



**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

**Aalborg Universitet**

## **Anerkendende offentlig ledelse under budgetpres**

Jørgensen, Simon Laumann

*Published in:*

Lederskabelse i spændingsfeltet mellem staten, professionerne og borgerne

*Publication date:*

2014

*Document Version*

Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Jørgensen, S. L. (2014). Anerkendende offentlig ledelse under budgetpres. I *Lederskabelse i spændingsfeltet mellem staten, professionerne og borgerne* (s. 313-360). Djøf Forlag. <https://www.djoef-forlag.dk/da/boeger/l/lederskabelse-i-spaendingsfeltet>

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Anerkendende offentlig ledelse under budgetpres<sup>1</sup>

Af Simon Laumann Jørgensen

**Samfundslederskab i Skandinavien, 2014, 29(3), s. 245-287**

**Genoptrykt i**

***Lederskabelse i spændingsfeltet mellem staten, professionerne og borgerne. Preben Melander (red.), Djøf Forlag, 2014, s. 313-360***

### Resumé

Hvornår og hvorfor er NPM vanskeligt forenelig med anerkendende ledelse? Hvordan kunne budgetstyring og anerkendende ledelse kombineres? Anerkendende ledelse af frontlinjemedarbejdere i velfærdsstaten kræver bevidsthed om, at frontlinjemedarbejderne skal håndtere en vanskelig balancegang i *deres* anerkendelsesrelationer med borgerne. Det kan i sig selv være vanskeligt for en leder at anerkende kompleksiteten i frontlinjemedarbejderens arbejde, særligt hvis man ikke selv har stået i det. I de tilfælde, hvor frontlinjemedarbejdernes anerkendelse er materiel, og deres skøn i konkrete sager kan påvirke budgetterne, så opstår der et pres på lederen for at sørge for, at udgifterne ikke løber løbsk. NPM er bl.a. indført med henblik på budgetmæssig styring i de tilfælde, hvor frontlinjemedarbejdere må udøve skøn og dømmekraft med en vis autonomi i forhold til ledelsen. For frontlinjemedarbejderen er mellemlederens budgetmæssige fokus med til at begrænse mulighederne for at udøve autonom dømmekraft på fagprofessionel- og professionsetisk basis. Det kan skabe mistillid overfor lederen. Det gælder ikke mindst når lederen forsøger at coache og anerkende medarbejderen, på måder der har til strategisk hensigt at virke tillidsvækkende og anerkendende. Hvad er mulighederne for anerkendende ledelse inden for disse rammer?

## A. Indledning

Kan anerkende ledelse af velfærdsstatens frontlinjepersonel gå hånd i hånd med NPM? Spørgsmålet er centralt, da det er umuligt at komme uden om en eller anden form for budgetmæssig styring i det offentlige, og da NPM er et toneangivende svar på denne udfordring. Samtidig synes NPM at skabe afstand mellem ledelse og medarbejdere, når styringssystemer netop opfattes som udtryk for mistillid. Når afstanden vanskeliggør styring, er der brug for at hele sårene, og tillids- eller anerkendelsesbaseret ledelse byder sig til. Samtidig er det svært at være imod anerkendende ledelse. Det ideal om relationel forståelse af og håndtering af kompleksitet, som anerkendende ledelse kan forstås som (Andersen, G. 2008), er da også intimt forbundet med det ideal, jeg vil forsvare og vurdere mulighederne for sidst i artiklen. Da artiklen ikke skal forsvare et alt-eller-intet-svar bliver spørgsmålet mere præcist, hvornår og hvorfor NPM er vanskeligt forenelig med anerkendende ledelse; og hvordan budgetstyring og anerkendende ledelse kunne kombineres.

Denne artikel skal pege på udfordringer i denne kombination, som ikke lader sig aflæse af litteraturen om NPM eller om anerkendende ledelse forstået som *Appreciative Inquiry*. Først når vi forstår hvordan velfærdsstaten har institutionaliseret en kompleks og delvist modstridende kombination af anerkendelsesrelationer, kan vi se hvorfor NPM forstået som én måde at håndtere velfærdsstatens permanente budgetstyringspres kan gøre det svært at udføre anerkendende ledelse af velfærdsstatens frontlinjepersonel. På mange måder handler kampen mellem leder og frontlinjepersonel om medarbejderens relative autonomi i forhold til at udøve fagprofessionelt og professionsetisk baserede dømmekraft og skøn i konkrete sager. Ledelsen er på den ene side afhængig af, at medarbejderne fortsat udøver deres funktioner, hvilket kræver, at de udøver dømmekraft i relativ autonomi. Muligheden for at udøve dømmekraft er således en definerende egenskab ved frontmedarbejdes jobfunktion (Lipsky 1980, 13). På den anden side er ledelsen afhængig af at kunne styre frontmedarbejderne uden at tage direkte del i arbejdet (Lipsky 1980, 24).

I mange sammenhænge er ledelse og medarbejdere adskilte enheder når det gælder forståelsen af arbejdets mål (sml. Majgaard 2013, 72f, 82). Set fra medarbejderens perspektiv er der ofte en oplevelse af, at ledelsen ikke forstår kompleksiteten af de dilemmaer, medarbejderen står i. Det kan frustrere medarbejderne, hvis de oplever, at ledelsen ikke forstår dilemmaerne *som* dilemmaer og ikke forstår, at de er med til at gøre

krydspresset dilemmafyldt. Nogle af medarbejdernes valg kan opleves tragiske og uløselige inden for de rammer ledelsen sætter. Her hjælper tids- eller projektstyringsteknologier grundlæggende ikke. Hvis medarbejderen er under et krydspres fra konfliktsuelle målsætninger, så er lederen ofte den, der er med til at begrænse medarbejderens mulighed for at udøve fuld dømmekraft i situationen. Det er forholdet mellem lederens anerkendelse af dømmekraft og begrænsning af dømmekraften, der gør relationen til lederen vanskelig.

Der eksisterer således en potentiel konflikt mellem frontlinjemedarbejderens professionelle dømmekraft og managerens ønske om at begrænse dømmekraftens udfoldelsesmuligheder for at sikre ledelsens ønskede resultater (Lipsky 1980, 19). Dette er en *potentiel* konflikt også fordi den kan resultere i et relativt tæt parløb mellem frontlinjemedarbejdere og ledelse, hvor man gensidigt dækker over, at retssikkerheden og professionsetiske idealer tilsidesættes.

Dette konfliktperspektiv, som Michael Lipsky bla. har beskrevet, er nyttigt som udgangspunkt, da det åbner op for forståelse af det meningsstab, medarbejderne kan stå med, ligesom perspektivet giver mening til medarbejdernes forskellige copingstrategier. Krydspres og mangel for forståelse kan nemlig fremmedgøre medarbejderne. Noget sådan kan tilsyneladende føre til, at ledelsen får sine ting igennem, og at de oplever mindre modstand. Medarbejderne opgiver kampen mod det organisatoriske pres, og bliver mere bureaukrater end klientadvokater i mødet med borgerne og de accepterer at deres dømmekrafts relative autonomi begrænses (Lipsky 1980, 79). Fremmedgørelsen bliver for medarbejderen dobbelt, fordi de ikke blot fremmedgøres overfor ledelsen men også overfor borgerne. Bestemmelsen af situationen som fremmedgørende defineres nemlig ifølge Lipsky af Etzioni som en situation, hvor 'frontlinjemedarbejderen tilskyndes til at fremstå som hjælper for medborgeren og som tilsyneladende en modtagelig og lyttende advokat for borgeren, mens medarbejderen er underlagt betingelser, der er udenfor personens forståelse og kontrol' (Lipsky 1980, 76).

Sådanne identitetsmæssige ubalancer kan som nævnt forklare de håndteringsstrategier (copingstrategier), forskellige studier har påvist eksistensen af (Lipsky 1980, del 3; Nissen & Appel 2008, 240ff; Rambøll 2004). Jørgen Goul Andersen opridser følgende strategier (Andersen 2008): for at vinde tid og ressourcer overdrives problemer opad i systemet, mens man ned ad overfor borgerne forsøger man at kontrollere dem fx ved at tilbageholde information om muligheder og rettigheder inden for institution; overfor borgerne

standardiserer man også i komplekse sager behandlingen, ligesom man forsøger at skumme fløden blandt borgere og klienter (sml Nielsen 2007, 158). Ledelsen kan herefter søge at få kontrol over næste led, ved strategisk at undgå klagesager og samle på 'gode evalueringer', hvilket alt sammen i det mindste skal kunne legitimere deres praksis overfor offentligheden.

Tidligere studier har haft fokus på copingstrategierne og på borgernes retssikkerhedsmæssige tab (Høilund & Juul 2005, kap 4). Fokus i denne artikel er på, at relationen mellem-leder og frontlinjepersonel bliver speget af tre forhold. For det første, at frontlinjemedarbejderne nødvendigvis står i et krydspres, der ikke direkte baserer sig på budgetmæssige hensyn, men som snarere grunder i konfliktuerende moralsk begrundede hensyn, som man ikke altid oplever at lederen har forståelse for. For det andet, at frontlinjemedarbejderen oplever at lederen derudover primært har en budgetmæssige dagsorden, der fører til begrænsninger af medarbejderens relative autonomi og dermed gøre krydspres til reelle dilemmaer, hvor medarbejderen står i tragiske valg. For det tredje, at de budgetmæssige hensyn og troen på managementteknikker yderligere begrænser lederens forståelse af dilemmaer *som dilemmaer* – og ikke blot krydspres, der kan løses med managementteknologier.

