioner og omstruktureringer i de velfærdsstatslige institutioner. Kommunalreform – kvalitetsreform
- 3) nye styringsformer i velfærdsinstitutionerne som pædagogiske læreplaner, sprogvurderinger, kontraktstyring, evaluering. Samlet set en markedsførelse og en recentralisering.

sociale institutioner og sociallovgivningen, kaldet den 4. socialreform. Reformerne var præget af to principper: *solidaritetsprincippet* og *universalitetsprincippet* (Viggo Jonassen, 1998)¹. Det betyder, at de velfærdsstatslige ordninger baseredes på solidaritet med borgerne. Alle uanset klasse og placering i samfundet var omfattet af reglerne. I praksis betød det en udvikling i retning af færre forsikringsordninger, udvidede personkredse, lempelige tildelingskriterier, øget skattefinansiering mv. Samtidig var reformerne præget af en *behandlingsoptimisme*: "Fagfolk og politikere har troet på, at opbygningen af fagligt kvalificerede ordninger og institutioner nyttede noget med henblik på løsning eller afhjælpning af menneskers problemer" (ibid:138).

Også de offentlige institutioner, herunder daginstitutionerne, skul-

¹ Den 4. socialreform bestod af en række initiativer, herunder Social Styrelseslov (1970), Sygesikrings- og Dagpenge-lov (1973) og Bistandsloven (1976). Ideen var et enstrenget system, hvor en medarbejder i princippet havde ansvaret for en helhedspræget indsats i forhold til den enkelte klient.

le udvikle sig efter disse principper. Der skulle i princippet være institutionspladser til alle, der havde behov herfor. Der skete i perioden en voldsom udbygning og en øget specialisering af institutionerne. Velfærdsstaten udgjorde på den måde en satsning på professionalisme og faglighed i det pædagogiske arbejde, med henblik på forebyggelse og behandling af sociale problemer. Daginstitutionerne var en del af socialpolitikken og ikke som i andre lande en del af uddannelsespolitikken.

Pædagoger var en af de professionelle grupper, som skulle løse denne behandlingsopgave i de velfærdsstatslige institutioner. Tiden var præget af faglige diskussioner om forskellige pædagogiske retninger og tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde. Jan Kampmann (1995) kalder perioden fra sidste del af 1960'erne og frem til slutningen af 1970'erne for den *pædagogisk optimistiske* periode. Der skete her nogle væsentlige ændringer i forestillingen om pædagogarbejdet.

For det første etablerede der sig i større målestok en fagpolitisk bevidsthed blandt pædagogerne. Det gav sig blandt andet udtryk i heftige diskussioner i faglige kredse om fagets kerne og muligheder. Pædagogarbejdet betragtedes nu mere end nogensinde som et lønarbejde – endda et lønarbejde som faggruppen via uddannelsen havde monopol på. Lønarbejdermentaliteten kan opfattes som et brud på tidligere tiders kaldstanke og tidligere tiders forankring i en borgerlig ideologi.

For det andet ændredes synet på daginstitutionspædagogikkens muligheder: "De politiske og faglige ambitioner og optimismen vedrørende 'bevidstgørelsen af børnene' udmønter sig i en entydig positiv opfattelse af det pædagogiske arbejdes betydning. Institutionen ses som et led i et opdragelsessystem, som netop i modsætning til den (småborgerlige) familie er i stand til at varetage børnenes udviklingsproces, baseret på et teoretisk og videnskabeligt grundlag" (Kampmann, 1995:22).

Fagligt set udviklede der sig to grupperinger. Den ene byggede på indlæringspsykologiske teorier og lod sig inspirere af tidens interesse for børns kognitive udvikling, stimulation og vækst (især Bruner og Piaget). Den anden var mere politisk radikal i sin selvforståelse. Den byggede især på østeuropæiske psykologiske teorier og metoder. Her var det den voksne opdragers opgave at strukturere børnenes virkelighed, så de ikke blev ofre for borgerlige tilpasnings- og undertrykkelsesinteresser (Andersen, 1996:33).

Denne diskussion var relativt fri for indgriben fra forvaltningen i øvrigt eller af brugernes perspektiv i form af evalueringer eller lignende. Dermed kan det pædagogiske arbejde karakteriseres som relativt autonomt i denne periode: pædagogen var en form for ekspert i et behandlingsoptimistisk arbejde.

Vi ved ikke så meget om den sociale baggrund for pædagogstuderende i denne periode. Men Boldsen m.fl. omtaler en undersøgelse fra 1975 foretaget af BUPL. Heraf fremgår det, at 16% kom fra arbejderklassen, mens 19% kom fra gruppen af ledere, akademikere og større selvstændige. Langt den største gruppe af studerende kommer med, hvad man kunne kalde en middelklassebaggrund. Dermed er der tale om en markant forskydning i forhold til rekrutteringen fra begyndelsen af 1900-tallet. En optælling af Frøbel-Højskolens elevprotokol viser, at i perioden 1907-1927 kom 7% af eleverne fra arbejderklassen, mens

hele 45% kom fra den øverste socialklasse (Pedersen, 2005:256). Tiden er præget af en social mobilisering fra arbejderklassen til 'de nye mellemlag'.

