

“OGSÅ BERLIN- MUREN I DEN PÆDAGOGISKE VERDEN STÅR FOR FALD”

**En analyse af reformen af
pædagoguddannelserne i Danmark 1991**

Af Astrid Elkjær Sørensen

I 1991 vedtog Folketinget enstemmigt en omfattende reform af pædagoguddannelserne, som både politikere og fagforbund fremhævede som et fagligt nybrud. I praksis viste nybruddet sig mindre end først annonceret. Sammenlægningen af pædagoguddannelser står dog tilbage som et interessant eksempel på, hvordan tankegodset fra New Public Management blev forhandlet og implementeret i en dansk kontekst. Herunder hvordan de faglige aktører også selv optog og implementerede forståelser herfra. En tilpasning, som gav nye muligheder for at hæve pædagogfagets status – men samtidig også var med til at usynliggøre centrale aspekter ved omsorgsarbejdet.

“Også Berlinmuren i den pædagogiske verden står heldigvis for fald.”¹ Med så store ord beskrev folketingsmedlem Anders Mølgaard fra Venstre den uddannelsesmæssig reform af det pædagogiske område (lov nr. 370 af 6. juni 1991), som Folketinget

enstemmigt vedtog 27/5 1991. Med reformen blev de eksisterende tre pædagogiske specialistuddannelser erstattet af en fælles 3½ årig pædagogisk generalistuddannelse,² og det var denne faglige sammenlægning, som Mølgaard fandt, var betydningsfuld nok til at blive sammenlignet med selve Berlinmurens fald. Reformen var baseret på en betænkning udarbejdet af et hurtigt arbejdende udvalg, nedsat af daværende forsknings- og undervisningsminister Bertel Haarder (V).

Reformen blev til under den konservative statsminister Poul Schlüters 4. regering. Effektivisering af den offentlige sektor og sænkning af det offentlige forbrug var en mærkesag for regeringen. Allerede før udvalget omkring reformen var nedsat, var det derfor en bunden opgave, at dens samlede forslag skulle give en betragtelig besparelse. Udvalget begyndte derfor sit arbejde med en økonomisk meget stram ramme og et arbejdsmarkedspolitisk fokus, hvilket betød, at lønnet praktik for de pædagogstuderende blev et centralt emne. Reformarbejdet kan derfor betragtes som et eksempel på, hvordan New Public Management (NPM) påvirkede datidens uddannelsespolitik.

Artiklen undersøger tilblivelsen og diskussionen af reformen i udvalget, de pædagogiske fagforbund og folketinget med et særligt fokus på at afdække, hvordan tankegodset fra NPM influerede arbejdet og de forskellige aktører. Herunder hvilke positioner og muligheder som NPM bragte frem, og lige så vigtigt hvilke positioner og tanker, den vanskeliggjorde.³

En vigtig tavshed i materialet er, at der i reformarbejdet ikke indgår nogen som helst overvejelser omkring køn. Dette er bemærkelsesværdigt, da pædagogprofessionens historie også er en historie om køn og kvindelighed. For det første, fordi professionen altovervejende var (og er) domineret af kvinder, og forbilledet for megen tidlig pædagogik var modeleret over borgerskabets ideal om den gode moder.⁴ For det andet, fordi samfundets behov for pædagoger og pædagogiske institutioner var afledt af behovet for at frigøre mødre fra omsorgsarbejdet i hjemmet, så kvinderne kunne blive en mere stabil del af det lønnede arbejdsmarked.⁵ I artiklen reflekterer jeg over, hvorfor denne tavshed eller blindhed er til stede, og hvordan den betød, at en række kønnede problemer ved reformarbejdets afslutning stod uadresseret hen.

Empirisk bygger artiklen på Folketingstidende, udvalgsmateriale fra Rigsarkivet såvel som de i udvalget inkluderede pædagogiske fagforbunds medlemsblade. Jeg har ikke brugt materiale fra de pædagogiske uddannelser (seminarierne) eller fra seminarielærernes organisationer ud over det, som er at finde i udvalgsmaterialet. Dette skyldes, at hverken seminarierne eller seminarielærernes organisationer havde sæde i udvalget eller kun blev inddraget sporadisk i arbejdet omkring reformen. En udelukkelse, der forståeligt nok,



genererede seminarierne,⁶ og hvis betydning jeg også reflekterer over i artiklen. De studerende på seminarierne var heller ikke inkluderet i arbejdet. Ligeledes var flere fagforbund, som repræsenterede pædagogisk ansat personale, var ikke inkluderet i udvalget og blev kun yderst sporadisk hørt. Artiklen beskæftiger sig kun forbigående med disse fagforbunds holdning til reformen, da mit formål med artiklen ikke er at give et komplet billede af datidens faglige organisering for pædagoger og deres holdning, men derimod at give et indblik i de logikker som formede reformarbejde.

Historiografi

1991-reformen af pædagoguddannelsen blev som beskrevet ovenfor til under Poul Schlüters (Konservativt Folkeparti) regeringstid. Schlüters regeringer havde, siden de overtog magten i 1982, ført en stram økonomisk genopretningspolitik, hvor der var fokus på at undgå stigninger i det offentlige forbrug og hvis muligt at sænke det.⁷ 1980'ernes uddannelsespolitik er derfor blevet beskrevet som præget af økonomiske besparelser og periodens uddannelsesreformer som farvet af New Public Management (NPM)-tankegangen.⁸

NPM nævnes tit som en vigtig del af den historiske kontekst for den politiske udvikling i 1980'erne og 1990'erne, men defineres ofte ikke. Over-

Børn & Pædagoger på biltur, cirka 1985. Med kvindernes indtog på det etablerede arbejdsmarkedet steg behovet for vuggestuer og børnehaver, og i 1980'erne måtte mange forældre kigge forgæves efter en plads i den lokale daginstitution. Foto: Kirstine Theilgaard

ordnet kan NPM forstås som en reformbevægelse, der med inspiration fra den private sektor ønskede at effektivisere og smidiggøre den offentlige sektor. I teori og praksis er NPM inkonsistent i sine tiltag, som svinger mellem centralisering og decentralisering og mellem tillid og kontrol. Centrale begreber er målbarhed, dokumentationskrav, incitamentsstrukturer og budgetstyring. Grundet sit fokus på udlicitering og privatisering er NPM ofte blevet kædet ideologisk sammen med neoliberalismen. NPM er dog også blevet gennemført under socialdemokratisk ledede regeringer.⁹

Feministiske teoretikere har kritiseret NPM for at fjerne fokus fra centrale elementer i det betalte omsorgsarbejde – nemlig den mellem menneskelige kontakt og empati – til fordel for mere målbare kompetencer såsom effektivitet og tekniske færdigheder. Med sit fokus på standardisering og målbarhed vanskeliggør NPM også det relationelle skøn.¹⁰ Samtidig udfordres det kvinde-dominerede omsorgsarbejde af, at det tvinges til at fungere i et kapitalistisk og patriarkalsk system, hvor et individ måles professionelt på sin værdiskabelse, konkurrencedygtighed og effektivitet. Kriterier, hvorpå de primært kvindelige velfærdsmedarbejdere ofte vil komme til kort i forhold til de primært mandlige privatansatte.¹¹

I forskningen er der generel enighed om, at NPM er blevet implementeret i en mildere version i de nordiske lande end de øvrige OECD-lande. Ikke desto mindre har den også her haft en klar indvirkning på, hvordan omsorgsarbejde her forstås og udføres.¹² I artiklen er der flere eksempler på, hvordan aktørerne bag reformen forsøgte at tilpasse pædagoguddannelsen, så den flugtede med NPM's krav om målbarhed, produktivitet, effektivitet og budgetstyring.

NPM nævnes på intet tidspunkt i det her undersøgte materiale som en bevidst forvaltningspolitisk strategi i forhold til reformen af pædagoguddannelserne eller de andre samtidige uddannelsesreformer. Min inddragelse af begrebet fungerer således som en overordnet analytisk ramme, som jeg bruger til at forstå, hvorfor bestemte hensyn og elementer i den pædagogiske uddannelse blev vægtet i reformen, og hvorfor andre blev forbigået eller overset.

Reformen af pædagoguddannelsen i 1991 har ikke været genstand for megen selvstændig forskning, men er dog blevet behandlet i værker og artikler om pædagogprofessionens historie, hvor tolkningen af reformen generelt passer ind i den overordnede fortælling om en økonomisk stram uddannelsespolitik præget af ideer hentet fra NPM.¹³ I artiklen uddyber jeg, hvordan NPM blev brugt til at understøtte en akademisering og professionalisering af pædagogfaget.

I tobindsværket "Pædagogprofessionens historie og aktualitet" beskrives 1991-reformen som at være blevet til:

...gennem en relativt hurtig minister-embedsmandsstyret proces, hvor de faglige aktører var – ikke mindst seminarirektorer og –undervisere – i det store hele var henvist til sidelinjen, men hvor særligt BUPL indgik i arbejdet med at indholdsudfylde det snævre mandat, og i sidste ende accepterede nøglespørgsmålet om praktikken gennem forlængelsen af uddannelsen.¹⁴

Min undersøgelse af reformen understøtter denne udlægning i forhold til seminariernes involvering. Mht. til de faglige fagforbunds involvering, argumenterer jeg dog for, at de involverede pædagogiske fagforbund (SL og BUPL) ganske rigtig var underlagt et meget snævert økonomiske mandat – og herunder bl.a. var nødt til at acceptere den lønnede praktik – men at de i forhold til at definere reformens faglige indhold og uddannelsens opbygning faktisk havde gode muligheder for indflydelse. SL og BUPL gik begge fuldt ind i udvalgsarbejdet og endte afslutningsvis med helhjertet (i hvert fald udtil) at støtte reformen. Herunder, at fx den lønnede praktik fik en udformning, som BUPL beskrev som en decideret gevinst for uddannelsen. Samtidig betød de pædagogiske fagforbunds aktive deltagelse dog, at de faglige aktører selv blev skabere af og fortalere for NPM-inspirerede tiltag og logikker.

Artiklen nuancerer forståelsen af reformen som primært at være skabt og dikteret af den daværende borgerlige regering. I stedet argumenterer jeg for, hvordan de faglige aktører mod at acceptere de økonomiske rammer og ved at adoptere forståelser og sprogbrug fra NPM fik betydelig indflydelse. Dette åbnede muligheder for at positionerer pædagogprofessionen statusmæssigt og som et fag med egen faglighed og vidensproduktion. Samtidig var accepten af NPM-diskursen dog med til at usynliggøre de svært målbare dele af den pædagogiske praksis såvel som kønnede problematikker.