### Oversigt over artiklen

I artiklens første del (A) forsvares det synspunkt, at NPM har som manifest funktion at budgetstyre, og at budgetstyring udgør en strukturel udfordring for velfærdsstaten. NPM er samtidig svar på den ligeledes permanente udfordring, at der er opgaver i velfærdsstaten, som kræver at frontlinjemedarbejdere tildeles en relativ autonomi i forhold til at udøve dømmekraft. Det betyder, at NPM grundlæggende har et rationale, og at den ikke er let erstattelig. Første del går også nærmere ind på frontlinjearbejdets krydspres. Udfordringen for medarbejderen er at underligge et budgetpres og samtidig udøve fagprofessionelt og professionsetisk baserede skøn. På den ene side skal man således gå til stregen i forhold til juraen og på den anden side forholde sig til lovens ånd. Det sætter frontlinjemedarbejdernes professionsidentitet under pres. Det forsvares at socialrådgivere alt andet lige potentielt har større budgetpres end lærere og sygeplejersker.

Artiklens anden del (B) supplerer fortællingerne om frontlinjemedarbejdernes krydspres, paradokser og copingstrategier med den fortælling om velfærdsstatens moralske grammatik, Axel Honneth har udviklet som filosofisk *anerkendelsesteori*. Honneths teori er bredt anvendt som forklarende og beskrivende model inden for frontlinjefag som

socialrådgivere, pædagoger og lærere (fx Høilund og Juul 2005) Målet er her at trække de pointer om anerkendelse frem, der kan supplere fortællingen om frontlinjemedarbejdernes krydspres. På den baggrund kan vi rette fokus mod udfordringerne for ledelsesrelationen mellemlider-frontlinjemedarbejder under et NPM styre. Afsnittet afsluttes med et forsvar for et kommunikationsorienteret supplement til Honneths mere materielle anerkendelsesorienterede paradigme.

I artiklens tredje del (C) vurderes og diskuteres mulighederne for at kombinere NPM og anerkendelses- og forståelsesorienteret ledelse. Spørgsmålet søges både besvaret teoretisk og 'praktisk'. Det praktiske spørgsmål går på, om der er tendenser eller strukturelt pres, der kunne muliggøre, at forståelsesorienteret ledelse fik en mere fremtrædende rolle selv inden for et NPM regime.

Det konkluderes, at vi ikke har forstået hvad anerkendende ledelse må være, når det gælder frontlinjemedarbejdere med stort skøn (budgetpres), men at artiklen tilbyder nogle kategorier og en forståelsesramme, der gør spændingerne anerkendende offentlig ledelse rummer mere erkendbare.

## **B. NPM i det offentlige mellem værdier og budgetstyring**

### 1. NPM som begreb og fænomen

NPM er et polyfont begreb, der ikke lader sig reducere til én bestemt teori eller teori-skole (se henvisninger i Pedersen og Löfgren, 435). Fokus i det følgende er på NPM som budgetstyringsredskab i komplekse institutioner, hvor ledelsen nødvendigvis må overgive den enkelte medarbejder i vist skøn og autonomi. Noget sådan gør sig i særlig grad gældende, når det gælder velfærdsstatens frontlinjemedarbejdere, som er "offentligt ansatte, der til dagligt interagerer direkte med brugere/borgere, og som i forbindelse med dette arbejde har en forholdsvis stor skønsmæssig frihed" (Nielsen 2007, 151). I det offentlige udgør frontmedarbejderne en stor gruppe såsom sygeplejersker, læger, politifolk, socialrådgivere, lærere, der er i kontakt med alle typer borgere, og som via deres vurdering af den enkelte situation og den enkelte borger, skal afgøre hvilket 'ansigt' velfærdsstaten skal vise.

Frontmedarbejdere i velfærdsstaten udøver jobfunktioner med følgende kendetegn: De skal udøve dømmekraft ved at tage hensyn til den enkelte sag og den enkelte borgers særlige

situation på måder, der gør den menneskelige dimension i arbejdet uerstattelig (Lipsky 1980, 15). Det skyldes på den ene side, at det ikke lader sig gøre blot at fodre en computer med oplysninger fra og om borgeren for at bestemme hvilken type behandling, de er berettiget til og som er den rigtige. Selve kommunikationen med borgeren og fortolkningen heraf kræver en menneskelig dømmekraft. Det samme kræver fortolkningen af individets og situationens potentialer og af hvordan disse elementer bedst forbindes med handlinger. For det andet er det en del af aktørernes og den bredere befolknings forståelse af møder mellem frontlinjemedarbejdere og borgere, at her viser velfærdsstaten sit menneskelige ansigt. I borgernes generelle selvforståelse afhænger statens legitimitet af, om der rent faktisk udøves dømmekraft i det enkelte møde mellem medarbejder og borger (ibid). Ligeledes er det også mennesker, der er bedst til at vise det menneskelige ansigt. Det skyldes ikke mindst, at vi som mennesker er optaget af andre menneskers anerkendelse af os, og at velfærdsstatens centrale institutioner kan ses som kollektivt udtryk for opbakning til, at vi som medborgere har krav på anerkendelse – uafhængigt af vores personlige bånd, særlige egenskaber eller præstation.

Snarere end at afdække NPM i bredden laver denne artiklen et begrænset nedslag på den måde kvalitative og kvantitative mål brydes i relationen mellem frontlinjemedarbejderne og deres nærmeste ledere med særligt henblik på de frontlinjemedarbejdere som socialrådgiverne, der skal udøve skøn i sager, hvor beslutningerne har afgørende betydning for de kommunale budgetter (Fisker 2008, 19).

## **2. NPM som budgetstyringsstrategi**

Forståelsen af NPM som budgetfokuseret svarer udmærket til NPMs funktionelle begrundelse. NPM blev indført for at modernisere det klassiske bureaukrati, men også for at håndtere den udfordring, at frontlinjemedarbejderne syntes at køre deres egen dagsorden, hvorfor velfærdsstatens budgetter løb løbsk. NPM har som manifest funktion, at styre budgetter ved at styre frontlinjepersonel (Merton 1957, 60ff), og der er intet der tyder på, at der i fremtiden bliver mindre behov for at holde styr på velfærdsstatens omkostninger (sml. Starke 2006). Da ikke blot Danmark men de fleste OECD lande har haft brug for at styring af landets budgetter, har disse lande generelt gennemgået reformer siden 1970'erne, hvor man med en lang række af strategier forsøger at kontrollere det offentlige forbrug og effektivisere den offentlige service. Selvom styringsstrategierne omtales *New Public Management* (NPM), så er de udtryk for klassiske ønsker om at styre og kontrollere fra top

til bund og tager ofte klassisk planøkonomisk form (Pedersen & Löfgren, 435, 445). NPMs udbredelse er i perioden sammenfaldende med strammere budgetstyring og et øget fokus på effektivisering. Det danske finansministerium har i samme periode stået som bannerfører for det synspunkt, at den offentlige sektor udgjorde et ”udgiftspolitisk problem” hvorfor der var brug for ”budgetmæssig rammestyring og begrænsning af den offentlige sektors andel af den samlede økonomi” (Rennison 2000; Pedersen 1998). Også Hood (1991) karakteriserer NPM som et spareinstrument (s. 3), hvorigennem samfundets top forsøger at øge deres kontrol med velfærdsinstitutionernes ’output’ (s. 4) og styring af ressourceforbruget (s. 5). Output omdefineres i kvantitative målsætninger, som medarbejderne belønnes og straffes for at nå. Midlet er effektiviseringer. Sygeplejersken skal således tilse flere patienter på kortere tid hvorved en kvantitativ utilitaristisk kalkule kan overtrumfe den kvalitative og svært målbare kalkule hvor ord som sundhed og omsorg udgør svært kvantificerbare faktorer.

Finansministeriet analyserede i *Finansredegørelsen 1996* hvordan politikere og ledere i den offentlige sektor langsomt fandt ud af, at medarbejderne også havde institutionelle interesser, og at der ikke var noget naturligt sammenfald mellem de interesser, dem der skulle implementere velfærdsstatens goder har og politikernes (Raffnsøe-Møller 2011, 53). Derfor blev en latent funktion af NPM, at medarbejderne måtte opleve sig mistænkeliggjorte og kigget over nakken – selv når de udførte deres skøn i relativ autonomi. For selvom man i finansministeriets redegørelse udtrykker forståelse for forskellen på egeninteresse og sær-interesse, så kom styringsredskabet dog alligevel i høj grad til at ligne et udtryk for mistillid til at underordnede agenter ville ”følge lederens (principalens) mål” (Andersen & Nielsen 2006, 36).

I principal-agent modellens perspektiv er problemet for lederen, at den underordnede aktør ”besidder mere information end principalen”, hvorfor det bliver en udfordring ”hvordan principalen får agenten til at følge principalens ønsker/præferencer” (Andersen & Nielsen 2006, 36). Ifølge ovennævnte rapport fra det ministerium, der har været primus motor i at indføre NPM i den offentlige sektor, så blev målet at ændre medarbejdernes interesser, så de blev sammenfaldende med de politiske målsætninger (Raffnsøe-Møller 2011, 53). For samtidig at effektivisere, indsatte man styringsmekanismer som ”kvalitetsstandarder”, ”information om præstationer”, ”økonomiske incitamenter”, ”opsplitning af arbejdet i delfunktioner med tilhørende tidsstudier” (taylorisme) (Andersen & Nielsen 2006, 36f).



For at en sådan ledelsesform skal kunne kombineres med anerkendende ledelse, må man forstå, at anerkende ledelse fokuserer på ledelse som en *relationel* aktivitet, hvor den ledede og den ledende må afstemme vurderinger af den lededes arbejdsindsats. En sådan afstemning kræver i offentlig ledelse af frontlinjepersonel i velfærdsstaten, at lederen har forståelse for medarbejderens selvforståelse og medarbejderidentitet. For faggrupper som sygeplejersker, lærere, socialrådgivere og pædagoger, er medarbejderidentiteten ofte forbundet med deres forståelse af, hvilken funktion de selv har i velfærdsstatens større system. Disse funktioner er i det mindste delvist værdiorienterede og normative.

Disse værdiorienteringer er ikke rent subjektive, men udgør en del af pensum i professionsuddannelserne og har en relativt fast status i offentligheden. Som Lipsky skriver, kan "Jurister, læger, socialarbejdere og lærere" i deres professionsidealer læse, at de er borgernes advokater (Lipsky 1980, 72). Lederen må således have forståelse for, at medarbejderen søger anerkendelse for deres evne til at løfte opgaver, der delvist er formuleret i de værdikodekser, der udgør professionsidealer og offentligt operationelle værdier.