1980'erne: Modernisering og decentralisering

1980'erne er i høj grad præget af en overgang fra solid tro på en velfærdsstatslig organisering til en helt anden velfærdsforståelse baseret på responsivitet og 'New Public Management'. Lovgivningen om pædagoguddannelsen i 1992 betød, at der ikke længere blev skelnet mellem socialpædagogiske og børnehave/fritidsseminarier og -uddannelser. Det hele blev samlet i en fælles pædagoguddannelse, en såkaldt 'generalistuddannelse'.

Forhistorien går tilbage til 1976, tre år efter oliekrisen, hvor den offentlige sektor kom ud for dels en legitimitetskriser, dels drastiske nedskæringer. I 1976 blev der fyret omkring 4000 pædagoger og medhjælpere. Den pædagogisk optimistiske periode var blevet afløst af en begyndende kritisk opposition, i nogle sammenhænge kaldt en decideret pædagog-hetz, der skal ses i sammenhæng med en begyndende kritik af hele velfærdsprojektet som sådan (Kampmann, 1995). Kritikken gik blandt andet på, at velfærdsstaten var for dyr (læs: indkomstskatterne blev for høje), at den var umyndiggørende og bureaukratisk i sin form. Kritikerne hævdede, at borgerne ofte blev reduceret til passive ydelsesmodtagere, der ikke blev spurgt til råds. Ansørgertallet til pædagoguddannelsen begyndte at falde, og da Poul Schlüter blev statsminister og Bertel Haarder undervisningsminister i 1982, reducerede man optagelseskapaciteten med en tredjedel. Selv om søgningen igen steg senere i 1980'erne, afviste Undervisningsministeriet at øge optagelseskapaciteten. I stedet påbegyndte man arbejdet med en reform af uddannelsen, der sluttede i 1991.

Udviklingen var ikke kun et skifte i politiske værdier, men også et skifte i organisations- og praksisformer i velfærdsstaten. Pædagogen som den fagligt orienterede 'ekspert' udviklede sig til i højere grad at blive en slags konsulent, der skulle være dygtig til at forhandle og indgå aftaler med børnene og deres forældre. I daginstitutioner kom der forældrebestyrelser, virksomhedsplaner og senere pædagogiske læreplaner. På den måde bliver den pædagogiske virksomhed mere responsiv i forhold til brugernes ønsker og formulerede behov. Samtidig udvikledes relationen mellem institutioner og forvaltning i en kombination af decentralisering, rammestyrt og resultatkrav. Der blev indført virksomhedsplaner, årsplaner, evalueringer, mv. I det officielle sprog betragtedes denne udvikling som en *modernisering* af velfærdsstaten. Der er tale om en ny måde at lede og organisere den offentlige sektor på under inspiration af New Public Management. En af nyskabelserne i pædagoguddannelsen i denne forbindelse var det nye fag 'Kommunikation, Organisation og Ledelse' (KOL) som et uddannelsesmæssigt svar på nye udfordringer for pædagogerne.

En af de politiske målsætninger var en besparelse på 50 mio.kr., hvilket kunne ske, hvis man indførte lønnede praktikker, hvor de studerende under praktikken indgik i institutionernes personalenormeringer. Meningerne om de forskellige forslag til en ny pædagoguddannelse var mildest talt delte. Der var flere forskellige interesser på spil, men det

hele endte med en ny 3,5-årig uddannelse fælles for de tre retninger og med 3 måneders øvelsespraktik og 12 måneders lønnet praktik.

2000'erne: Markedsgørelse og recentralisering

Den seneste udvikling af velfærdsstaten ser Katrin Hjort (2006) som en anden fase af en moderniseringsproces. Første fase gik i høj grad på *decentralisering og rammestyring*, hvorimod anden fase handler om *kommercialisering og kontraktstyring*. Der er tale om en øget recentralisering og resultatstyring. De offentlige institutioner betragtes som koncerner, som via kontrakter med staten aftaler hvilke resultater institutionerne skal opnå. Kontrakterne beskriver målene og forskellige former for evaluering, tests og kvalitetssikringsværktøjer skal dokumentere, at målene nås. Dette får stor betydning for de professionelle arbejde og rolle.

I 1970'ernes velfærdsstatsmodel var der tale om *high-trust*, nemlig det at relationen mellem stat og professionelle var baseret på en tillid til, at de professionelle ved deres faglige viden og kundskaber kunne løse de pålagte opgaver. New Public Management-strategien indebærer derimod "en eksplicit intention om at overgå til et *low-trust* system, hvor det ikke længere overlades til de semi-professionelle selv at styre og kontrollere deres eget arbejde" (Hjort, 2006:58). Dette får central betydning for den professionelle myndighedsrelation, der ikke længere skal defineres af pædagogen, men snarere af den kontrakt, der indgås dels med staten, dels med barnet/brugeren/borgeren og dennes forældre.