Når reformen af 1991 har fået så lidt forskningsmæssigt opmærksomhed skyldes det muligvis, at den har stået i skyggen af oprettelsen af CVU-centrene samt konverteringen af de mellemlange videregående uddannelser til professionsbacheloror i 2001.¹⁵

Det var dog ikke kun pædagogerne uddannelse, hvis kvalificerende uddannelse ved udgangen af 1980'erne var genstand for reform. Således var der bl.a. oprettelsen af social- og sundhedsuddannelser og reformer af bl.a. sygeplejerskeuddannelse, læreruddannelsen m.fl. Pædagoguuddannelsesreformen var således en del af en større reformbølge, og i udvalgsarbejdet foregik der løbende koordinering i forhold til de andre uddannelser. Denne koordinering såvel som reformernes fokus på professionalisering og akademiske kompetencer, finder jeg, lagde de spor, som blev til 2000'ernes store uddannelsesreformer.

Samtidig kan reformen ses som et case eksempel på, hvordan NPM ikke

kun blev fortolket og implemteret af statslige aktører, men også gled ind og påvirkede de faglige organisationers selvforståelse og strategier.

Uddannelsespolitik handlede nu ikke nødvendigvis kun om at sikre fremtidens professioner en høj faglighed, men kunne også bruges af faglige organisationer til at tilkæmpe sig status. Og af regeringen til at adressere økonomiske problematikker såsom finansiering af en udvidelse af landets børnehavempladser.

Det pædagogiske områdes organisering før 1991

I dette afsnit gives et overblik over, hvordan det pædagogiske område var organiseret før reformen trådte i kraft. Formålet er at give læseren det fornødne overblik til at forstå diskussionerne om en ny pædagogisk identitet i forbindelse med lovens tilblivelse.

Før 1991 var der tre pædagoguddannelser i Danmark, som alle havde været treårige siden 1970; børnehavepædagoguddannelsen, fritidspædagoguddannelsen og socialpædagoguddannelsen.¹⁶ Uddannelsesmæssigt var børnehavepædagoguddannelsen og fritidspædagoguddannelsen ofte placeret på samme seminarie, mens socialpædagoguddannelsen oftest var at finde på særskilte seminarier. Børnehave- og fritidspædagoguddannelserne delte ligeledes et fælles centralt uddannelsesråd, mens socialpædagoguddannelsen havde sit eget centrale råd.

På de pædagogiske områder eksisterede der flere fagforbund, hvor de fire centrale var Socialpædagogerne Landsforbund (SL), Børne- & Ungdomspædagogerne Landsforbund (BUPL), Landsforeningen Danske Klubfolk (LDK) og Pædagogmedarbejdernes Forbund (PMF). BUPL organiserede eksklusivt pædagoger med en 3-årig uddannelse,¹⁷ mens de andre organiserede pædagogisk personale med forskellige uddannelseslængde såvel som ufaglærte. Medlemsmæssigt var BUPL det suverænt største forbund.

Både den uddannelsesmæssige og fagforbundsmæssige opdeling afspejler, at der før reformen eksisterede flere pædagogiske identiteter. Man blev således ikke uddannet til at være pædagog, men til specifikt at være børnehavepædagog, fritidspædagog eller socialpædagog, og dette var også styrende for ens organisering. I praksis var det pædagogiske arbejdsmarked mindre opdelt, end ovenstående giver indtryk af, og færdiguddannede fra de forskellige linjer synes i 1980'erne i et vist omfang at have søgt og fundet beskæftigelse uden for egen specialisering. Et forhold, som også nævnes flere gange i reformarbejdet og den endelige betænkning, som en væsentlig begrundelse for at oprette en fælles generalistuddannelse.¹⁸

Samtidig med reformarbejdet var der både i fagforbundene og på de

enkelte arbejdspladser en løbende forhandling om, hvilke arbejdsopgaver, som hørte eksklusivt til de seminarieuddannede, og hvordan rationen mellem ikke-uddannede og uddannede burde være; altså en forhandling om professionens grænser. Her var det både LDK's, BUPL's og SL's holdning, at det primært skulle være seminarieuddannede, som varetog pædagogisk arbejde, men det var klart BUPL for hvem denne dagsorden havde størst prioritet¹⁹ – hvilket også ses i, at de som den eneste af fagforbundene kun optog seminarieuddannede.

PMF organiserede de ufaglærte, men advokerede for oprettelsen af en pædagogmedhjælperuddannelse, hvilket bragte dem på kant med BUPL, der ikke ønskede en ny mellemgruppen mellem de seminarieuddannede og de ufaglærte medarbejdere.²⁰

Før reformen var der forskellige afsøgninger fra fagforbundenes side vedrørende initiativer, der ville bringe de pædagogiske områder tættere sammen og altså trække i retning af en fælles pædagogisk identitet – bl.a. oprettelsen af et pædagogisk fælles fagforbund. Omkring udvalgsarbejdet var den idé dog vanskeliggjort af, at BUPL ikke ønskede at indgå i en forbund, der også optog ufaglærte,²¹ og uenighed mellem BUPL og SL omkring, hvilken centralorganisation et nyt fælles forbund skulle være tilknyttet.²²

I SL argumenterede flere for, at det snarere var med socialrådgivere end de andre pædagogiske medarbejdere, at socialpædagogerne havde et interessefællesskab og faglige krydsflader.²³ Her vægtede en gruppe af socialpædagoger altså det socialfaglige over det almenpædagogiske i deres virke. Historisk kan dette også forstås ud fra, at socialfagligt arbejde både lønmæssigt og statusmæssigt har været placeret over almenpædagogisk arbejde.

Udvalget og dets kommissorium

Den 2/2 1990 nedsatte forsknings- og undervisningsminister Bertel Harder (V) det hurtigt arbejdende udvalg, der skulle lave det forberedende arbejde til en reform af pædagoguddannelserne. Udvalget bestod af 1 formand, 6 fuldtidige medlemmer, 7 mødeberettigede suppleanter og et sekretariat.²⁴

Formanden for udvalget blev ekspeditionssekretær fra Aalborg Kommune Eva Caspersen, der i mange år havde arbejdet inden for seminarieverdenen og derfor kendte området indgående. Ydermere var hun ikke involveret i partipolitik, hvilket gjorde hende til en oplagt neutral mægler mellem den liberale undervisningsminister og de pædagogiske fagforbund, der var altovervejende domineret af venstreorienterede.²⁵ I sin præsentation af betænkningen om pædagogerens uddannelse antydede Eva Caspersen dog med følgende udtalelse, at hun ideologisk var at finde på venstrefløj: "Desværre er den

[AES: betænkningen] ikke rød, men det bliver den for den er skrevet med vort hjerteblod.”²⁶ En politisk orientering, som sandsynligvis har lettet hendes samarbejde med de pædagogiske fagforbund, og viser, at Haarder som sådan ikke var gået efter et udvalg med samme ideologiske overbevisning som ham selv.

På arbejdsgiversiden var både Undervisningsministeriet, Socialministeriet, amterne og kommunerne repræsenteret. Af de pædagogiske forbund fik BUPL og SL hver en plads i udvalget, mens PMF og LDK ikke var repræsenteret. Det havde oprindeligt været Bertels Haarders indstilling, at seminarierne skulle repræsenteres, men på Kommunernes Landsforenings (KL) opfordring blev de ikke inkluderet.²⁷ Udvalgets kommissorium opfordrede dog til, at det blev undersøgt, om et samarbejde med disse kunne være fagligt gavnligt.²⁸ I det gennemgåede arkivmateriale undlader de pædagogiske fagforbund at kommentere på udelukkelsen af seminarierne. Muligvis fordi den gav fagforbundene en større definitionsret i udvalget, da de hermed var de eneste faglige repræsentanter. En anden mulig forklaring er, at KL før udvalgsarbejdets til dels stillede sig på fagforbundenes side: “... det bør undgås, “at udvalget får karakter af spareudvalg, idet landsforeningen ikke har brug for at åbne et konfliktfelt på dette område i forhold til personaleorganisationerne BUPL og SL”.”²⁹ Heraf at det for fagforbundene har været opportunt at fastholde den fælles front med de kommunale arbejdsgivere omkring at undgå for voldsomme nedskæringer på faget.

Indholdsmæssigt var udvalgets opgave relativt åbent formuleret. I kommissoriet stod der således, at formålet med en reform af pædagogerne uddannelse var at:

“... sikre størst mulig kvalitet og mobilitet i uddannelserne bl.a. med henblik på at imødekomme og støtte de igangværende omstillingsprocesser i socialektoren, skolesektoren og fritidssektoren.”³⁰

I kommissoriet fremgik det dog at udvalget skulle undersøge, om det var muligt at fortage en fusion af de eksisterende uddannelser, men også her var det angivet som en mulighed – ikke et krav.³¹

Hvor der dog var meget lidt rum for fortolkning, var de økonomiske rammer. Her slog kommissoriet fast, at disse skulle overholdes, hvilket i praksis betød, at der skulle findes betragtelige besparelser på de pædagogiske uddannelser. En stor del af besparelserne på området havde Undervisningsministeriet lagt sig fast på mere end et ½ år før nedsættelsen af udvalget, hvor Undervisningsministeriet i et bilag til finansloven skrev følgende om de pædagogiske uddannelser:

Den praktiske del af uddannelserne skal styrkes, og udgifterne reduceres, herunder udgifterne til statens uddannelsesstøtte. Der skal blandt andet indføres et år, hvor de studerende er i praktik med løn. Uddannelsesstiden, inkl. praktikdelen, vil dermed blive forlænget til 3 1/2 år. På længere sigt vil omlægningen give en årlig besparelse på 57 mill. kr.

Alle seminarier skal endvidere på linje med de øvrige uddannelsesinstitutioner spare godt 2. prc. om året som følge af produktivetsforbedringer og 1 prc. på lønudgifterne udover de 2 prc., der allerede er sparet i 1988.³²

En vigtig del af regeringens formål med at igangsætte reformen var altså at sikre en betragtelig økonomisk besparelse, og her var oplægget fra Undervisningsministeriet meget konkret, hvilket uddybes i de næste to afsnit. Det faglige indhold i uddannelserne fik udvalget derimod mere frie hænder til selv at formulere. Dog med den krølle, at der fra Undervisningsministeriet lå en klar indstilling om, at der blev indført et års lønnet praktik. Denne skulle dels sikre noget af den ønskede besparelse, men repræsenterede også løsningen på et andet problem; manglen på pasningspladser, hvilket er temaet for næste afsnit.