### 3. NPM og mistillid

Da NPM udspringer af skepsis over frontpersonalets udvidede egeninteresse, har styringsformen større overensstemmelse med *public choice* traditionens antagelse om, at alle aktører i den private såvel som den offentlige er egen-interesserede (Perry & Wise 1990) end med tillidsmodellen (Grand 2010, 58). Ifølge tillidsmodellen for offentlig ledelse, som Grand kalder udbredt i Europa, kræver ledelsen af velfærdsstatens frontlinjepersonale som lærere, pædagoger, sygeplejersker, læger, politifolk og socialrådgivere ikke yderligere kontrol, da disse faggrupper generelt er præget af og motiveret af et særligt offentligheds-*etos* (sml, Perry & Wise 1990, 368f; Dalsgaard og Jørgensen 2010; Klausen 2001). Man kan på den baggrund have tillid til, at de er altruistiske snarere end egoistiske. Philip Pettit ville dertil tilføje, at man ved at udtrykke tillid også sikrer sig mod at underminere et sådan *etos* (gennem mistillid) (Pettit 1997b).

Når man i ledelsen af offentlige institutioner indfører NPM, så indføres en ledelsesform, der baserer sig på antagelsen, "at der ikke er nogen principiel forskel mellem offentlig service og en hvilken som helst anden serviceproduktion" (Andersen & Nielsen 2006, 35; Hood 1991). Denne artikel skal bidrage til at uddybe hvorfor der i nogen sammenhænge er grund til at mene, at der er tale om *noget særligt* i offentlig ledelse. Med henvisning til

Klausen (1996) advarer Rennison (2000) mod at overse den offentlige sektors særlige etos og værdiorientering (funderet i medborgerskab og oplysningsidealene frihed, lighed og solidaritet).

#### 4. Frontlinjepersonalets krydspres mellem myter og de reelle dilemmaer

Frontlinjemedarbejderes krydspres er dokumenteret og diskuteret i flere studier (Jørgensen 1999; Klausen 2001; Majgaard 2013). Jørgensen skelner mellem et horisontalt og et vertikalt pres. Det vertikale krydspres er udtryk for at ledelsen og brugerne ikke begge kan stilles tilfredse, mens det horisontale pres er udtryk for ”inkonsistenser i de institutionelle omgivelser” (ibid., 57). Det er dog svært at forklare hvorfor disse inkonsistenser er ’horisontale’. Skellet mellem de to niveauer synes at skulle indfange et skel mellem direkte og indirekte, eller indefra- og udefra pres, hvis analytiske niveau dog igen synes svært at opretholde. Litteraturen giver mange eksempler på krydspres (Majgaard 2013, 99; Schmidt-Hansen & Aalund 2005, 19ff) og forslag til strategier til at håndtere det (Majgaard 2013, 107ff, 114ff; Schmidt-Hansen & Aalund 2005, 87ff). Majgaards karakterisering af krydspres som ”udtryk for, at forskellige helheder kæmper om pladsen som den herskende, legitime og forpligtende horisont for udlægning af handlinger” (Majgaard 2013, 100) fortrænger fokus på, at krydspreset bliver personligt for den frontlinjemedarbejder, der føler sig forpligtet på at afveje modstridende krav. Her er det således ikke ’helheder’, men sider af ’den personlige helhed’, der strides.

I det følgende ønsker jeg at fremhæve en dimension ved krydspreset, der ikke tilstrækkeligt er fremhævet i det ovenstående. Pointen er, at ledelsens fokus på budgetterne er med til at sætte medarbejderen i et krydspres der gør valg og skøn til reelle *dilemmaer*. For at få denne pointe frem, vil jeg lave en lille common sense beskrivelse af krydspresets former. Vi kan være under *pres* på mange måder uden at være under *krydspres*. Skal man købe ind til aftensmaden, er det vigtigt både at kunne huske hvad man skulle købe og at nå hjem i tide. Man kan træne sig selv i at huske sine ting og ikke at blive distraheret og ’glemme tiden’. Andre kan forsøge at styre dig ved at give dig en indkøbsseddel eller ringe dig op under vejs. Presset og kontrollen kan således have et vist *omfang*. Man kan også være under pres for at udøve dømmekraft. Skal man således ikke blot købe ketchup, men en ketchup, der lever op til bestemte æstetiske, etiske, kvalitetsmæssige, holdbarheds og smagsmæssige krav, så skal man lave et skøn i butikken.

På indkøbsturen kan man støde ind i *krydspres*, hvis varen både skal være billig og etisk forsvarligt fremstillet eller hvis man bliver opholdt af mennesker, man ville svigte, hvis man skyndte sig videre. Valg af denne karakter har vi en vis dagligdags træning i at håndtere uden at det påvirker os synderligt. Nutidens forældre må ofte også håndtere et krydspres mellem familieliv og arbejde. Selvom krydspresets valg kan synes tragiske (sml. Menke 1996), så har de ofte en foreløbig karakter. Man kan ofte indhente det forsømte i de personlige forhold.

For velfærdsstatens frontlinjemedarbejdere stiller krydspreset sig i en række afgørende situationer sig anderledes. Her er krydspreset forbundet med reelle dilemmaer, hvor valg kan være tragiske. De støder nemlig ofte på mennesker hvis livssituation synes tragisk, og hvor deres rolle er at tilbyde en livline. På den anden side støder de på borgere, hvis fordring om hjælp kun delvist synes begrundet. Det er op til dem at vurdere under hvilken gruppe den konkrete borger står. Deres dømmekraft i sådanne forhold udfordres 'oppe fra' af nye kategoriserings- matchgrupperedskaber, af budgetkrav og offentlige debatter hvor der af og til skelnes skarpt mellem de dovne og de nyttige, de ikke-værdigt- og de værdigt trængende. Men selv i de tilfælde, hvor borgerens krav synes ubegrundede, og hvor man kan kalde borgeren doven og situationen selvforskyldt, så må frontlinjemedarbejderen ikke fuldstændig tilsidesætte rollen som sikkerhedsnetudspænder.

Som Michael Lipsky formulerede det i *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980:

”To deliver street-level policy through bureaucracy is to embrace a contradiction. On the one hand, service is delivered by people to people, invoking a model of human interaction, caring, and responsibility. On the other hand, service is delivered through a bureaucracy, invoking a model of detachment and equal treatment under conditions of resource limitations and constraints, making care and responsibility conditional” (Lipsky 1980, 71).

Selvom Lipskys tilgang er blevet både videreudviklet og problematiseret (s. 151-167), så er der bred opbakning til hans grundlæggende begreber og definitioner af frontlinjemedarbejdere i implementeringsforskningen (s. 151). Lipsky gør opmærksom på modsætningen mellem rammerne for medarbejdernes arbejde, og de idealer der udtrykkes for deres arbejde; et *etos* der ofte i første omgang tiltrak medarbejderne, og som de derfor gerne vil anerkendes for af omverdenen.

Lipsky kalder dog ideen om, at den menneskelige interaktion mellem frontlinjemedarbejdere og borgere er båret af hjælpsomhed og tillid en altruisme-myte, der gentages igen og igen i professionsetiske kanoner og i undervisning i at behandle det hele menneske, respektere individets autonomi og at forholde sig til individet som individ (s. 71). Lipsky bruger ordet myte for at gøre opmærksom på, at troen på frontlinjemedarbejderens godhed kan gøre det lettere for bureaukraten inde bag det venlige ydre at manipulere og styre borgerne (s. 71). Det betyder dog ikke, at han totalt vil aflive myten. Myten er ikke falsk som beskrivelse af en del af frontlinjepersonalets funktioner. Den er kun falsk, hvis man tager den som udtømmende beskrivelse af, hvad der rent faktisk foregår. Hans pointe er heller ikke, at alle frontlinjemedarbejderne grundlæggende er bureaukrater. Medarbejderne har nemlig selv myten med sig i bagagen når de søger ind på uddannelsen ud fra et ønske om at hjælpe andre mennesker (s. 72), men i praksis kan man kun være advokat for en borger, hvis der er tid til det. Idealet bliver derfor ganske naturligt presset, hvis 'advokaten' skal arbejde med en stor bunke af sager med kort tid sat af til hver (s. 73).

Lipsky har dog ikke primært fokus på de *ledelsesmæssige* udfordringer i relation til et sådant krydspres. Han retter pilen andre steder hen, når han antyder hvor nældens rod ligger. For det første gør han opmærksom på, at frontlinjemedarbejderen skal kunne håndtere sådanne modsætninger og krydspres. For det andet peger han på, at en af udfordringerne er, at professionsidealene kun fremhæver det gode, medarbejderen skal gøre for at hjælpe svage borgere i nød, mens deres hverdag i arbejdslivet konstant udspænder dem mellem det krydspres citatet ovenfor beskriver.<sup>2</sup>

En yderligere begrænsning i Lipskys tilgang i forhold til artiklens fokus på ledelsesudfordringer og muligheder, så fremhæver han medarbejdernes forskellige roller som uforenelige. Han skriver, at "advokattilgangen er inkompatibel med det organisatoriske perspektiv" (s. 73). Denne apori vil jeg hellere bløde op, og tale om, at de to perspektiver står i et modsætningsforhold. For organisationen er det primære kontrol af ressourcerne og at undgå kritik for at man favoriserer, mens advokaten må søge huller i systemet, der kan hjælpe netop denne klient. Der er også konflikt mellem advokat og dommer perspektivet, da 'advokaten' samtidig skal fælde dom over borgeren; må stille sig uden for samtalen og vurdere, om personen er troværdig, rigtigt motiveret, har det rette potentiale mv. (s. 74).