Hele den offentlige sektor præges af fusioner, både på kommune- og institutionsniveau. Kvalitetsreformen har til hensigt at markedsføre de offentlige ydelser, så brugerne på et oplyst grundlag kan vælge mellem forskellige ydelser. Nogle af de konkrete resultater af ændringerne i velfærdsstaten for det pædagogiske område er:

- Serviceloven afløser Bistandsloven i 1998. Serviceloven fokuserer på den enkeltes personlige ansvar og hjælp fra det offentlige som en service.
- En øget udgrænsning af daginstitutionerne fra socialpolitikken, hvilket understreges af, at daginstitutionerne flyttes fra Socialministeriet til 'Ministeriet for Familie og Forbrugeranliggende' i 2001. Lov om dagtilbud.
- Pædagogiske læreplaner med fokus på samarbejdet med forældrene om børnenes udvikling.
- Sprogscreeninger og andre centralt fastsatte rammer for det pædagogiske arbejde.
- Øget åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige sektor og frit valg blandt brugerne.
- Kommunalreform og efterfølgende omstruktureringer i kommunerne.
- En kvalitetsreform med fokus på standarder og evalueringer.
- Markante besparelser i form af nedskrivning af normeringer i de pædagogiske institutioner.

Pædagoguddannelsen bliver i 2001 en professionsbacheloruddannelse. Uddannelsen skal ikke alene kvalificere til erhvervet, men også til videreuddannelse på master- og kandidatniveau. Pædagoguddannel-

sen udbydes først af CVU'er, senere af professionshøjskoler. Det understreges, at uddannelsen er professions- og udviklingsbaseret.

I 2007 kommer en ny bekendtgørelse om pædagoguddannelse med nye linjefag og specialiseringer, CKF'er (centrale kundskabs- og færdighedsområder) samt skærpede optagelseskrav. Der kommer krav om kompetencebeskrivelser i henhold til Bologna-deklarationen. Også pædagoguddannelsen er markedsgjort. Man kan hævde, at kravene i uddannelsen *både* er blevet mere akademisk orienterede, og at rammerne for udøvelse af det pædagogiske arbejde er blevet underlagt en strammere central og forvaltningsmæssig styring.

Pædagogen og de pædagogiske institutioner kan ikke længere tilrettelægge det pædagogiske arbejde relativt autonomt, men må agere i et krydspres mellem en recentraliseret forvaltning og øget brugerindflydelse i form af kvalitetssikring og evaluering. Samtidig skærpes optagelseskriterierne til pædagoguddannelsen. Det efterlader pædagogerne i nogle væsentlige dilemmaer i forhold til faglighed og videngrundlag. Disse dilemmaer italesættes på forskellig vis af pædagogene i de gennemførte interviews. Der er et voldsomt pres i forhold til at kunne håndtere besparelser og omstruktureringer og til at kunne ekspliciter og dokumentere det pædagogiske arbejde overfor samarbejdspartnere på alle niveauer.

Men hvad sker der så med rekrutteringsgrundlaget for faggruppen? En undersøgelse af Søren Gytz Olesen fra 1999 viser, at nu er det 51% af de studerende, der har faglærte eller ufaglærte forældre. Dette tal var 16% i 1975 og 7% i 1927. Under velfærdstatens etablering (med en kraftig øgning i antallet af uddannede pædagoger) skete der også en forskydning i pædagogernes sociale baggrund. Antallet af studerende med fædre, der var højere funktionærer, direktører eller akademikere blev halveret samtidig med at andelen med forældre, der var faglærte eller ufaglærte, blev fordoblet.

Dette siger nok mere om den sociale kontekst ved pædagoguddannelsens etablering, hvor det ganske simpelt ikke var muligt for andre end overklassens døtre at blive pædagoger. Nu er der et bredere rekrutteringsgrundlag til uddannelsen i kraft af flere studiepladser, næsten fri adgang og SU.

Litteratur

- Andersen, Peter Ø. (2007):
Pædagogens praksis. Hans Reitzels Forlag.
- Boldsen, Peter m.fl. (1977):
Pædagogernes historie. Fra Tania Ørum, 1977.
- Goodson, Ivor (2007):
Professionel viden. Professionelt liv. Studier af uddannelser i forandring. Frydenlund.
- Hjort, Katrin (2002):
Modernisering af den offentlige sektor. RUC's forlag.
- Jensen, Vibeke Bay (2006):
Pædagoger i skyggen; Den alt for lille forskel. Artikel i: Børn og Unge 07/2006.
- Jonasen, Viggo (1998):
Dansk socialpolitik 1708 - 1998. Den sociale højskole i Aarhus.
- Kampmann, Jan (1995):
Køn, omsorgsarbejde og efteruddannelse, I Social Kritik 35/95.
- Pedersen, Peter Møller (2005):
Fordelinger og fordoblinger. Ph.D. afhandling. PUC-forlaget.