Sammenhængen mellem den lønnede praktik og den lurende pasningsgaranti

Op gennem 1980'erne demonstrerede både forældre og det pædagogiske personale for flere pladser i pasningsinstitutionerne, og i mange institutioner var der overenskomststridige arbejdsnedlæggelser i protest mod kommunale besparelser og forholdene på området.³³ I 1989 og 1990 var både ventelister og forældrenes egenbetaling genstand for kommunal- og landspolitisk debat, og Socialdemokratiet var begyndt at bejle til landets småbørnsforældre ved at gøre nedbringelse af ventelisterne til en del af deres politiske programmer for 1990'erne.³⁴ Samtidig viste forskellige undersøgelser at manglen på pædagoger var stigende.³⁵

I udvalget var man bevidst om denne politiske ramme, og at det potentielt betød, at behovet for pædagoger ville vokse. I udvalget pustede BUPL til ilden ved til udvalgets første møde at påpege, at Sverige, Norge og Finland havde indført fuld børnehavedækning (pasningsgaranti), hvilket BUPL mente også ville komme på tale herhjemme. Dermed ville behovet for pædagoger øges mere, end Kommunernes Landsforening forudså.³⁶

For regeringen – for hvem den stramme økonomiske politik, var tæt på ufravigelig – var det voksende behov og krav om en udvidelse i den offentlige



*Forældrene i Ishøj
Komune afleverede
i 1978 deres børn
på borgmesterkon-
toret. Med denne
happening place-
rede forældrene an-
svaret for de
strejke-lukkede in-
stitutioner hos de
kommunale ar-
bejdsgivere. Både
forældre og det pæ-
dagogiske personale
fortsatte op gennem
1980'erne kampen
for bedre forhold i
daginstitutionerne.
Foto: Ole Wildt*

børnepasning et dilemma. På den ene side var det en sårbar flanke i forhold til oppositionen. På den anden side var det et område, hvis udvidelse nemt kunne føre til betragtelige stigninger i de offentlige udgifter, og hermed true den stramme økonomiske politik.

Regeringen fik delvist afmonteret dette dilemma ved at sætte som præmis for reformarbejdet, at de pædagogstuderendes praktik blev udvidet til i alt et år og gjort lønnet. Hermed blev den pædagogiske arbejdsstyrke udvidet betragtelig, da de studerende nu kunne tælles med i institutionernes normering. Det betød, at de studerende kunne erstatte eksisterende arbejdskraft i institutionerne eller bruges til at udvide kapaciteten uden at være en voldsom fordyrelse. Dels fordi udgifterne til SU under praktikken blev fjernet, og dels fordi praktiklønnen var relativt lav set i forhold til det øvrige pædagogiske personale. Fra Undervisningsministeriets side var fokus altså ikke på praktik- kens uddannelsesmæssige værdi, men ret ensidigt på de potentielle økonomiske og arbejdsmæssige gevinster.³⁷

De kommunale arbejdsgivere var oprindeligt imod den lønnede praktik, da de frygtede øgede lønudgifter. Dette blev dog løst ved, at praktikanterne finansierede deres egen løn i de lønnede praktikperioder ved, at deres arbejde erstattede andet personales (dog med forskellige timekonverteringer alt efter,

om der var tale om uddannet eller ikke-uddannet personale). En ordning udvalget fandt muligt at gennemføre uden fyringer, da det årlige behov for praktikpladser blev formodet at være 3500 pladser, mens den gennemsnitlige afgang fra landets institutioner var på 7000 stillinger.³⁸

Opsummeret blev pædagoguddannelses praktik for regeringen og de offentlige arbejdsgivere et arbejds- og velfærdspolitisk redskab, der kunne bruges til at indfri borgernes krav om flere pladser i institutionerne uden at øge de offentlige udgifter. Et tiltag, der kan ses som et klassisk NPM-greb, der sikrede øget effektivitet og reducere af udgifter.

I de pædagogiske fagforbund var man rent principielt imod den lønnede praktik, men accepterede den fra begyndelsen som en forudsætning for at blive inkluderet i arbejdet omkring reformen og som en acceptabel pris,³⁹ hvis praktikken kunne tilrettelægges, så den stadig havde en uddannelsesmæssig værdi.⁴⁰ Fagforbundenes accept betød, at de fik mulighed for at spille ind med en række elementer i forhold til praktikkens opbygning. De væsentligste var dels teoriindkald under praktikken og dels en 12 ugers øvelsespraktik på uddannelsens første år.

I udvalgsarbejdet tilbød Undervisningsmisteriet til gengæld, for samarbejdet omkring den lønnede praktik pædagogforbundene, frit optag til pædagogseminarierne i det omfang, kommunerne og amterne sikrede praktikpladser.⁴¹ Et attraktivt tilbud for de pædagogiske fagforbund, der i anden halvdel af 1980'erne (hovedsageligt forgæves) havde argumenteret for en udvidelse af studiepladserne.⁴² Tilbuddet blev ikke fuldt ud realiseret i den endelige reform, men vidner om, at den lønnede praktik for regeringen var lidt af et columbusæg, og at regeringen var villig til at give uddannelsen relativt frie rammer, så længe dette kunne gøres indenfor de økonomiske rammer.

Omkring den lønnede praktiks indretning gik diskussionen i udvalget på, hvordan den kunne struktureres, så den studerende både var nyttig og økonomisk attraktiv for arbejdspladsen, men at praktikken stadig kunne forsvares rent læringsmæssigt. Balancegangen mellem disse to hensyn blev, at praktikperioden blev opdelt i to perioder af hver 26 uger (inklusive ferie og teoriindkaldet). Denne længde gav arbejdsgiveren stabilitet, men fastholdt stadig en vekselvirkning i uddannelsen mellem teori og praksis. For at sikre yderligere stabilitet i institutionen, blev der indført to årlige optagelser på uddannelsen, henholdsvis i august og februar, hvilket muliggjorde, at en praktikant kunne afløse en anden praktikant i den enkelte institution.⁴³ Endelig for at sikre bredden i uddannelsen blev det vedtaget, at mindst en af de i alt tre praktikker skulle være inden for almenområdet og mindst en inden for specialområdet. I udvalgets diskussioner blev uddannelsesmæssige og arbejdsmæssige hensyn altså behandlet som ligestillede.

Ved betænkningens indlevering til Folketinget var BUPL's Inger Thyre Sørensen blevet så tilfreds med den endelige model, at hun beskrev den lønnede praktik som en decideret gevinst:

Jeg mener imidlertid, at den ikke alene bliver til at leve med, men ligefrem kan vise sig at være en gevinst for pædagoguddannelsen, hvis ellers Folketinget godkender den model Udvalget foreslår.⁴⁴

Ved 1. behandlingen i Folketinget var oppositionen (dvs. Socialdemokratiet og SF) kritiske over for den lønnede praktik, da de frygtede, det ville forringe uddannelsen. I det efterfølgende udvalgsarbejde blev dette dog klaret uden anden lovmæssig ændring end, at det blev klarlagt, at praktikken også ville kunne afvikles i børnehaveklasser og skolefritidsordninger.⁴⁵ SF's og Socialdemokratiets protest synes hovedsagelig at have været af symbolsk karakter og et udtryk for en generel afstandtagen til at igangsætte uddannelsesreformer af økonomiske hensyn, hvilket jeg uddyber i næste afsnit.

En interessant krølle på folketingsdebatten omkring lønnet praktik for pædagogstuderende finder vi dog ved at kigge på, hvordan lønnet praktik blev italesat under folketingsdebatten omkring reformen af læreruddannelsen, som blev debatteret synkront med og vedtaget enstemmigt ganske kort efter pædagoguddannelsen. De lærerstuderendes praktik fyldte en del i debatten, da næsten alle partierne var optaget af at sikre de lærerstuderende en større sammenhæng mellem teori og praksis. Hvilket udmøntede sig i et ønske om, at de studerende skulle have længere og mere selvstændige praktikforløb. En måde at opnå dette på, kunne være lønnet praktik. Noget undervisnings- og forskningsminister Bertel Haarder dog advarede imod:

Vi kunne selvfølgelig gøre som på pædagogområdet: indføre lønnet praktik. Men vil kommunerne det? Og vil vi udsætte vores børn for det? Det skal vi trods alt også lige have med. Dengang var der lærermangel; det er der ikke så meget nu, og derfor er det ikke sikkert, at der er den samme villighed til at lægge børn til en meget tidlig lønnet praktik, hvor de studerende har et fuldt skema.⁴⁶

Socialdemokratiets Pernille Forchammer udtrykte under lovforslagets 2. behandling sit partis lettelse over, at lønnet praktik på ingen måde indgik i uddannelse, da: "... konsekvenserne heraf vil være uoverskuelige."⁴⁷

For folketingets store partier og regeringen var lønnet praktik altså ikke ønskværdigt for en med pædagoger beslægtet faggruppe. Dette kan have flere forklaringer. For det første var der ikke mangel på folkeskolelærere. Heraf, at

der ikke var et behov for at opsupplere arbejdskraften ligesom på de pædagogiske områder. For det andet er en folkeskolelærer oftere alene med børnene end det pædagogiske personale i pasningsinstitutioner, hvoraf en folkeskolelærerpraktikant oftere vil stå alene med børnene.

Det er dog plausibelt, at også fagenes status har spillet ind på, hvor spiselig den lønnede praktik forekom politikerne. I forskningen er det dokumenteret, at arbejdet med undervisning ofte tillægges en højere status og værdi end det pædagogiske omsorgsarbejde.⁴⁸ Heraf, at villigheden til at acceptere defacto besparelser på pædagogerne uddannelse var højere, da deres faglighed blev set som mindre central for børnenes udvikling.

Kravet om udgiftsneutralitet og besparelser

Det var – som beskrevet i de foregående afsnit – givet på forhånd, at reformen skulle sænke statens udgifter til området, hvilket kom til at præge hele udvalgsarbejdet. Undervisningsministeriets repræsentanter understreger således gentagende gange, at udvalgets forslag som minimum skulle være udgiftsneutrale. I juni meddelte Undervisningsministeriet udvalget, at man fra regeringens side havde lagt som endeligt mål for udvalgets arbejde, at det fandt besparelser på 50 mio. kr. Hvoraf Undervisningsministeriet foreslog hovedparten skaffet ved SU-besparelser, og 7 millioner kr. skaffes fra færre udgifter til uddannelserne. Herudover indstillede Undervisningsministeriet i tråd med NPM's krav om strømligning og gennemsigtighed, at der blev ryddet op i praktikvederlag og honorarer.⁴⁹

I udvalget synes der altså at have været meget lidt rum til at diskutere de økonomiske rammer. Hverken de pædagogiske repræsentanter eller regionale og kommunale arbejdsgivere i udvalget prøvede på noget tidspunkt at udfordre det overordnede sparekrav, og SL's repræsentant forbunds næstformand Sidsel Lindgaard opsummerede lidt tørt udvalgsarbejdet på følgende måde: "Det er ikke udvalgets ønske at få lønnet praktik – vi konstaterer, at det er Undervisningsministeriets forudsætning."⁵⁰

Et ømt punkt i forhandlingerne var Undervisningsministeriets indstilling om at fjerne praktikvederlag og honorarer. Her stødte Undervisningsministeriets repræsentanter flere gange sammen med repræsentanterne fra fagforbundene. Hvor Undervisningsministeriet afviste fagforbundenes ønske om at beholde disse tillæg med, at der for sygeplejerskerne heller ikke eksisterede et sådanne.⁵¹ Ligeledes blev ønsket om ekstra kurser til seminarielærerne på de socialpædagogiske områder afvist med, at de andre seminarielærere ikke havde sådanne.⁵² Undervisningsministeriet brugte således synkroniseringen mellem de forskellige velfærdsfagsuddannelser og sammenlægningen af pæ-

dagoguddannelser til at opnå besparelser ved at sætte den økonomisk billigste model som standard. Standardiseringen af uddannelsesområdet var altså ikke kun et værktøj til opnå større faglig fleksibilitet mellem professionerne, men også et værktøj for regeringen til at angribe de enkelte professioners særretigheder. Hele vejen indtil reformens vedtagelse fremlagde både BUPL og SL over for deres medlemmer de økonomiske rammer for reformen som beklagelige, men uundgåelige da alternativet var en kortere uddannelse, hvilket fagforbundene beskriver som uspiseligt fagligt såvel lønmæssigt.⁵³ For de kommende generationers skyld måtte seminarielærerne og praktikvejledernes altså sluge et par kameler.