Frontlinjemedarbejdere står således ofte i et krydspres mellem opgaver og budget; oplevelsen af at behovet for deres service er et bundløst kar, at målsætningerne for deres arbejde er uklare og konfliktuerende, og at borgerne, de arbejder med ikke primært er den gruppe, de skal legitimere deres arbejdsindsats overfor (s. 27f). Der er reelle dilemmaer, og frontlinjepersonalet skal kunne håndtere konfliktuerende hensyn. I det følgende vil jeg beskrive, hvorfor de konfliktuerende hensyn på den ene side ikke er uforenelige og hvorfor ledelsen må forstå frontlinjepersonalets pres som et andet end en kamp mellem deres ønske om at *være god* overfor ledelsens ønske om at begrænse dette.

Medarbejderen ved, at man i de øjeblikke på den ene side står alene med sin beslutning, og på den anden side har ledelsens indirekte opbakning. 'Det var nødvendigt for at vi kunne nå det, vi bliver målt på.' Anerkendende ledelse er i den sammenhæng netop anerkendelse af at 'ja, det er hårdt, men nødvendigt.' 'Du gjorde det rigtige.' 'Vi kan jo ikke...'. Anerkendelsen går dybest set på, at på den ene side er frontpersonalets dømmekraft og evne til at sortere borgerne overlejen i forhold til et elektronisk system (s. xv), men på den anden side må frontpersonalets dømmekraft begrænses, da deres 'bløde omsorgshjerte' og overdrevne fokus på retssikkerhed og lovens ånd ville kunne dræne offentlige budgetter'. Derfor opleves anerkendelsen også let som glasur på en sten, eller som et plaster på såret, der stadig bløder for den medarbejder der ikke kan glemme de menneskeskæbner, der blev mødt budgetrammerne samtidig med at beslutningens rationale skulle forsvares.

Det jeg er på sporet efter nu er, hvorfor anerkende ledelse i offentlige institutioner i mange situationer ikke *virker* anerkendende. Ved i det følgende at fokusere på anerkendelsesteori, skal vi se, at anerkendende ledelse er svær, fordi ledelsen i sit opdrag har svært ved at anerkende krydspresets identitetsforstyrrende dimension. Det perspektiv på anerkendende ledelse, der lægges frem her i artiklen baserer sig således på, at anerkendelse er noget man søger netop for at styrke ens identitetsdimension. Dette er ikke en *myte*, men Lipsky har ret i, at i praksis er det uforudsigeligt, hvilke strategier medarbejderne anvender, når anerkendelsesbehovet ikke forstås og anerkendes af ledelsen.

## **B. Anerkendelsens dimensioner i offentlig ledelse**

Fra et ledelsesperspektiv må anerkendelse nødvendigvis være en flersidet affære. På den ene side, er det rart med tilfredse medarbejdere, der føler sig anerkendt. På den anden side kan tilbageholdt anerkendelse være en stærk motivationsfaktor. I et

budgetstyringsperspektiv kan tilbageholdt anerkendelse hjælpe til at holde medarbejderne fast fokuseret på ledelsens mål med henblik på at 'få en bonus hvis vi når vores målsætning inden første januar'. Anerkendende ledelse kan i tilfældet frontlinjepersonel i velfærdsstaten dog ikke ses som en isoleret relation. Den anerkendende ledelse må forholde sig til, at frontlinjepersonalet *selv* skal håndtere en flersidet og dobbeltsidet anerkendelsesrelation. Her skal der både gives anerkendelse på baggrund af et *potentiale* og af faktisk *performance*. Det er en vanskelig opgave, når anerkendelsen ikke blot skal være en fløjlshandske om jernnæven; eller disciplinering med et smil.

I det følgende vil jeg analysere anerkendelsesfilosofi med henblik på at forstå følgende:

1. Betydningen af anerkendelse for mennesker
2. Hvordan anerkendelse er betingelse for udviklingen af centrale *menneskelige* kapaciteter såsom autonomi, og at den må gives på baggrund af et *potentiale* snarere end af faktisk *performance*
3. Hvordan anerkendelse er et vigtigt samfundsmæssigt styringsredskab, der kan få individer til at indordne sig under fælles målsætninger, når den er betinget af ens *performance* inden for fælles fastsatte mål
4. Hvordan frontlinjemedarbejdere i velfærdsstaten har en dobbelt rolle i forhold til at udøve anerkendelse ubetinget og betinget af *performance*
5. Hvordan anerkendelsens rammer i demokratiske samfund vil være under udvikling, og at det er legitimt at være modstander af de nuværende rammer

Disse fem temaer er i fokus i det følgende. Samtidig er det underliggende spørgsmål stadig, hvordan anerkendende ledelse må tage sig ud i forhold til at lede frontlinjemedarbejdere, der skal håndtere konfliktuerende anerkendelsesrelationer.

Tesen er, at anerkende ledelse af frontlinjepersonel i velfærdsstaten, der arbejder ud fra en professionsetik må involvere: jfr 1: at medarbejderne føler sig set og forstået; jfr 2: at de kan genkende sig selv og deres egne målsætninger i det de anerkendes for; jfr 3: at ledelsen erkender, at de fleste medarbejdere også selv ønsker, at deres indsats kan anerkendes ud fra almene standarder – herunder økonomiske hensyn; jfr 4 at ledelsen erkender, at medarbejderne har en vanskelig opgave, der kræver at de anerkendes en relativ autonomi til at udøve deres dømmekraft, og at det kan sætte medarbejderne i væsentlige dilemmaer,

når ledelsen indskrænker autonomien af budgethensyn; jfr 5: at der kan være brug for åbne dialoger, hvor utilfredshed med eksisterende standarder anerkendes som fuldt legitim og ikke udtryk for grundlæggende medarbejder-ledelses-konflikter.

### 1. Anerkendelsens betydning

Hvilken betydning har anerkendelse for mennesker? Litteraturen om anerkendelse kan synes omfattende i vores tid, men anerkendelse er tillige et gennemgående tema både i den europæiske filosofi både hos de kanoniserede som Platon og Aristoteles, Hobbes, Rousseau, Smith, Kant, Hegel og i litteraturen fra Homer til Mandeville, Swift, Dostojevskij og Ralph Ellison. I en lang periode syntes menneskets søgen efter anerkendelse at være omdrejningspunktet for forfattere og filosoffer (Lovejoy 1961). Disse studier har adskilt anerkendelsesønskets dimensioner i tre: 1) en søgen efter at blive set frem for at være usynlig, at være henholdsvis 2) ligeværdig eller 3) overlegen frem for underlegen (Lovejoy 1961, Neuhouser 2010). Hvor forfatterne har studeret anerkendelsens moralske og patologiske dimensioner, har filosoferne været optaget af at studeret betingelserne for, at behovets forskellige dimensioner kan tilfredsstilles uden at samfundet bryder sammen.

Adam Smith skriver i *The Theory of Moral Sentiments* (1982 [1759]), at søgen efter anerkendelse blandt menneskets primære motivationer og årsag for langt de fleste menneskelige gøremål. Jean-Jacques Rousseau argumenterede i *Afhandling om ulighedens oprindelse og grundlæggelse blandt menneskene* (Rousseau 1996 [1753]) ligeledes for, at søgen efter anerkendelse var den grundlæggende menneskelige drivkraft, der har ført til stort set alt det, der hæver os over dyrene. Det er dog særligt GWF. Hegel, der i dag er kendt for, at have gjort menneskets kamp for anerkendelse til en dynamisk størrelse, der må tilfredsstilles på forskellige måder, hvis samfundet skal kunne reproducere sig selv (Jørgensen 2008a og 2008b). Også i det 20. århundrede har filosoffer overvejet hvordan individers optagethed af deres anerkendte status kunne virke stabiliserende for samfundets reproduktion ved at tilfredsstillende identitetsmæssige behov. John Rawls beskrev således 'de sociale baser for selvrespekt' som både retslig, institutionel og materiel anerkendelse på baggrund af kollektivt og moralsk begrundbare principper (Rawls 1971). Samtidig gjorde han dog også noget ud af, at beskrive anerkendelse som noget vi får på baggrund af kompleksiteten og anerkendelsesværdigheden af den adfærd, vi faktisk udfører.

Fra et ledelsesperspektiv kan alle anerkendelsens mange dimensioner være værdifulde at kende, men det får afgørende betydning for ledelsens form, hvilke dimensioner man

fokuserer på. Tager man fx afsæt i Hegels påstand om, at mennesket kun kan være, hvad det er, som anerkendt, eller i Adam Smiths påstand om, at de fleste menneskelige aktiviteter er motiveret af en søgen efter anerkendelse? Det synes umuligt at kortlægge alle disse dimensioner og vurdere deres forskellige rationaler og gensidige påvirkninger, men mindre kan også gøre det, når målet er at vurdere, hvordan anerkendende ledelse af frontlinjepersonel i velfærdsstaten er problematisk.

Betydningen af anerkendelse for mennesker er *et omstridt fænomen*. Anerkendelse er et fænomen, vi alle intuitivt kan forbinde noget med, men fænomenets kompleksitet og normative dimensioner gør det også til et omstridt fænomen i faglitteraturen. På grund af dets kompleksitet, kan vi strides om 1) dets psykologisk motiverende kraft på mennesker generelt og typer af individer; 2) dets behovsmæssige status i relation til menneskelig tilfredsstillelse og i forhold til dets status som mulighedsbetingelse for udviklingen af væsentlige menneskelige kapaciteter som autonomi; 3) dets faktiske og potentielle påvirkning af typer af menneskelig praksis (herunder institutionaliseret ledelse). På grund af dets normative dimensioner, kan vi strides om, hvem der har ret til hvilken form for anerkendelse, og på hvilken baggrund, denne ret kan bestrides.

Der er dog en tradition fra Hobbes, Smith, Rousseau og Hegel, der rækker ind i nutiden, hvor fokus er på, hvordan anerkendelse kommer i fokus i teoretiseren over hvad der grundlæggende motiverer individer, og over hvordan de kan opnå en tilfredsstillende identitet inden for et samfundsmæssigt system, der må forholde sig til sin egen reproduktionsevne. En overordnet pointe er, at individerne søger anerkendelse, og der er former for anerkendelse, der kan tilfredsstille deres ønske om identitetsmæssige anerkendelse og samtidig understøtte den samfundsmæssige reproduktion.