I forbindelse med fremlæggelsen af den færdige betænkning kommer fagforbundene dog også med et positivt økonomisk narrativ. Hvor de økonomiske forhandlinger fremstilles som havende været hårde, men også givet resultat: "Det har været en hård opgave, især de økonomiske forhandlinger, men samtidig også en meget positiv oplevelse."⁵⁴ (Inger Thyrré Sørensen). Det positive, som Sørensen her fremhæver, er dels, at det er BUPL's forståelse, at reformen vil beskytte pædagoguddannelse mod nye besparelser og dels, at nogle af de sparede midler ville vende tilbage til området. Fra de Pædagogstuderendes Landsråd blev reformen ligeledes fremhævet som et løft i forhold til den nuværende situation: "Og at der sammenlagt for pædagoguddannelserne bliver tale om et tiltrængt kvalitativt løft. De nuværende uddannelser er slidt op af årligt tilbagevendende sparerunder."⁵⁵ En analyse, der dog ikke blev delt af De socialpædagogstuderendes landsråd.⁵⁶

I Folketingssalen var der under 1. behandlingen af lovforslaget også debat om de økonomiske forhold – særligt fra oppositionspartierne Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti (SF).

Kritikken var grundlæggende en generel kritik af regeringens effektivisering af uddannelsespolitikken, som oppositionen mente satte besparelsmæssige hensyn over uddannelsesmæssige.⁵⁷ Her udfordrede oppositionen altså NPM's indtog i uddannelsespolitikken. Anklagen faldt regeringens repræsentanter for brystet, men var måske ikke helt urimelig, set i lyset af, at besparelser på pædagoguddannelserne (se forrige afsnit) var lagt fast et halvt år forinden udvalgsarbejdets start.

Grundlæggende kan uenigheden ses som udtryk for en strid inden for uddannelsesområdet om, hvorvidt økonomiske (og arbejdsmarkedsmæssige) hensyn var gyldige som hovedmotivation for at reformere en uddannelse. Undervisningsminister Bertel Haarder formulerede selv denne politik på følgende måde: "... der skal undervises mere og flere, for færre penge. Eller med andre ord: udgiften pr. elev skal sættes ned."⁵⁸ Altså en effektiviseringspolitik direkte inspireret af New Public Management, hvor besparelser blev

set som en anledning til bedre produktivitet og omprioritering snarere end nedskallering.

Ved 2. behandling af forslaget synes denne effektiviseringspolitik at være blevet accepteret – i hvert fald for pædagoguddannelsens vedkommende. Socialdemokratiet og SF accepterede således den økonomiske ramme mod dels at få afsat 5 mio. kr. til forsøgs- og udviklingsarbejde og dels ved, at de studerende og seminariemedarbejdere fik lovhjemmel på lokale råd såvel som et landsdækkende uddannelsesråd.⁵⁹

Tilslutningen til reformen blev begrundet med, at oppositionen overordnet set var tilfreds med reformens faglige ambitioner og fandt, at de selv havde fået nogle gode faglige og demokratiske elementer ind i reformen. Her prioriterede den politiske opposition meget lig de pædagogiske fagforbund – nemlig at godtage den økonomiske præmis – og herigennem indirekte også den grundlæggende idé om mere for færre penge mod at få indflydelse på det faglige indhold.

Oppositionens modstand mod at introducere NPM-inspirerede tiltag i uddannelsespolitikken var altså ikke stærkere end, at den kunne ryddes af vejen med et par relativt små indrømmelser fra regeringens side. Hermed var vejen ryddet for, at NPM's rationaler kunne slå rødder bredt i det uddannelsespolitiske landskab.

En kønsblind reform

Pædagogfaget var i 1990 et stærkt kvindedomineret område, hvis arbejdsområde og faglighed har stærke rødder i forestillinger om femininitet. Ligeledes skyldtes den stigende mangel på pædagoger, at mødre i stigende grad fik fast plads på arbejdsmarkedet og derfor efterspurgte pasning. Alligevel er alt gennemgået materiale omkring reformen blottet for overvejelser om køn. Det var og er almen praksis at love formuleres kønsneutralt, men at kønsaspektet er totalt fraværende i hele debatten og udvalgsbetænkningen er bemærkelsesværdigt. Reformen forekommer således mere kønsblind end kønsneutral. Spørgsmålet bliver så, hvorfor køn var helt fraværende i debatten, og hvilke konsekvenser dette havde for reformen.

Anette Borchorst har i sin forskning dokumenteret, hvordan kønsspørgsmål i 1990'erne sjældent er blevet debatteret i forbindelse med lovgivningsprocessen, og at det hører til undtagelsen, at kønnede konsekvenser inddrages som en del af beslutningsgrundlaget.⁶⁰ Det manglende kønsperspektiv i debatten om reformen af pædagogernes uddannelse er således typisk for perioden.

At køn og ligestilling fylder så lidt i arbejdet kan forklares med, at ligestilling

i det danske parlament har haft en meget lav prioritet – særligt i perioder som starten af 1990'erne, hvor der ikke var noget større udenomsparlamentarisk pres.⁶¹ Samtidig opstod der i slutningen af 1980'erne en generel politisk forståelse af, at ligestilling var opnået, hvilket gjorde det svært at italesætte uligheder mellem kønnene og kønnede aspekter ved lovgivningen.⁶² Endelig er det værd at overveje, om NPM med sit fokus på individualisering og produktmål ligeledes var med til at vanskeliggøre samtaler om kønsnormer, kønsroller og nedarvede kulturer.

I forhold til reformen betød det manglende kønsaspekt bl.a., at det, i forhold til behovet for at kunne rekruttere flere pædagogstuderende i fremtiden, aldrig blev diskuteret, hvorfor pædagoguddannelserne primært tiltrak kvindelige studerende. Dette er særligt interessant, da der få år efter reformens vedtagelse på pædagogseminarierne blev iværksat en række initiativer for at tiltrække flere mænd. Heriblandt dobbelt SU til mandlige pædagogstuderende og oprettelse af særlige sportslinjer.⁶³

Udvalget diskuterede, i deres lange debatter om et fremtidigt samlet pædagogfag og en pædagoguddannelse, aldrig betydningen af, at pædagogarbejdet grundlæggende var kvindeligt kønnet.

Dette betød, at da ønsket om flere mænd i pædagogfaget opstod kort efter reformens tilblivelse, blev mænd og maskulinitet primært fremstillet som, at de nu skulle bidrage med noget nyt og andet. De mandlige pædagoger blev positioneret som et supplement til den traditionelle kvindelige omsorg fx ved, at de bragte autoritet, energi og vildskab med sig. Men hovedopgaven med at yde omsorg forblev feminint kønnet. Dette forhold er yderligere afspejlet i, hvordan flere af mændene i de traditionelle kvindefag beskriver omsorg som værende naturligt og medfødt for kvinder, mens den mandlige omsorg er tillært, handlingsorienteret og bunder i professionalisme. Fejringen af manden i kvindefagene endte så at sige med at cementere statussen som et traditionelt kvindefag.⁶⁴

I sin forskning har Steen Baagøe Nielsen belyst, hvordan netop denne udvikling usynliggør den udfordring, mange mænd i omsorgsfag har med at kombinere normerne for "rigtig maskulinitet" med normerne for god omsorg.⁶⁵

En fælles pædagogisk identitet?

Med pædagogreformen blev de tre eksisterende uddannelser lagt sammen til én. Argumentet herfor var indledningsvis og under udvalgsarbejdet, at den sociale ressourcetælling om forholdene på det pædagogiske arbejdsmarked viste, at seminarieprofilen for den enkelte pædagog ikke var udslagsgivende

BORGMESTER LEGEBAEN!



Der kan være langt fra rådhuset til vuggestuen, børnehaven og skolen. Hvornår har dit byrådsmedlem sidst set en vuggestue, en børnehave eller en skole – inde fra?

Vejen til voksenlivet er kort. Og så er det børnene, der bestemmer! I mellemtiden er det os, der bestemmer, hvilken ballast de skal have med.

Børn skal vokse op i tryghed. De skal ikke bare opbevares! De skal vises respekt og omsorg! Og det kræver kvalificeret og tilstrækkeligt personale i institutionerne.

Der skal være plads til alle børn. I øjeblikket er der 30.000 børn på akut venteliste.

Skolen skal give mulighed for udvikling af selvstændige individer. Børn skal ikke programmeres til erhvervslivet. De skal modnes til et aktivt liv i et demokratisk samfund.

Viser vi ikke børnene respekt, kan vi heller ikke forvente deres respekt den dag, det er dem, der sidder i de 275 borgmesterstole og byrådsale.

Det handler kommune- og amtsrådsvalget også om den 21. november. Socialdemokratiet har 1.000 kvinder opstillet til valget. Det svarer til 31,2 procent af alle socialdemokratiske kandidater. Blandt dem er der også flere KAD'ere end nogensinde før.

Kig grundigt på liste A og find den kvinde, der vil varetage børnenes tarv og vores fremtid i din kommune.

A

GLÆDEN
ind i hverdagen igen



Kvindeligt Arbejderforbund

Mangel på børnehavepladser og kvaliteten i institutionerne var en sårbar flanke for den borgerlige regering ved valgene. Her er det Kvindeligt Arbejderforbund (KAD), som argumenterede for, at skulle børnene have en god hverdag krævede det flere kvindelige socialdemokrater i politik.

Thorvald/ Arbejdermuseet/ABA

for dennes ansættelsesområde – altså en arbejdsmarkedsmæssig begrundelse.⁶⁶ I den endelige betænkning tilføjede udvalget dog en faglig begrundelse for, at uddannelser burde lægges sammen grundet en fælles faglig kerne som adskilte dem fra andre fag – altså en særlig fælles pædagogfaglighed.⁶⁷

Eksistensen af en pædagogfaglighed er dog ikke noget, som udvalget under sit arbejde forudsatte som hverken defineret eller opbygget. Ved det første møde blev det derimod vedtaget, at der skulle opbygges en ny fælles pædago-

gisk identitet, og SL og BUPL fik sammen til opgave at definere et udkast til, hvad der forenede deres to pædagogiske områder.⁶⁸ I sin fremlæggelse af fagforbundenes drøftelse pointerer Stig G. Lund (BUPL), at det er første gang, at de to fagforbund havde en sådan faglig drøftelse, at der var behov for at udvikle et fælles sprog og, at man måtte se det, de foreslog, som en ny professionalisering af området og fortsætter herefter:

Kernen var det humanistiske, hvor der bygges bro mellem elementer og inddrages personlighedsudvikling. Kernen omfattede det omsorgsmæssige, det dannelsesmæssige og det udviklingsmæssige – udviklingen af det almindelige barn. Afgrænsningen var ikke så nem som i så mange andre fag.⁶⁹

I udvalget var der ligeledes diskussion af, hvorvidt man i den fælles uddannelse alligevel skulle fastholde en specialisering gennem forskellige linjer. Noget der var generel enighed om fra både fagforbund og arbejdersidersiden ville være uhensigtsmæssigt.⁷⁰ Men diskussionen i sig selv viser, at de eksisterende pædagogiske fagligheder ikke helt uproblematisk kunne kombineres. Løsningen blev efter forslag fra fuldmægtig Turid Eikeland fra KL, at der i den nye uddannelse skulle være mulighed for en uofficiel, frivillig og mild specialisering som det kendtes fra flere universitetsfag.⁷¹

Hos seminarierne herskede der også en vis skepsis over for etableringen af en fælles pædagoguddannelse og definitionen af den fælles pædagogfaglighed. Skepsissen gik dels på, at flere af seminarierne fandt det principielt problematisk, at de ikke havde været mere inddraget i reformprocessen,⁷² men også, at man frygtede en for diffus faglighed. Dette fremgår bl.a. af følgende citat fra en henvendelse fra Odense Børnehave- og Fritidspædagogseminarium:

Vi er alvorligt bange for, at man vil ødelægge grunduddannelserne ved at gøre dem mere diffuse og uoverskuelige i deres målsigte. Det vil være dobbeltærgerligt, hvis dette skete i et forsøg på at løse opgaver, som rettelig burde løses udenfor grunduddannelserne.⁷³

I henvendelsen pointeres det desuden, at reformen primære sigte ikke handler om at løse uddannelsesmæssige problemer, men om at adressere økonomiske og arbejdsmarkedspoliske udfordringer. En ikke helt forkert analyse jf. foregående afsnit, men for regeringen var det helt legitime årsager til en uddannelsesreform. Her synes altså at være et diskursivt sammenstød mellem de NPM-inspirerede værdier om effektivitet og produktionsfokus, og værdierne omkring dannelse og faglig egenart.

En forståelse for, at den nye diskurs inden for uddannelsespolitikken krævede, at en uddannelses værdi skulle kunne opgøres i henhold til arbejdsmar-

ked og produktion, finder vi dog hos rektor for Jysk Børnehaveseminarium Søren K Lauridsen, som i forbindelse med reformen slog på, at den nye uddannelse skulle medvirke til at gøre dansk pædagogik til en eksportvare: "Vi må kunne eksportere vores sociale erfaringer. Ikke bare indretning af børnehaver og plejehjem, men pædagogiske ideer og metoder. Pædagogisk Know-how."⁷⁴

I citatet gøres pædagogisk metode til et produkt, der på linje med varer kan eksporteres. Her sker der altså en overtagelse af det sprog og validerings-system, som hersker på det private arbejdsmarked. Pædagogisk metodes formål bliver nu ikke længere kun at sikre, at pædagogerne gør deres arbejde godt, men også at være potentielt profitkabende.

I forestillingen om pædagogisk know-how eksport ligger dog også implicit en forestilling om, at seminarierne ikke bare skulle være undervisningsinstitutioner, men også udvikle ny viden. Altså en begyndende etablering af et selvstændigt forskningsfelt inden for professionen. Ved udvalgsarbejdets afslutning erklærede rektorforsamlingen for børnehave- og fritidspædagogseminarierne sig da også glade for det endelige resultat og erklærede, at den nye uddannelse var både bedre og med mere udviklingspotentiale end de eksisterende tre uddannelser.⁷⁵ I den endelige betænkning fremhæver udvalget da også, at de nye seminarier ikke bare vil tilvejebringe nye muligheder for efteruddannelse, men også for tilvejebringelse af deciderede forskningsmiljøer.⁷⁶ Den NPM-inspirerede vinkling blev således brugt til at positionere pædagogfaget som en selvstændig profession, der er i stand til selv at vidensudvikle.

Ved udvalgsarbejdets afslutning var børnehave- og fritidspædagogerne og deres seminarier med enkelte undtagelser,⁷⁷ positive overfor reformen.⁷⁸ De socialpædagogiske miljøer syntes derimod langt mere kritisk stemt og udtrykte en generel bekymring for, at den nye uddannelse ville udvaske fagligheden:

De begrundelser som foreligger [AES: for reformen], er rationelt orienteret, et ønske om sammenlægning af pædagoguddannelserne – de bliver jo alle sammen til pædagoger.

Svarende til at sammenlægge alle ingeniørstudierne på DTH – de bliver jo alle sammen til ingeniører.⁷⁹ (Gruppe af ansatte ved de socialpædagogiske seminarier)

Ud fra referater fra udvalgets to første møder fremgår det, at det var udvalgets samlede opfattelse, at socialpædagoguddannelsen syntes at være mere tiltrækkende for de unge end de andre pædagoguddannelser forstået som, at den blev set som givende højere status og flere muligheder.⁸⁰ Dette forhold kan

*Demonstration
mod den lønnede
praktik foran
Christiansborg
1993. Ved at for-
længe de pædagog-
studerende praktik
og gøre den lønnet
fik regeringen med
et snuptag skaffet
ekstra arbejdskraft
til den pædagogiske
sektor uden at
skulle afsætte ekstra
penge til området.
For de studerende
var det dog en bet,
at arbejdsmæssige
og økonomiske
hensyn nu blev
dikterende for deres
uddannelse. Foto:
Per Daugaard*



forklare, hvorfor en sammensmeltning af de pædagogiske områder forekom flere i det socialpædagogiske felt liden attraktiv, da denne gruppe i så fald risikerede et statusmæssigt tab på sammenlægning. For dem var reformen altså ikke på samme måde en mulighed for at løfte deres profession statusmæssigt. Blandt de øvrige pædagoger blev den socialpædagogiske modstand også til dels udelagt som snobberi.⁸¹

Over for sine medlemmer fremhævede SL forbundsnæstformand Sissel Lindgaard, at de forskellige områder ville bevare egenart trods en sammenlægning af uddannelserne og en efterfølgende evt. sammenlægning af de pædagogiske fagforbund:

Uanset om vi får en fælles uddannelse, vil fagene alligevel udvikle sig forskelligt. Du vil stadigvæk have en døgninstitutionspædagog og du vil stadig have en børnehavepædagog med sit eget særkende. Vi skal altså skabe en organisation, hvor det er muligt for hvert enkelt medlem at genkende sig selv.⁸²

Denne betoning af bevarelsen af hvert områdes egenart, står noget i modsætning til BUPL's fremlæggelse af reformen i deres medlemsblad, hvor den tyske Kansler Willy Brandt citeres: "Det, der naturligt hører sammen, vokser nu sammen."⁸³ Willy Brandt talte her om den tyske genforening efter murens fald, og det var altså denne monumentale begivenhed, som BUPL fandt det på sin plads at sammenligne med.

Hvor stærk den nye pædagogiske identitet var, var der altså langt fra enighed om. Samhørigheden holdt heller ikke længe, for selv om BUPL og SL havde kunnet enes om en betænkning, faldt en sammenlægning af fagforbundene kort efter til jorden. Dette skete, da SL trak sig fra forhandlingerne, hvilket officielt set blev begrundet med uenighed om tilhørsforholdet til centralorganisationer LO og FTF. BUPL og LDK fusionerede med hinanden i 1991, men en fusion mellem almenområdets og det socialpædagogiske områdes fagforbund er endnu ikke sket. Mere naturligt hørte de to områder altså ikke sammen.

I 2013 valgte Folketinget ved en ny reform af pædagoguddannelsen, at de pædagogstuderende efter et fælles basisår skulle specialisere sig ved at vælge mellem tre linjer.⁸⁴ Altså en delvis tilbagevending til den opdeling, som fandtes før 1991, og et vidnesbyrd om, at den fleksible pædagogiske generalist i praksis aldrig kom til at fungere efter hensigten.

En blandt mange – forholdet til de andre velfærdsuddannelser

Reformen af pædagoguddannelsen var én blandt mange uddannelsesreformer inden for det, som bredt kan betegnes som velfærdsområdet. Således undergik en lang række af andre velfærdsuddannelser herunder folkeskolelæreruddannelsen, sygeplejerskeuddannelsen mfl. nærmest synkront reformer, og en helt ny social- og sundhedsuddannelse blev oprettet og erstattede de tidligere uddannelser til sygehjælper, beskæftigelsesvejleder, plejehjemsassistent og sygeplejer.

Undervisningsministeriet pressede på for, at de mellemlange videregående uddannelser for så vidt muligt skulle have samme struktur,⁸⁵ og brugte synkroniseringen til at argumentere for fjernelsen af særprivilegier (se afsnittet: Kravet om udgiftsneutralitet og besparelser). Undervisningsministeriets fokus

på at skabe kohærens mellem uddannelserne foregriber til dels den senere udvikling omkring de mellemlange videregående uddannelser. Nemlig oprettelsen af CVU-centrene i 2001.