Axel Honneth er i nyere tid det bedste eksempel på en teoretiker, der har forfulgt dette spor. Ifølge Honneths definition af, hvordan anerkendelse skal forstås inden for hans anerkendelsesteori, så må den rumme ”affirmation af et individs eller en gruppes positive kvaliteter”; være en ”holdning”, der udtrykkes i handlinger snarere end blot tale; udtrykke en distinkt intension snarere end et være ”en bivirkning af en handling, der er rettet mod et andet mål”; og tilhøre en bestemt anerkendelsesform såsom ”kærlighed, retslig respekt” eller ”værdsettelse” (2009, 229f). Her bliver det tydeligere end fx hos Rawls, at anerkendelsen nødvendigvis tager forskellige former.



Det bliver på den baggrund naturligt også at se velfærdsstaten som institutionalisering af handlinger, der udtrykker affirmation af en borgers positive kvalitet ud fra et potentiale (i den retslige respekt) og ud fra faktisk performance (i form af værdsættelse) (Jørgensen in press). Honneth skelner således mellem den respekt alle bør møde i retsbårne og retsbærende offentlige institutioner, og den værdsættelse må tilkæmpe sig på baggrund af ens "performance inden for det strukturelt og industrielt organiserede arbejdsmarked" (Fraser & Honneth 2003, 140). I de retslige institutioner bør borgerne opleve sig lige i værdighed mens anerkendelsen på arbejdsmarkedet er betinget (ibid). Honneth skelner således skarpt mellem den respektfulde anerkendelse, der gives på baggrund af et potentiale for demokratisk deltagelse (og på baggrund af den værdighed dette autonomipotentialer giver borgeren), og den værdsættende anerkendelse, der er betinget og afhænger af performance på et 'industrielt organiseret arbejdsmarked'.

På trods af, at anerkendelse er et omstridt fænomen, synes Honneths skel mellem en anerkendelse vi får på baggrund af et potentiale og en anerkendelse, der gives på baggrund af performance at indfange en central dobbelthed, der gør sig gældende i velfærdsstatens institutionaliserede anerkendelsesrelationer. I det følgende gennemgås først hvordan retslig respekt knytter sig til et bestemt potentiale (2) og dernæst, hvordan værdsættelse knytter sig til performance på arbejdsmarkedet (3).

## 2. Anerkendelse og autonomi

I det følgende skal vi se på, at anerkendelse er betingelse for udviklingen af centrale *menneskelige* kapaciteter såsom autonomi, og at den derfor må gives på baggrund af et potentiale snarere end af faktisk performance. Disse teoretiske udredninger skal klargøre vores forståelse hvorfor man i offentlig ledelse heller ikke kommer uden om den anerkendelsesdimension, der handler om, at anerkendelse er en betingelse for værdifulde menneskelige aktiviteter og kapacitetsudvikling. Det er netop denne anerkendelse, der er omdrejningspunktet, når Honneth via T.H. Marshalls beskrivelse af rettighedernes udvikling i det 18., 19., og 20. århundrede selv foreslår, at vi forstår velfærdsstatens institutionsudbygning som en stigende og udvidende anerkendelse af, at der er socio-økonomiske betingelser for menneskers værdifulde kapacitetsudvikling og udfoldelse, og at disse betingelser bedst sikres for alle borgere, når anerkendelsen institutionaliseres. Det er tillige Honneths grundtese, at anerkendelse spiller en central funktion for individets udvikling af personlig autonomi (dvs. evne til at være 'herre i eget hus'). Tesen er, at

personlig autonomi afhænger af evnen til at kunne identificere sig med ens egne egenskaber, og at denne evne udvikles i de typer af samspil med andre i personlige, offentlige og arbejdsmæssige relationer, hvor man oplever anerkendelse (ibid; Honneth 1994). I det følgende tages der afsæt i det synspunkt, at Honneth har ret i, at velfærdsstaten anses for at have en væsentlig funktion i at fremme menneskers *autonomi*, og at denne autonomi kun kan fremmes for alle medborgere, når det sker gennem *institutionaliseret* anerkendelse.

På den måde kan man rekonstruere hvorfor velfærdsstatens frontlinjepersonel har tildelt en central opgave i at forvalte denne anerkendelse. Når Honneth peger på anerkendelse som afgørende for udviklingen af autonomi, så peger han nemlig på betingelser for realiseringen af en helt central norm for den nordiske velfærdsstats frontlinjemedarbejdere. Dansk Socialrådgiverforening har fx vedtaget et etisk regelsæt (1995, 1997, 2000), hvor selvstændighed, selvbestemmelse, frihed, demokrati, personlig integritet og personligt ansvar er de centrale værdier. Ser man på etikbøger og etiske professionsidealer for lærere, sygeplejersker og pædagoger, så skal de ligeledes se sig selv og behandle deres kollegaer som autonome individer og respektere og fremme borgernes personlige autonomi (Husted 1995; Husted 2013; Andersen et al).

Idet autonomi er et bærende oplysningsideal og udgør et grundlag for den værdighed alle borgere tilskrives som lige medborgere i et demokratisk samfund, er anerkendelsen af potentialet for autonomi ikke noget velfærdsstaten legitimt kan trække tilbage begrundet i pragmatiske og strategiske hensyn. Når Honneth forsvare den institutionaliserede anerkendelse, er det således ikke, fordi det er rart at være værdsat eller fordi, det er noget mange medarbejdere stræber efter, og derfor er motiveret af. Værdsættelse er interessant for Honneth, fordi det tænkes at spille en afgørende rolle for udviklingen og videreudviklingen af *autonomi*.

Det at anerkendelse af et potentiale kan føre til udviklingen af autonomi, og at anerkendelsen således er moralsk begrundet, spiller en rolle for offentlig ledelse både direkte og indirekte. Direkte betyder det en styrkelse af tillidsdagsordnen, og forventningen om, at frontlinjemedarbejderne udøver selvstændig dømmekraft, og at de forventes at kunne anerkende kollegaers og borgers autonomi.<sup>3</sup> Indirekte spiller det ind, fordi lederen skal anerkende fx en pædagog, socialrådgiver, lærer eller sygeplejerske, der selv har som opgave at anerkende borgere – høj som lav – med lige respekt i udtryk for, at de alle i

grundlæggende forstand er medborgere og rummer et værdifuldt potentiale for autonom deltagelse i det fælles liv (Esping-Andersen 1990: 21, Marshall 1950).

### 3. Anerkendelse og samfundsmæssig styring

Anerkendelse er i den filosofiske tradition Honneth viderefører ikke blot en gave til individerne. Det er også et vigtigt samfundsmæssigt styringsredskab, der kan få individer til at indordne sig under fælles målsætninger, når den er betinget af ens performance inden for fælles fastsatte mål.

Denne pointe er dog ikke klart gennemført hos Honneth, og jeg vil derfor til en start trække på pointer fra traditionen. Ifølge Smith løser individerne i kombination anerkendelseskampen gennem deres egeninteresserede strategiske interaktion. Ifølge Smith søger alle individer anerkendelse, hvilket er med til at gøre dem orienteret i mod andres vurderinger af deres faktiske adfærd. Det har en grundlæggende moralsk afrettende effekt, som når børn fra barnsben må lære at indordne sig på legepladsen, for at blive en del af den fælles leg og anerkendelsesrelationerne. I hierarkiet finder vi hver i sær vores plads, og ud fra strategiske hensyn søger vi forskellige former for anerkendelse, hvilket kun er godt. Det er nemlig med til at fordele rollerne i samfundet, og er med til at indstifte en *fairness* i fordeling af goder og materielt sikkerhedsnet, som er med til at give en nødvendig balance mellem dynamik og stabilitet i samfundet. Den, der søger en stabil anerkendelse, må tage til takke med, at den er relativt kølig. Den, der tør satse og søger anerkendelse for særligt bemærkelsesværdige præstationer, risikerer at ende uden goder, hvis projektet mislykkes, men kan også slå igennem og modtage 'varm' anerkendelse. Det bliver da en samfundsopgave at afsløre de individer, der pynter sig med stjålne fjer eller på andre måder forsøger at snyde sig til anerkendelse.

Rousseau var langt mere skeptisk overfor om individets strategiske søgen efter anerkendelse medfører den rette balance mellem dynamik og stabilitet i samfundets reproduktion. Det skyldes, at han ikke primært var optaget af, den dynamik, innovation og kapitalproduktion anerkendelsessøgen, sammenligninger og ønsket om at være højere rangeret end andre medfører. For ham første den ukontrollerede anerkendelsessøgen ikke blot til svindel og bedrag men også til økonomisk ulighed, statusmæssige dominansrelationer og individuel ulykke (Neuhouser 2010; Rousseau 1979).

Hegel advarede ligesom Smith mod den kategori af borgere, der anså sig selv som hævet over landets love. Men modsat Smith gjorde han også opmærksom på nødvendigheden af

at være opmærksom på den ufrivilligt marginaliseredes identitetsdannelse og anerkendelseserfaring, når staten overvejer sine reproduktionsmekanismer og -udfordringer. Hegel gjorde opmærksom på, at den borger, der står uden for arbejdsmarkedet mangler noget helt centralt for sin identitetsdannelse, og at det udgør en trussel for samfundet, hvis en stor gruppe borgere opgiver troen på, at de kan vinde anerkendelse fra det samfundsmæssige fællesskab (Hegel 2004). Hegel fokuserede i en vis overensstemmelse med Smith og Rousseau på at beskrive mulighederne for, at individer på forskellig vis gennem deres samfundsmæssige roller kunne opnå former for anerkendelse, der var individuelt tilfredsstillende, og som samtidigt understøttede individernes identitetsdannelse på en måde, der ville gøre de aktiviteter, de var motiverede til at udføre (fx gennem arbejdet) i overensstemmelse med samfundets hensyn til dets reproduktionsevne. Hegel har blik for de dannelsesmæssige processer individet skal gennemløbe fra i sin ungdom, at eftersøge det personligt tilfredsstillende for sidenhen at give ens aktiviteter og produktion en form, der også kan tilfredsstille andre. Kunstneren eller videnskabsmanden må lægge ting til side for at dygtiggøre sig, men må også forlade eksperimenter, der måtte være personligt interessante, hvis disse ikke også kan møde andres behov og interesser.