Indholdsmæssigt havde de samtidige reformer dog også betydning for pædagoguddannelsen. Til udvalgets andet møde er der således en del overvejelser omkring, hvor pædagogfaget skal placere sig i relation til de andre uddannelser, og hvordan det bør adskille sig fx som i dette citat fra referatet, hvor BUPL's repræsentant beskriver pædagogens rolle i forhold til folkeskolelæreren:

Inger Thyrrø Sørensen bemærkede om afgrænsningen til folkeskoleområdet, at der var en lang række paralleller til de nye krav, der stilles på folkeskoleområdet. Lærerens særlige ansvar var at arbejde didaktisk med undervisning i forhold til nogle undervisningsmål. Pædagogernes ansvar var at supplere med særlige pædagogiske metoder, udviklings- og sociale processer.⁸⁶

I den endelige betænkning placerede udvalget pædagogikken fagligt midt mellem de andre fagligheder:

Man kan sige, at pædagogikken har rodfæstet sig mellem på den ene side sundhedsområdet ((syge)pleje), på den anden side socialområdet (socialrådgivningen) og på den tredje side undervisningsområdet (lærerne).⁸⁷

Her synes pædagogikken – og herigennem pædagogen – at blive tilskrevet en brobyggende rolle mellem velfærdsstatens store områder. Spørgsmålet er dog om teksten i betænkningen snarere er normativ end deskriptiv. Forstået således, at betænkningen ikke så meget beskrev, hvor de(n) nuværende pædagogik(ker) var placeret, men snarere positionerede (eller forsøgte at positionere), hvad fremtidens pædagoger skulle kunne; nemlig indgå bredt i velfærdsstatens institutioner. Herigennem blev reformen brugt af det pædagogiske område til at lave en diskursiv professionel grænsedragning i forhold til de andre velfærdsprofessioner og herigennem potentielt vinde retten til at definere og potentielt monopolisere nye arbejdsopgaver og områder. I udvalget orienterer BUPL sig således mod folkeskolen som et fremtidigt arbejdsområde. Hvorimod SL flere gange fremhæver, at et nyt felt for fremtidens (social)pædagoger ville være ældresektoren.⁸⁸ For arbejdsgiverne og regeringen for hvem fleksibilitet og omstillingsparathed var centrale begreber, var denne positionering af faget også fordelagtig, da det gjorde den pædagogiske arbejdsstyrke nem at omflytte.

Pædagogområdets relation til sundhedsområdet var særligt relevant at diskutere i udvalget på grund af de nye social- og sundhedsuddannelser. Disse

blev efter krav for Undervisningsministeriet og KL gjort adgangsgivende til pædagoguddannelsen. En sammenkobling SL fandt meningsfuld jf. deres orientering mod ældreområdet. BUPL derimod så ikke samme naturlige kobling mellem pædagogikken og sundhedsområdet og beklager sig således flere gange over de forhindringer det gav, at reformen løbende skulle koordineres til uddannelser på social- og sundhedsområdet.⁸⁹

Mellem de pædagogiske fagforbund var der altså ikke enighed om, hvor stærke båndene var til de andre velfærdsområder. Enigheden om en pædagogisk generalist var der, men præcis hvordan denne skulle placere sig, var der altså ikke enighed om.

Øget skriftlighed som et middel til højere status

I udvalget var der fra arbejdets begyndelse enighed om et behov for en øget skriftlighed i pædagoguddannelsen og en øget styrkelse af uddannelsens teoretiske elementer. I den endelige reform var den øgede skriftlighed dels afspejlet i de nye adgangskrav og dels i en række ændringer i uddannelsens opbygning, som skulle understøtte opbygningen af både akademiske kompetencer hos de studerende, men også en mere skriftlig/akademisk identitet. I betænkningen betoner udvalget, at skriftligheden i uddannelsen skal styrkes, og at de ønsker at betone den kultur som ligger i sproget.⁹⁰

Fokus på en øget skriftlighed førte dog også i udvalget til en bekymring af, om man fremtidigt ville komme til at udelukke egnede kandidater fra studiet. De pædagogiske fagforbund betoner således undervejs i udvalgsarbejdet, at det er vigtigt, at adgangsprøver og adgangskrav til området ikke konstrueres sådan, at de udelukker egnede kandidater, som ikke har det skriftlige grundlag.⁹¹ I udvalgsarbejdet og betænkningen prioriteres det således at bibeholde en række veje ind på pædagoguddannelsen, som ikke kræver boglige kompetencer.

Dette kan umiddelbart virke paradoksalt, når vigtigheden af øget skriftlighed for pædagogfaget netop var blevet betonet. Det kan muligvis forklares med, at de forskellige aktørers primære grunde til at støtte en øget skriftlighed egentlig ikke handlede om at højne pædagoguddannelsens kvalitet, men snarere om at ændre uddannelsens og fagets status, så studiet blev attraktivt for flere unge og tilstrækkelig fremtidig arbejdskraft blev sikret.

Socialministeriets repræsentant Birgit Elvang beskriver således øget skriftlighed som et middel til at øge pædagogfagets status og herigennem noget, der skal sikre tilstrækkelig rekruttering snarere end noget, der egentlig skal løfte fagets faglighed:

Birgit Elvang sagde, at man havde et reelt dilemma, idet man ikke blot kunne basere adgangsbetingelserne på, at man måtte sikre rekruttering også af den ikke-boglige gruppe og altså ikke stille for hårde krav. Men at det også gjaldt om at gøre uddannelsen "finere", når den skulle gøres attraktiv for en tilstrækkelig andel af de svindende ungdomsårgange.⁹²

De pædagogiske fagforbund havde et vist fokus på, at større skriftlighed kunne bruges til at løfte fagligheden, men fokus var for fagforbundene lige så meget på, at skiftligheden kunne bruges som en vej til højere status (og hermed på sigt også højere løn).⁹³ Skriftligheden var også en måde at vinde faglig autonomi på i forhold til andre fag. SL's forbundsformand Jens Asger Hansen formulerede dette sådan i medlemsbladet Socialpædagogen:

Vores fag har en erhvervssygdom. Vi er skide gode til at fortælle om indholdet i vores arbejde i mindre sammenhænge. Men skriftligheden og evnen til at samle erfaringer op og give dem videre kniber det med, og vi overlader det til andre faggrupper eller læfolk.

Hvis vi lærer at formulere, hvad vi kan – både til kolleger og offentligheden – er vi kommet et langt skridt videre. Der er heldigvis det at sige nu, at med udkastet til den ny pædagoguddannelse, lægges der også op til en styrkelse af skriftligheden.⁹⁴

I citatet lægger forbundsformanden netop vægt på, at den nye reform skulle sikre fremtidens pædagoger evnen til selv at definere deres kompetencer og give dem evnen til at erfaringsoverdrage. Dette er selvfølgelig en måde at styrke fagligheden og professionaliseringen af pædagogfaget, men det viser også en forståelse i fagforbundene for, at det var vigtigt, at pædagogernes kompetencer var synlige og målbare. Altså en tilpasning til NPM-krav om målbare resultater såvel som dokumentation (accountability). Forståelsen var at skulle pædagogfaget og de pædagogiske fagforbund i fremtiden have indflydelse, måtte de kunne tale det samme sprog som det politiske lag.

For udvalget handlede skriftlighed altså ikke kun om at give fremtidens pædagoger flere kompetencer, men i høj grad også om at give dem (og uddannelsen) en anden identitet og status. For fagforbundene, fordi øget status potentielt ville kunne omsættes til bedre løn, indflydelse og nemmere professionsafgrænsning. For arbejdsgiversiden var øget skriftlighed en måde at gøre uddannelsen attraktiv for flere unge.

Fokusset på at skabe en ny identitet for uddannelsen ser vi i en række af tiltag, som umiddelbart ikke har et fagligt indhold, men snarere kan ses som

en rebranding. Fx valgte udvalget at termen “elever” konsekvent skulle rettes til “studerende” eller “praktikanter” i den færdige betænkning.⁹⁵ Andre universitetslignende tiltag såsom at fjerne mødepligten blev ligeledes diskuteret. Her blev udvalget enige om at fastholde mødepligten, men at overlade det til seminarierne at administrere den.⁹⁶

Det, at skriftligheden for arbejdsgiversiden handlede om at sikre tilstrækkelig arbejdskraft, kom også til udtryk i udvalgets diskussioner om merit. Her ønskede både kommuner og Undervisningsministeriet, at der skulle være en så lempelig meritordning som muligt grundet arbejdskraftmanglen.⁹⁷ Ligeledes så Undervisningsministeriet gerne at seminarierne blev opfordret til at bruge muligheder for merit, hvilket fagforbundene var imod.⁹⁸ Fagforbundene advokerede derimod for mindst 10 års beskæftigelse, før merit kunne komme på tale.⁹⁹ Her vogtede fagforbundene omkring professionens grænser. I forlængelse heraf var det vigtigt for BUPL, at der ikke blev oprettet en kortere pædagogisk uddannelse.¹⁰⁰ Faktisk så vigtigt, at BUPL før udvalgets første møde erklærede, at oprettelsen af en pædagogmedhjælperuddannelse ville gøre reformen uspiselig for BUPL.¹⁰¹ Ligeledes var det vigtigt for forbundet, at pædagogstudiet ikke kunne bruges som “afstigningsuddannelse” – dvs. at en halvfærdig uddannelse ikke var erhvervskvalificerende.¹⁰² Her vogtede BUPL over medlemmernes professionelle monopol.

Selvom det lykkes BUPL at undgå, at en kortere pædagogisk uddannelse blev en del af 1991-reformen, åbnede en sådan dog under navnet Pædagogisk Grunduddannelse i 1997.¹⁰³

Konklusion

Ved fremlæggelsen af reformen i 1991 sammenlignede både BUPL og Venstres folketingsmedlem Anders Mølgaard sammenlægningen af pædagoguddannelserne med Berlinmurens fald. I praksis faldt grænserne mellem de pædagogiske fagområder dog mindre end udvalget lagde op til, og er siden hen blevet delvist genrejst.

At det ikke lykkedes fuldt ud at skabe den pædagogiske generalist, kan forklares ud fra, at det ikke primært var uddannelsesmæssige eller faglige overvejelser, som drev sammenlægningen.

Regeringens motivation for at indlede reformarbejdet var mere bundet i økonomiske og arbejdsmarkedslige hensyn end i et ønske om fagligt at opkvalificere eller ændre uddannelsen. En række økonomiske besparelser præget af logikker fra NPM var vedtaget allerede før udvalgets nedsættelse. Reformen af pædagogernes uddannelse er således et eksempel på, hvordan det fra 1990'erne blev gyldigt at omlægge og reformere uddannelser betydeligt uden

en egentlig uddannelsesmæssig eller faglig begrundelse. På samme måde blev indførslen af den lønnede praktik af regeringen brugt til at adressere problemet med at skaffe tilstrækkelig pædagogisk arbejdskraft og honorere det voksende krav om flere pasningspladser uden samtidig at forårsage en øgning af de offentlige udgifter. For regeringen var praktikkens uddannelsesmæssige betydning sekundær.

Selvom den faglige udvikling og den uddannelsesmæssige kvalitet fyldte mere for de pædagogiske fagforbund, var det ligeledes ikke kun dét, som drev dem. Et vigtigt argument i de pædagogiske fagforbund for at forlænge uddannelsen og øge skriftligheden var, at dette kunne bruges til at øge pædagogfagets status og på længere sigt fagets løn. Her blev NPM's krav om bl.a. målbarhed og dokumentation et nyttigt strategisk værktøj for de pædagogiske fagforbund, da det gav dem gyldige argumenter for deres krav i forhold til regeringen. NPM var for de faglige organisationer altså ikke kun noget pålagt oven fra af regeringen, men en ramme som BUPL og SL selv var med til indholdsmæssigt at udfylde.

NPM vanskeliggjorde og usynliggjorde dog en række dimensioner i pædagogfaget. Reformen blev fx til uden diskussioner om de kønnede aspekter. Dette betød, at selv om der i udvalget var stor diskussion om, hvordan en øget rekruttering til uddannelsen kunne sikres, blev det aldrig diskuteret, hvorfor pædagoguddannelsen primært tiltrak kvindelige studerende. Samtidig stod omsorgsarbejdets sammenknytning til femininitet uadresseret hen, hvilket var med til at vanskeliggøre seminariernes senere hvervningskampagner rettet mod mænd.

Opsummeret fik de faglige organisationer altså et stort frirum i forhold til at definere det faglige indhold af reformen mod at acceptere den stramme økonomiske ramme. Fagforbundene fik således en væsentlig indflydelse på praktikkens udformning, den faglige opbygning og at uddannelsen blev forlænget med et halvt år. Ved arbejdets afslutning var BUPL så tilfreds med det endelige resultat, at selv den lønnede praktik blev beskrevet som en decideret gevinst. Med reformen fulgte dog også en indirekte tilpasning af professionen til de forståelser som knytter sig til NPM om bl.a. målbarhed, individualisering og dokumentation. En vigtig fremtidig refleksion er, hvilke konsekvenser dette har haft for den pædagogiske praksis og senere politik på det pædagogiske område.

Noter

1. *Folketingstidende*: 14.03 91: 1. beh. af f. t.l. om uddannelse af pædagoger
 2. Lov nr. 370 af 06-06-1991
- Eva Caspersen: *En fælles pædagoguddannelse: betænkning*. (Kbh: Statens Informationstjeneste, 1990)

3. Jeg er her løst inspireret af Carol Bacchi WPR-tilgang. Se: Bletsas, A. & Beasley, C. (eds.) 2012. *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions & Exchanges*. Adelaide: University of Adelaide Press
4. Steen Baagøe Nielsen, "Modernisering" og "Feminisering" i velfærdsstaten – omsorg, professionalisering og kønsmagt under forandring, in Borchorst, Anette. *Kønsmagt under forandring*. (Kbh: Hans Reitzel, 2002)
5. Anette Borchorst, Danish Child Care Policy: Continuity Rather than Radical Change in Michel, Sonya, and Rianne Mahon. *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. (Florence: Taylor & Francis Group, 2002)
6. Se fx henvendelse fra seminarlærerforeningen 14. september 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 2
7. Niels Wium Olesen, og Thorsten Borring Olesen: *De danske ministerier 1972-1993*, del 2, (Kbh: Gad, 2018), s. 550-555
8. Ning de Coninck-Smith, Lisa Rosén Rasmussen & Iben Vyff: *Da skolen blev alles. Efter 1970*, (Aarhus Universitetsforlag, Aarhus 2015), s. 83
9. *Den Store Danske*: New Public Management: https://denstoredanske.lex.dk/New_Public_Management
- K. P Hviid & M. Plotnikof , *Nye muligheder for samarbejde i styring og organisering af dagtilbud? En forskningsberetning om mangestemmige resultater fra laboratorier*. (Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse, Copenhagen Business School 2012), chap. 2
10. Phillips, Susan S., and Patricia E. Benner, *The Crisis of Care: Affirming and Restoring Caring Practices in the Helping Professions*. (Washington, D.C: Georgetown University Press, 1994)
11. A. Witz.: *Patriarchy and professions: the gendered politics of occupational closure*, Sociology 1990 24 (4), p.675-690
- Hanne Marlene Dahl, *An Old Map of State Feminism and an Insufficient Recognition of Care*, (NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research, 2010 18:3), p 152-166
12. Lise Lotte hansen, and Hanne Marlene Dahl. *A Care Crisis in the Nordic Welfare States?: Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*. (Bristol: Policy Press, 2021), p. 6-9
- Christina Berqvist and Anita Nyberg, "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden", in Michel, Sonya, and Rianne Mahon. *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. (Florence: Taylor & Francis Group, 2002)
- K. P Hviid, & M. Plotnikof (2012), chap. 2
13. Hanne Marlene Dahl, Søs Bayer, and Jens Erik Kristensen. *Pædagogprofessionens historie og aktualitet*. (1. oplag. Kbh: U Press, 2015.), s. 257
- Ivan Enoksen, *Folk & fag: Træk af pædagogfagets historie*. (Kbh: Børn & Unge, 1996), p. 50-55
- Jacob Ditlev Bøje: *Academization of Danish Semiprofessionals How and with what consequences*, (Nordic Studies of education, vol. 32, 2012 p. 84-97)
14. Dahl et al (2015), p. 257
15. Katrin Hjort: "Viden som vare" in Hjort Katrin (ed) *De professionelle: forskning i professioner og professionsuddannelser*. (1. edition. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag, 2011).
16. Caspersen, E. (1990), s. 131
17. Heri regnes også merit-uddannede
18. Caspersen, E. (1990), s. 11
19. Se fx *Børn & Unge* 1989, nr. 7, s. 4
- Børn & Unge* 1989, nr. 8, s. 7-8
20. Referat 9.10.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1

- Børn & Unge* 1989, nr. 36, s. 3
21. *Børn & Unge* 1990, nr. 1 s. 3
- Socialpædagogen* 1990 s. 37
- Socialpædagogen* 1990, s. 456
22. *Børn & Unge* 1990, nr. 8, s. 2
23. *Socialpædagogen* 1990 s.40, s. 60 og s. 70-73
24. Formand: Ekspeditionssekretær Eva Caspersen
Medlemmer: Kontorchef Bjarne Kaspersen Hansen, Kommunernes Landsforening, Afdelingschef Lone Christiansen, Amtsrådsforeningen i Danmark, Kontorchef Børge Nielsen, Københavns og Frederiksberg kommuner, Kommitteret Hanna Dam, Undervisningsministeriet, Afdelingschef Grethe Buss, Socialministeriet, Medlem af forretningsudvalget Inger Thyrrø Sørensen, BUPL, Forbunds næstformand Sissel Lindgaard, Socialpædagogernes Landsforbund
- Mødeberettigede suppleanter: Fuldmægtig Turid Eikeland, Kommunernes Landsforening, Vicekontorchef Morten Eiler Hansen, Amtsrådsforeningen i Danmark, Fuldmægtig Doris Christoffersen, København og Frederiksberg
Kommuner, Fuldmægtig Bo Kjems, Undervisningsministeriet, Kontorchef Birgit Elvang, Socialministeriet, Uddannelsessekretær Stig G. Lund, BUPL, Uddannelsessekretær Bengt Rasten, Socialpædagogernes Landsforbund.
25. Enoksen (1996), s. 94-95
- Børn & Unge* 1988, nr. 16, s. 2 (Intern undersøgelse som viser, at 77 % af medlemmerne hos SL og BUPL stemte til venstre for Socialdemokratiet)
26. *Børn & Unge* 1990, nr. 45 – indstik om uddannelsesreformen, s. s. 10-11
27. *Børn & Unge* 1989, nr. 44, s. 3
28. Caspersen, E. (1990). s. 7
29. *Børn & Unge* 1989, nr. 44, s. 3
30. Caspersen, E. (1990), s. 7
31. Kommissorium for Udvalg vedrørende fremtidige pædagoguddannelser, den 19. december 1989, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
32. L 1 Forslag til finanslov for finansåret 1989.
33. Se fx *Information* 15-11-1989, s. 1
- Information* 12.1.1990, s. 8
- Børn & Unge* 1989, nr. 25, s. 3-4
- Børn & Unge* 1990, nr. 22, s. 2
34. *Børn & Unge* 1989, nr. 1, s. 2
- Børn & Unge* 1989, nr. 3, s. 5
- Børn & Unge* 1989, nr. 35, s. 15 (Interview med Socialminister Aase Olesen)
35. *Information* 1.12.1987, s. 4
- Information* 2.9.1988, s. 4
- Børn & Unge* 1989, nr. 37, s. 4
36. Referat 28.2. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
37. Caspersen, E. (1990), s 22
Referat 11.6. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
38. Caspersen, E. (1990), s 23
39. *Socialpædagogen* 1989, s. 567.
- Socialpædagogen* 1990, nr. 11, s. 5.
- Børn & Unge* 1990, nr. 14, s. 5.
- Referat 18.6.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.

40. *Børn & Unge* 1989, nr. 44, s. 3
- Socialpædagogen* 1990, s. 41
41. Referat 29.05 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
42. *Socialpædagogen* 1990, nr. 10, s. 18
43. Caspersen, E. (1990), s. 36
44. *Børn & Unge* 1990, nr. 20, s. 3
45. *Folketingstidende*: 21.05.91: Udvalgsbehandling af f. t.l. om uddannelse af pædagoger
46. *Folketingstidende*: 7.02.91: 1. beh. af f. t. l. om uddannelse af folkeskolelærere
47. *Folketingstidende*: 27.05.1991: 2. beh. af f.t.l om uddannelse af folkeskolelærere
48. K. Van Laere , J. Peeters and M. Vandenbroeck (2012) "The education and care divide: The role of the early childhood workforce in 15 European countries". (European Journal of Education 47(4), 2012): 527–541.
49. Referat 18.6.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
50. Referat 29.8.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
51. Referat 18.6.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
52. Referat 18.6.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
53. *Børn & Unge* 1990, nr. 14, s. 5
- Børn & Unge* 1990, nr. 46. s. 6
- Socialpædagogen* 1990, nr. 11, s. 5
54. *Børn & Unge* 1990, nr. 45, s. 9
55. *Børn & Unge* 1990, nr. 45 – indstik om uddannelsesreformen, s. 9
56. *Børn & Unge* 1990, nr. 45 – indstik om uddannelsesreformen, s. 11
57. *Folketingstidende*: 14.03 91: 1. beh. af f. t.l. om uddannelse af pædagoger
58. L 1 Forslag til finanslov for finansåret 1989.
59. *Folketingstidende*: 24.05.1991: 2. beh. af f. t.l. om uddannelse af pædagoger
60. Anette Borchorst: *Den kønnede virkelighed - den kønsløse debat*, in Jørgen Goul Andersen, et al. *Den demokratiske udfordring*. (2. oplag. Kbh: Hans Reitzel 2001)
61. Christina Fiig: *En feministisk offentlighed – Ph. D-forelæsning, Aalborg Universitet den 23. september 2004* (udgivet af Freia 2004)
62. Drude Dahlerup. "Er ligestilling allerede opnået?" i A. Borchorst, & D. Dahlerup (Eds.), *Konflikt og konsensus: Det danske ligestillingspolitiske regime*. (pp. 292-324). (Frydenlund Academic. Køn, samfund og politik No. 2020/1)
63. Astrid Elkjær Sørensen, *De kvindedominerede fagforeningers og deres medlemmers ligestillingsprojekt 1985-2010: "Vi har fundet os i alt for meget!"*. (Aarhus: Aarhus Universitet, 2016), s. 187-193
64. Sørensen (2016), s. 195-201
65. Steen Baagøe Nielsen, "Mænd søges! – om de herskende forståelser af behovet for mænd i daginstitutioner", in Katrin Hjort og Steen Baagøe Nielsen (ed): *Mænd og omsorg* (Gyldendals Akademiske bogklubber, 2003)
66. Caspersen, E. (1990), s 11 og s. 28-29
67. Caspersen, E. (1990) s 30
- I sin argumentation for reformen, parafrasere Venstre også denne del af betænkningen: *Folketingstidende*: 14.03 91: 1. beh. af f. t.l. om uddannelse af pædagoger
68. Referat 28.2. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
69. Referat 21.3. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.