Honneth formulerer et lignende synspunkt, hvor samfundets målsætninger og individets målsætninger forenes ved, at individer finder deres plads i et system af *funktionel arbejdsdeling*. Ideelt set, kan individerne derigennem både tilfredsstille deres individuelle ønsker om at udtrykke sig på en særlig måde, og her kan 'samfundet' nikke anerkende til at man i sin udfoldelse bidrager til at nå fælles målsætninger eller løse fælles problemer. Her tildeles anerkendelse som individuel *værdsættelse* frem for almen *respekt*. For Honneth vil en sådan type anerkendelse kunne sikre individers oplevelse af selvværd, der er en forudsætning for, at de kan føle sig og handle som frie individer (se Jørgensen 2005). Dette hegelianske perspektiv tilskriver som Smith mennesker en fundamental og positiv motivationskraft i deres søgen efter anerkendelse, men det tilføjer til Smiths perspektiv, at velfærdsstatens ideal om lige medborgerskab fordrer en institutionel bearbejdning og fortolkning af de udfordringer og muligheder, der knytter sig til menneskers krav på *lighed i status som medborgere*.

#### 4. Frontlinjepersonalets dobbelte anerkendelse

Dette afsnit beskæftiger sig nærmere med hvordan frontlinjemedarbejdere i velfærdsstaten har en dobbelt rolle i forhold til at udøve anerkendelse både ubetinget og betinget af faktisk adfærd og performance. Har man at gøre med samfundets borgere, som de er flest, så behøver der ikke at være en modsætning mellem respekt- og værdsættelsesanerkendelsen. Anerkendelsesteorien, som den udvikles af Honneth, forstår nemlig begge typer af anerkendelsesbærende menneskelige relationer som havende det mål, at sætte parterne *fri*. En socialrådgiver skal således fx ved hjælp af selvstændig tænkning hjælpe en borger, der ikke har hoved og hale i sit liv til at 'finde *sin* egen vej'. Når man i et sådan forløb også må respektere den borger, der protesterer, når man forsøger at motivere en sådan frigørelsesproces, så kan denne respekt ses som et instrument, der på sigt også hjælper på frigørelsesprocessen.

Når frihedsfordringen samtidig kan være et samfundsprojekt, så skyldes det, at autonomi ikke er det samme som friheden til at gøre, hvad man har lyst til. Anerkendelsesteorien fortæller os således, at der er klare rammer for, hvordan et menneske kan opnå den ønskede livsform (autonomi), og hvad en sådan livsform indeholder (fx personlige og offentlige relationer, hvor man lever op til bestemte billeder af menneskelig anerkendelses-værdighed). Anerkendelsesteorien har som grundpræmis, at individers frihed afhænger af, om samfundet i det store hele formår at få sine borgere til at finde identitet i familieliv, arbejdsliv og en vis grad af offentligt demokratisk engagement.

Honneths analyse giver opmærksomhed om, at der findes en stor gruppe af offentligt ansatte, hvis funktion på den ene side er at understøtte 'det industrielt organiserede arbejdsmarked', og på den anden side har som funktion at udgøre velfærdsstatens anerkendende ansigt. Honneths analyse gør opmærksom på, at anerkendelsesformer ikke er principielt uforenelige. De kan være sammenfaldne i tid, som når man både elsker sit barn ubetinget og værdsætter dets arbejdsindsats. To vidt forskellige anerkendelsesrelationer kan også udspille sig mellem to personer inden for en meget kort tidshorisont. En kærlig relation kan erstattes af misstemning, hvis den ene part pludselig erkender, at den anden ikke værdsætter én. Det fører fx ikke til nogen professionsmæssig krise for en sagsbehandler, hvis man pludselig må ændre attitude og afvige fra en ekspressiv respektfuld behandling af borgeren, hvis det pludselig fremkommer, at borgeren helt kalkuleret har løjjet om centrale forhold.

Det er langt sværere på samme tid at være tillidsfuld og fuld af mistillid. Det kender man fra jalousi. Mistilliden kan godt fortrænges, men så snart den er til stede, forandrer tilliden sig. De to kræfter kæmper og tilliden må *vindes* tilbage. Forældre er naturligvis nødt til både at stille krav til deres børn og elske dem på samme tid. Men hvis relationen når der ud, hvor kravene har evnen til at fortrænge kærligheden, så er relationen grundlæggende forandret. Så må kærligheden vindes tilbage. Narkomansønnen, der igen og igen svigter, kan måske genvinde en tillidsfuld og kærlig relation til forældrene. Hvis det ikke lykkes, betyder det ikke nødvendigvis, at kærligheden er helt fraværende i relationen, men vil fx ligge som noget, der kan hives frem, hvis parterne bærer på et erfaringsreservoir af erindringen om kærlighed.

Relationen mellem socialrådgiver og borger har ikke et sådan fælles erfaringsreservoir. Socialrådgiveren har som opgave at *indstifte* et sådan reservoir idet velfærdsstaten har en ekspressiv opgave i forhold til at udtrykke respekt for alle borgeres værdighed uagtet borgernes nyttefunktion (Miller 1978; Jørgensen in press). Det er ikke utænkeligt, at borgeren, socialrådgiveren møder, oplever det der af anerkendelsesteoretikere opleves som den største krænkelse, nemlig usynlighed (Honneth 2003). Velfærdsstatens frontlinjemedarbejder udgør således muligvis den sidste bastion af menneskelighed. Men denne ekspressivitet synes umulig i samspil med mistillid. Socialrådgiveren er velvidende om, at en hovedgrund til, at det er mennesker, der udfører socialrådgiverens funktion er, at mennesker er bedre til at vurdere, om der er grund til at have tillid til de informationer et andet menneske kommer med end en computer ville være.

En ingeniør kan løse og skabe et samfundsproblem på samme tid, hvis man bygger en bro, der er dyrere end nødvendigt, er usikker eller involverer ødelæggelse af naturen, men broer kan bygges på måder, der ikke ødelægger naturen. Det er således muligt at opskrive en sammenhængende formel for, hvornår vi anerkender en ingeniørs særlige bidrag til at løse et fælles problem. Kun ved at gradbøje den retslige anerkendelse kan socialrådgiveren løse opgaven med at håndhæve aktivlinjen. En ubetinget respekt i form af sociale goder synes ikke mulig inden for det paradigme der opereres med. Alligevel – og med god grund – lever, det Lipsky kalder, myten om altruisme både i Honneths model og i beskrivelserne af etikken og værdierne i det sociale arbejde (Husted, 2009).

At hjælpe et menneske, der har store udfordringer i sit liv med at blive fri, er naturligvis en enorm opgave at få lagt på sine skuldre. Skal man samtidig forvalte anerkendelsens

dobbelthed, kræver det stor menneskeforståelse og fingerspidsfølelse. Når de to perspektiver støder sammen, NPM og anerkendelse, så opstår krydspreset. Det er således blot på den baggrund ikke mærkeligt, at flere danske studier har dokumenteret, at socialrådgivere føler et krydspres mellem at skulle være borgerens advokat og at gennemtvunge systeminteresser (Carstens 1998: 16). De kæmper med at integrere det sociale arbejdes Janus-ansigt (Nissen & Harder 2008). Mødet med kravet om at ”kontrollere” frem for at ”hjælpe” kan synes som et møde mellem ”to meget forskellige verdener” (s. 236). Netop socialrådgiverne er udsendt mellem advokat og bureaukrat perspektiverne.

I lyset af Honneths adskillelse af respekt og værdsættelse, kan vi bedre forstå hvordan fx socialrådgivere kan stå i et særligt krydspres. Deres kontrol har således en moralsk begrundelse i, at samfundet har brug for, at borgerne bidrager til dets reproduktion. Værdsættelsesanerkendelse er betinget af ens faktiske bidrag og ikke blot at ens potentiale. Socialrådgiverne på beskæftigelsesområdet skal udmønte *aktivpolitikken* (Damgaard 2003, 2) eller *aktivlinjen* hvilket betyder, at velfærdsydelse som kontakthjælp er intimt knyttet til de arbejdsløses pligter (Carstens 1998, 61). Hvor en række begrundelser for aktivlinjen kan gå hånd i hånd med ønsket om at udvise *respekt* for de arbejdsløse, tjener aktivlinjen også funktioner, der snarere er udtryk for pisk og mistillid; men samtidig knytter den sig til det moralske ideal om værdsættelse som afhængig af performance.

Her risikerer ønsket om at bruge den tilbageholdte anerkendelse som instrument potentielt til at underminere den respekt, der bør gives på baggrund af borgernes potentiale for at få styr på deres eget liv, og leve med autonomi. Carstens (1998) nævner således, at aktiveringslinjen skal virke som en trussel for både folk i arbejde og for arbejdsløse. Truslen styrkes når aktiveringen rummer et stigmatiserende element (dvs. er misanerkendende) (s. 66). Desuden skal den forebygge social uro ”ved fysisk at holde de fattige bestemte steder i bestemte tidsrum” (s. 68). Det er således én måde at håndtere det problem, Hegel beskrev som at marginaliserede risikerer at blive en trussel mod samfundet.