70. Referat 30.3. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
71. Referat 30.3.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
72. Referat 28.2. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
- Henvendelse fra seminarielærerforeningen 14. september 1990
Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 2
73. Henvendelse fra Fællesudvalget ved Odense Børnhave- og fritidspædagogseminarium 7. marts 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1
74. *Børn & Unge* 1990, nr. 46, s. 7
75. *Børn & Unge* 1990, nr. 45 – indstik om uddannelsesreformen, s. 8
76. Caspersen, E. (1990), s. 28
77. Henvendelse fra Fællesudvalget ved Odense Børnhave- og fritidspædagogseminarium 7. marts 1990
Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1
- Børn & Unge* 1990, nr. 22, s. 12 (rektor fra Hillerød/Holte Børnehaveseminarium)
78. *Børn & Unge* 1990, nr. 45 – indstik om uddannelsesreformen, s. 9
79. Henvendelse fra Socialpædagogisk forum 29.3.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
- Se også *Børn & Unge* 1990, nr. 45 – indstik om uddannelsesreformen, s. 10
80. mødereferat 28.2.1990 og mødereferat 21.3.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1
80. *Børn & Unge* 1990, nr. 21, s. 6
81. *Børn & Unge* 1990, nr. 20, s. 18
82. *Socialpædagogen* 1990, s.38
83. *Børn & Unge* 1990, nr. 45, s. 5
84. Undervisningsministeriet, Pressemeddelelse, 21.6.2013: Reform af pædagoguddannelsen skal fremtidssikre Danmark <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2013/reform-af-paedagoguddannelsen-skal-fremtidssikre-danmark>
85. Referat 17.7.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
86. Referat 21.3. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
87. Caspersen, E. (1990), s 30
88. Referat 28.2. 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
89. Referat 22.5.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
90. Caspersen, E. (1990) s. 18
91. Referat 30 marts 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1
92. referat 30.4 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
93. *Børn & Unge* 1990, nr. 46, s. 6
94. *Socialpædagogen* 1990, nr. 13, s. 6
95. Referat 24.10 1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.

96. Caspersen, E. (1990), s. 16
97. Referat 22.5.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
98. Referat 17.7.1990 Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
99. Referat 9.10.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
100. Referat 17.7.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
101. *Børn & Unge* 1989, nr. 44, s. 3
102. Referat 21.9.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.
103. Referat 8.5.1990, Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990, kasse 1.

Litteratur

- Berqvist, Christina and Anita Nyberg, "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden", in Michel, Sonya, and Rianne Mahon. *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. Florence: Taylor & Francis Group, 2002
- Borchorst, Anette (2001): "Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat", i Goul Andersen, Jørgen., and al. *Den demokratiske udfordring*. 2. oplag. Kbh: Hans Reitzel
- Borchorst, Anette, "Danish Child Care Policy: Continuity Rather than Radical Change" in Michel, Sonya, and Rianne Mahon. *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. (Florence: Taylor & Francis Group, 2002)
- Bøje, Jacob Ditlev: "Academization of Danish Semiprofessionals How and with what consequences", *Nordic Studies of education*, vol. 32, 2012
- Caspersen, Eva. *En fælles pædagoguddannelse: betænkning*. Kbh: Statens Informationstjeneste, 1990.
- Coninck-Smith, Ning de, Lisa Rosén Rasmussen & Iben Vyff: *Da skolen blev alles. Efter 1970*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus 2015
- Dahl, Hanne Marlene, "An Old Map of State Feminism and an Insufficient Recognition of Care", *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 2010, 18:3, p. 152-166
- Dahl, Hanne Marlene, Søs Bayer, and Jens Erik Kristensen. *Pædagogprofessionens historie og aktualitet*. 1. oplag. Kbh: U Press, 2015
- Dahlerup, Drude (2020). "Er ligestilling allerede opnået?" I A. Borchorst, & D. Dahlerup (Eds.), *Konflikt og konsensus: Det danske ligestillingspolitiske regime*. (pp. 292-324). Frydenlund Academic. Køn, samfund og politik No. 2020/1
- Enoksen, Ivan. Folk & fag: *Træk af pædagogfagets historie*. Kbh: Børn & Unge, 1996.
- Fiig, Christina (2004): *En feministisk offentlighed – Ph. D-forelæsning, Aalborg Universitet den 23. september 2004* udgivet af Freia
- Hansen, Lise Lotte, and Hanne Marlene Dahl. *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*. Bristol: Policy Press, 2021
- Hjort, Katrin: "Viden som vare" i Hjort Katrin *De professionelle: forskning i professioner og professionsuddannelser*. 1. udgave. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag, 2011.
- Hviid, K. P., & Plotnikof, M., *Nye muligheder for samarbejde i styring og organisering af dagtilbud? En forskningsberetning om mangestemmige resultater fra laboratorier*. Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse, Copenhagen Business School 2012

- Nielsen, Steen Baagøe (2003) "Mænd søges! – om de herskende forståelser af behovet for mænd i daginstitutioner", in Katrin Hjort og Steen Baagøe Nielsen (red): *Mænd og omsorg*, Gyldendals Akademiske bogklubber
- Nielsen, Steen Baagøe "'Modernisering' og 'Feminisering' i velfærdsstaten – omsorg, professionalisering og kønsmagt under forandring", in Borchorst, Anette. *Kønsmagt under forandring*. (Kbh: Hans Reitzel, 2002)
- Phillips, Susan S., and Patricia E. Benner, *The Crisis of Care: Affirming and Restoring Caring Practices in the Helping Professions*. (Washington, D.C: Georgetown University Press, 1994)
- Sørensen, Astrid Elkjær. *De kvindedominerede fagforeningers og deres medlemmers ligestillingsprojekt 1985-2010: "Vi har fundet os i alt for meget!"*. Aarhus: Aarhus Universitet, 2016
- Van Laere K, Peeters J and Vandenbroeck M (2012) "The education and care divide: The role of the early childhood workforce in 15 European countries". *European Journal of Education* 47(4): 527–541.
- Witz A., "Patriarchy and professions: the gendered politics of occupational closure", *Sociology* 1990 24 (4): 675-690
- Wium Olesen, Niels og Thorsten Borring Olesen, *De danske ministerier 1972-1993, del 2*, (Kbh: Gad, 2018)

Arkiver

- Rigsarkivet, Undervisningsministeriet udvalg vedr. pædagoguddannelserne, Udvalgsmateriale 1989-1990

Aviser og Magasiner

- *Børn & Unge* årgang 1989
- *Børn & Unge* 1990
- *Socialpædagogen* 1989
- *Socialpædagogen* 1990
- *Information* 1.12.1987
- *Information* 2.9.1988
- *Information* 15-11-1989
- *Information* 12.1.1990

Folketingstidende

- *Folketingstidende*: 4.10.88, L 1 Forslag til finanslov for finansåret 1989.
https://www.folketingstidende.dk/samling/19881/lovforslag/L1/19881_L1_som_frem-sat.pdf (tilgået 2.6.2023)
- *Folketingstidende*: 7.02.91: 1. beh. af f. t. l. om uddannelse af folkeskolelærere:
https://www.folketingstidende.dk/samling/19902/lovforslag/L98/19902_L98_BEH1_M24_referat.pdf (tilgået 2.6.2023)
- *Folketingstidende*: 14.03.91: 1. beh. af f. t.l. om uddannelse af pædagoger:
https://www.folketingstidende.dk/samling/19902/lovforslag/L155/19902_L155_BEH1_M36_referat.pdf (tilgået 2.6.2023)
- *Folketingstidende*: 21.05.91: Udvalgsbehandling af f. t.l. om uddannelse af pædagoger:
https://www.folketingstidende.dk/samling/19902/lovforslag/L155/19902_L155_beta-enkning.pdf (tilgået 2.6.2023)
- *Folketingstidende* 24.05.1991: 2. beh. af f. t.l. om uddannelse af pædagoger:

https://www.folketingstidende.dk/samling/19902/lovforslag/L155/19902_L155_BEH2_M65_referat.pdf (tilgået 2.6.2023)
· *Folketingstidende*: 27.05.1991: 2. beh. af f.t.l om uddannelse af folkeskolelærere: https://www.folketingstidende.dk/samling/19902/lovforslag/L98/19902_L98_BEH2_M66_referat.pdf (tilgået 2.6.2023)

Hjemmesider

· *Den Store Danske*: New Public Management: https://denstoredanske.lex.dk/New_Public_Management (tilgået 2.6.2023)
· *Retsinformation*: *Lov nr. 370 af 06-06-1991 – Lov om uddannelse af pædagoger* <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/1991/370> (tilgået 2.6.2023)
· Undervisningsministeriet, Pressemeddelelse, , 21.6.2013: “Reform af pædagoguddannelsen skal fremtidssikre Danmark”, <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2013/reform-af-paedagoguddannelsen-skal-fremtidssikre-danmark> (tilgået 2.6.2023)

Abstract

Astrid Elkjær Sørensen: “Even the Berlin Wall in the pedagogical worlds falls”. An analysis of the reform of the Danish pedagogues’ education in 1991, *Arbejderhistorie* 1, 2025, pp. 5-37.

In May 1991, the Danish Parliament unanimously adopted an educational reform of the pedagogical area. With the reform, the existing three specialist educational programs were replaced by a common 3 ½-year generalist educational program. This article examines the preparatory work of the reform and the discussion around its content in the committee, the pedagogical trade unions and in the Danish Parliament.

The reform was characterized by ideas from New Public Management with a focus on cost-effectiveness and documented skill sets. Thus, the government used the reform to cut spending and solve the shortage of pedagogical staff by introducing paid internship. The trade unions accepted this, as they were given a large say concerning the academic content. However, the trade unions also tried to use the reform to secure a higher status for their profession as well as competencies, which could be recognized in the discourse of new public management.

As it was characteristic for this period in Danish politics, the reform was constructed without any considerations towards gender. As a result important perspectives in the recruitment debate was left untouched.

Astrid Elkjær Sørensen
PhD. i historie
astridelk@hotmail.com