En særlig rolle spiller målsætningen om at ”at opretholde og styrke selvforsørgelsesprincippet som grundlæggende moralsk værdi af hensyn til den samfundsmæssige velfærd” (s. 69). Dette sidste princip rummer i Carstens formulering både en henvisning til samfundet som hele, som noget individet – inklusiv de allersvageste – har en moralsk forpligtelse på at opretholde. Det betyder, at mangel på selvforsørgelse er udtryk for individuelt svigt af et moralsk princip. Dette princip er direkte oversætteligt til Honneths

ideal om værdsættelsesanerkendelse, selvom Honneth i den Hegelske tradition netop ser det som en udfordring man må påtage sig fra et overordnet samfundsstyringsperspektiv (Neuhouser 2003; Fraser & Honneth 2003).

Begrundelsen for tilsidesættelse af det kollektive ansvar begrundes i økonomisk teori. Carstens knytter således idealet om selvforsørgelse til hvad hun kalder ”TROEN på den fulde beskæftigelses genkomst” (Carstens 1998, 69). Dermed udtrykker idealet om selvforsørgelse, at socialhjælpen som socialhjælp er en anomali, der bør afskaffes. Hvor børnepasning og sygepleje er blivende og rationelle måder at understøtte markedet og sikre velfærd, er arbejdsløshedsunderstøttelse udtryk for noget irrationelt.

Sammenholdt med at Carstens udtrykker det som ”et formuleret centralt sigte med aktivlinjen at flytte ansvar fra det offentlige til den enkelte” (s. 67), så stiller aktivlinjen en grundlæggende præmis for socialrådgiverens samtale med en arbejdsløs, der gør at det ikke ville være rationelt, moralsk rigtigt eller systembærende hvis socialrådgiveren skulle påtage sig hovedansvaret for at hjælpe borgeren igennem krisen. I Carstens analyser af samtaler mellem socialrådgivere og klienter, hvor ”processens resultat i sidste ende [er] afgørende for den ene parts fysiske overlevelse”, ser hun en grundlæggende præmis om, at ”den ene parts selvopfattelse og indre moralske holdninger vurderes” (s. 121).

Det stiller alt andet lige socialrådgiveren i en sværere situation i forhold til at tage vare på samfundets svageste og at finde anerkendelse fra ledelsen herfor end fx sygeplejersken eller læreren. Den person socialrådgiveren i sidste ende hjælper, stemples samtidig som afviger (s. 104).

Socialrådgiverne råder ofte over menneskeskæbner. Hvor en lærer eller pædagog kan justere sit pres og fx dagen efter vise et mere venligt ansigt overfor børnene, har socialrådgiver ofte et mere begrænset grundlag for vurdering af borgerens situation før og efter ens intervention, og færre muligheder for at vise begge ansigter. Det betyder af og til, for at sætte dette på spidsen, at man må vise to modstridende ansigter på samme tid. Det kan i sig selv så tvivl om ens dømmekraft, men når man samtidig kan være i tvivl om, hvorvidt der er andre aktører, der fungerer som sikkerhedsnet, hvis man afviser borgerens ønsker, kan man stå med en tvivl om, hvorvidt man var den, der trampede på hænderne af den borger, der klamrede sig til den eneste tømmerflåde på havet. Sådanne medarbejdere, vil dog også have grunde til at føle et stik af usikkerhed om deres egen dømmekraft i situation. Professionsetiske idealer, målbeskrivelser for deres faglige funktion og borgerens



bedende øjne sætter frontlinjemedarbejderen under pres. Samtidig udgør borgernes reaktioner en konstant udfordring for tilsidesættelsen af omsorghensyn. Reaktionerne kan være negative på måder, der ikke appellerer til medarbejderens følsomhed, og kan styrke deres billede af, at de under ingen omstændigheder ville kunne gøre den store forskel (Lipsky 1980, 9).

## 5. Anerkendelse og kritik

I dette afsnit ser vi på, at anerkendelsens rammer i demokratiske samfund vil være under udvikling, og at det er legitimt at være modstander af de nuværende rammer. Honneth er blevet fremstillet som forsvarer af bestemte tilsyneladende stabile anerkendelsesrelationer. Det betyder ikke at borgerne må underkaste sig givne anerkendelsesrelationer blot fordi de tilsyneladende (som i det ovenstående) er udtryk for hhv. respekt- eller værdssættelsesanerkendelse.

Honneths hovedværk hedder *Kamp* om anerkendelse. Dens udgangsbøn er, at fremtiden vil vise, hvilken retning anerkendelsens former udvikler sig. Det er ikke udtryk for relativisme, men for det synspunkt, at mennesker har væsentlige moralske grunde til at gå til kamp for anerkendelse, når anerkendelsens former er utilfredsstillende. Hvorvidt deres grunde er væsentlige kan ikke altid ses i situationen, men viser sig over tid. Til hjælp for afklaring af om bestemte ønsker om anerkendelse er rationelle eller patologiske har vi de eksisterende anerkendelseskategorier og deres normative grundstruktur. Ønskes borgerne en materiel og retslig anerkendelse, der skal sikre deres mulighed for at gøre hvad de nu engang har lyst til, eller søges en materiel og retslig anerkendelse med henblik på, at de skal kunne udvikle deres autonomi og blive til ligeværdige medborgere i et demokratisk samfund? I det sidste tilfælde, så kan deres krav begrundes inden for rammerne af eksisterende moralske normer som kondenseret i det Honneth kalder retslig anerkendelse. Ønsker borgerne en større frihed i forhold til hvilke typer bidrag til samfundets fælles målsætninger, der anses for anerkendelsesværdige, så kan dette være et legitimt forsøg på at udvide rammerne for hvad der kan give værdsættende anerkendelse.

Ligeledes har borgerne ret til at kritisere eksisterende anerkendelsesformer som blot glasur snarere end substantielt. Honneth har forsøgt at opstille parametre til afsløring af, om den anerkendelse, der allerede tilsyneladende er på spil (fx lederens anerkendelse af medarbejderen under krydspres) på manipulerende vis slører over rent *strategiske* interesser. Honneth (2009) undersøger således på hvilke måder, anerkendelse kan udgøre

et retorisk og strategisk middel, der ved at fremme et ”positivt selvbillede” skal fastholde individer og grupper ”i eksisterende dominansstrukturer” (s. 323). Her kan noget der ligner værdsættende anerkendelse blot være en måde at pådutte borgeren ”et særligt selvbillede, der skal motivere dem til frivilligt at påtage sig forpligtelser, der tjener samfundet” snarere end understøtter deres ”autonomi” på sigt (ibid). Anerkendelse tjener her at få individer til at holde sig snævert til deres sociale rolle og deri at udfylde deres pligter og følge de normer. Så længe de holder sig til spillereglerne modtager de som belønning en offentlig anerkendelse af deres sociale identitet og rolle (s. 324). ”To recognize someone would then mean to encourage him by means of repeated and ritual invitations to adopt precisely that self-conception that conforms to the established system of behavioural expectations” (ibid). Strategien kan være effektiv, hvis den udvider de kompetencer borgeren traditionelt selv har fundet anderkendelsesværdige (professionalisme, effektivitet og brugertilfredshed) (s. 340). Honneths centrale greb til at afsløre ideologisk anerkendelse kan diskuteres. Han påpeger, at anerkendes medarbejderne pludselig for at være selvstændige entreprenører (s. 343ff), da bør det få udslag i ”institutionelle policies og praksisser” (s. 345) på præcis den måde, at ”de materielle betingelser for realiseringen af de nye evaluative kvaliteter” sikres strukturelt (s. 346). For den givne case, er spørgsmålet således, om de materielle betingelser for at medarbejderne kan agere som entreprenører eller innovativt strukturelt tilvejebringes af arbejdsgiverne (s. 346). Det centrale i denne artikel er ikke, om denne afsløringsstrategi virker<sup>4</sup>, men at påpege, at Honneth på den ene side tilbyder et sæt af kategorier, der kan hjælpe til at beskrive hvordan krydspres bliver til dilemmaer for frontlinjepersonalet, og på den anden side har blik for, at anerkendelsesformerne selv bør være udsat for kritisk undersøgelse. Anerkendende ledelse må således både forholde sig til frontlinjemedarbejdernes anerkendelsesmæssige dilemmaer, som ledelsens budgetstyring er med til at gøre særligt problematiske og forholde sig til, at medarbejderen helt legitimt kan stille spørgsmålstejn ved selve anerkendelsesformerne både i deres relation til borgerne og til ledelsen.

### **C. Muligheder for anerkendende ledelse**

Medarbejdere ses i det anerkendelsesperspektiv, der bl.a. er udviklet af Axel Honneth med stærk inspiration fra Hegel, ikke som egennyttorienterede, selvrådende eller dovne (sml. Majgaard 2012). De anses for at være optaget af anerkendelse som en konkret bestyrkelse i deres værd. Værdsættelsen knytter de både til deres personlige identitet på et overordnet

plan, og mere specifikt til deres særlige fag- og arbejdsidentitet. Empirisk belæg for en sådan teoretisk funderet tese kunne man finde ved at store grupper i samfundet udtrykker ønske om at 'arbejde med mennesker' og 'at gøre en forskel'. Det er anerkendelsesteorien, der hjælper til nærmere at formulere, hvad det er for et behov, og hvad det er for en arbejdsmæssig motivation og drivkraft, der dermed udtrykkes. Hvis den offentlige institution har som opgave at udtrykke anerkendelse for borgernes status som medborgere frem for blot at graduere på baggrund af performance, så bør ledelsen anerkende de medarbejdere, der lever op til dette ideal, og som ikke lader sin behandling af enkeltindivider afhænge af samfundets generelle forestillinger om høj og lav status.

Denne enkle fortælling må dog suppleres og nuanceres. Den konkrete og forestillede anerkendelse søges nemlig i følge Honneth ikke primært fra lederen, men fra offentligheden som abstrakt størrelse. Oplevelsen af anerkendelse og eget værd understøttes godt nok af konkrete oplevelser af anerkendelse, men anerkendelsen af fagidentitet og fagfunktion er aldrig blot et forhold mellem medarbejder og leder. Medarbejderen ønsker, at den anerkendelse, de kan blive til del fordel på baggrund af, om man rent faktisk udfører en funktion, der er nyttig og anerkendelsesværdig ud fra standarder hele samfundet i princippet tilslutter sig. Medarbejderen har brug for anerkendelse for deres særlige bidrag til at løse en samfundsmæssig funktion, og det særlige bidrag kunne da være på exceptionel måde, at udvise dømmekraft.

Der er dog i sig selv grænser for, om offentligheden kan vurdere om denne dømmekraft er udnyttet på exceptionel vis. Der er således epistemiske grænser for om andre kan vurdere, om krydspresset er håndteret på en måde, der 'deler sol og vind lige'. Ligeledes vil et klient og bruger-tilfredshedsorienterede evalueringer ikke være nogen sikker kilde til forståelse for, om medarbejderen formåede at vise begge statens ansigter på rette vis. Socialrådgivernes klienters opfattelser af anerkendelse og misagtelse vil ofte være stærkt subjektive og afvigende, hvis de i længere tid har oplevet misagtelse i form af mangel på kærlighed, disrespekt eller mangel på værdsættelse. Den bedste faglige anerkendelse, frontlinjepersonalet kan få kommer givet vis fra kollegaerne. I reflekterende teams kan kollegaerne dele syn på, hvordan krydspressets anerkendelsesdimensioner bør håndteres. Her vil det naturligvis spille en stor rolle, om socialrådgiverne vitterligt anerkendes som autonome og faglige eksperter (se Rambøll 2004, afsnit 4.1.5). Her spiller ledelsens

anerkendelse således alligevel en afgørende rolle for, om medarbejderen kan indgå i tilfredsstillende anerkendelsesrelationer.

Ledelsens rolle bliver afgørende, hvis frontlinjemedarbejderens funktion er at håndtere et anerkendelsesmæssigt krydspres, dvs. at håndtere det at repræsentere et Janusansigt selvom man på et givet tidspunkt kun har ét ansigt at vise. Men hvordan skal lederen da *anerkende* dette? Det er her ikke nok, at lederen understreger, at medarbejderen skal bruge sin faglighed og ikke tænke for meget på kommunens budget. Det er således ikke nok at anerkende medarbejderen autonomi verbalt, hvis man samtidig begrænser den med henvisning til budgethensyn og uden yderligere at italesætte legitimiteten af nye prioriteringer.

Når artiklens afsnit A sammenholdes med afsnit B, så synes NPM og anerkendende ledelse at stå i et grundlæggende modsætningsforhold. Som nævnt ovenfor, er det dog netop en præmis for NPM, at man ikke har fuld tillid til frontlinjemedarbejderne. Som svar herpå kvantificerer man opgaverne og tidsstyrer indsatsen. Hermed bliver der en tendens til, at reflekterende teams i bedste fald bliver rummet, hvor kollegaerne frem for ledelsen kan vise, at de vil bakke kollegaen op, hvis 'der bliver en sag ud af det'. Kollegaernes anerkendelse udtrykkes da som det tavse team af politibetjente, der 'ikke kan huske noget'. Det er reelt også den anerkendelse lederen kan give: 'bliver der en sag ud af det, så tager jeg det på mig'. Denne anerkendelse er dog også dobbelt. Medarbejderen anerkendes nu for sin evne til at undgå, at der bliver en sag ud af sagerne; altså at undgå at afdelingens (læs: lederens) relative autonomi (læs: job) trues fordi sager får revisionens eller mediernes opmærksomhed.

Anerkendelsesteorien tilbyder en filosofisk antropologi, der står i konflikt med forestillingen om den egennyttmaksimerende aktør. Selvom det antages, at aktørerne grundlæggende søger anerkendelse, betyder det naturligvis ikke, at man antager, at mennesker aldrig er dovne, eller at de altid har blik for og er motiveret af at bidrage på deres særlige måde til samfundets fælles målsætninger. Pointen er istedet, at mennesker påvirkes af, hvordan de bliver set og anerkendt. Derfor skal man tænke sig grundigt om, inden man blot indfører kontrolinstanser, der indirekte udtrykker mistillid til, om medarbejderne er motiveret af almene målsætninger frem for blot egeninteresseret at få deres løn for mindst mulig indsats (se Pettit 1997b og Brennan & Pettit 2004). Pointen er ligeledes, at det er muligt at få borgere til at efterstræbe fælles målsætninger på en yders samvittighedsfuld

måde, hvis målsætninger ikke fremstår som abstrakte størrelser, og hvis de i stedet anerkendes for at have dømmekraft og evnen til at håndtere konkrete sager ud fra en indsigt i velfærdsstatens normative idealer (Neuhaus 2003). Hvis sådanne indsatser skal måles, da må medarbejderen i det mindste inddrages i dialogen om, hvad målsætningerne for arbejdet er. Samtidig må manageren opgive sin påståede neutralitet i forhold til fortolkning af målsætninger og øge sin konkrete indsigt i de anerkendelsesformer, velfærdsstaten skal kunne rumme ifølge den normative tolkning, anerkendelsesteorien lægger op til. Det afføder naturligvis spørgsmålet, om NPM vil tillade at mellemledere får autonomi til at løse en sådan lederopgave eller om en sådan tolkning af lederopgaven fører til usikkerhed i toppen, til røde tal på bundlinjen og til at jernnæven i fløjlshandsken *må* strammes.

Socialrådgiverne og deres ledere er på mange måder en central case i forhold til at vurdere potentialet for anerkendende offentlig ledelse under skrap budgetstyring. Socialrådgiverne har et stort budgetmæssigt pres samtidig med, at de både skal klargøre borgerne til (arbejds)markedet, hvor borgernes anerkendelsesværdighed aldrig kan tages for givet men må vise sig gennem deres adfærd, performance og mulige succes. Presset skal håndteres samtidig med at socialrådgiverne udtrykker respekt for borgernes ubetingede værdighed. Lederne må fokusere på, at frontlinjemedarbejderens anerkendelse af borgerne ikke tager overhånd, da anerkendelse kan underminere budgetterne.

NPM og anerkendelsesteorien udtrykker forskellige opfattelser om målsætninger for de aktiviteter, som ledelse i den offentlige sektor påvirker. NPM synes modsat sine egne antagelser at forandre målsætningerne i de institutioner, den indføres. Hvor velfærdsstater fx har værdiorienterede, kvalitative målsætninger som mægtiggørelse, der skal understøtte realiseringen af alle medborgeres lige status som demokratiske borgere, så betyder budgetorienteret målstyringen af velfærdsstatens frontlinjemedarbejdere ofte, at de oplever en konflikt mellem de kvantitative mål, som de måles på, og de kvalitative mål, de mener velfærdsstatens kvalitet skal måles på.

NPM og anerkendelsesteorien som udviklet af Honneth taler tillige tilsyneladende forskelligt sprog bl.a. fordi de opererer med vidt forskellige *tidshorisonter*. Hvor NPM sekvenserer tiden og nødtigt ser længere frem end til næste årsindretning, opererer Honneth i *Kampen om anerkendelse* med en fornuft, der endnu kun delvist har sat sig igennem over 300 år.<sup>5</sup> Skal anerkendelse fungere som ledelsesinstrument inden for et NPM-regime, da må den vise sit værd inden for kort tid. Kan den ændre noget i medarbejdernes motivation

med henblik på deres målopfyldelse og *performance*? Hvis ikke, må en ny ledelsesstrategi afprøves. Honneths anerkendelsesteori kan kun argumentere for, at anerkendelsesforventninger som en stabil motivationsfaktor blandt de fleste borgere kun yderst langsomt lader sig forandre.

Hermed nærmer vi os den store udfordring for anerkendelse i offentlige ledelse. Lederen ville tilsyneladende skulle anerkende sine medarbejdere for at bidrage til at løse samfundsmæssigt legitime og fastsatte problemer og vedtagne målsætninger. Men begge parter er klar over, at lederen ikke kan give medarbejderen en entydig anerkendelse herfor. Det skyldes, at medarbejderne allerede står i et målsætningsmæssigt krydspres. Krydspreset står ikke kun mellem målsætninger, men også mellem mål og midler. Dertil kommer, at medarbejderne ofte har en stærk professionsidentitet, idealer om metodefrihed og en forestilling om, at deres arbejde kun kan forstås ved indgående forståelse for den analytiske proces, fagmedarbejderen gennemgår i mødet med konkrete borgere (Rambøll 2004, afsnit 4.4.).

Betyder det, at jeg ligesom Lipsky ender i en *apori*: vi har både brug for NPM og anerkendelse, men de to er ikke forenelige? Er der ingen løsning på spændingen mellem NPM og anerkendende ledelse? Her i artiklens sidste afsnit, skal jeg gå ind på dette spørgsmål ved at udvide anerkendelsesperspektivet med et kommunikativt perspektiv.

### 1. Anerkendende dialog

I det følgende skal vi se på anerkendelse som dialog. Afsnittet munder ud i et spørgsmål om, hvordan anerkendelse som dialog er mulig i et NPM regime. Anerkendelse af frontlinjemedarbejdernes dømmekraft kan nemlig i lyset af ovenstående tolkes som en villighed til at anerkende de dilemmaer frontlinjemedarbejderne står i. Majgaard (2013) argumenterer for, at ledelsen overfor medarbejderne må ”være åben for den måde, hvorpå krydspres og dilemmaer kommer til syne, når vi beskriver vores situation og vilkår” (38). Jeg skal ligeledes forsvare det synspunkt, at dialog kan vise en udvej, men jeg skal til en start på baggrund af min analyse pege på udfordringer for en dialogisk tilgang.<sup>6</sup> En af udfordringerne er, at NPM anbefaler, at ledere bør have en anden faglighed end deres ansatte (Michelsen in press, 28). Det kan gøre det svært for lederen at forstå hvilket grundlæggende normativt krydspres medarbejderen selv mener at stå i. Tillidsreformer, der ekspliciteres som forsøg på at gøre ledelsen gennemsigtig og legitim gennem større åbenhed og højere grad af kommunikations*flow* bringer ikke nødvendigvis denne forståelse

nærmere. Netop forståelse synes ellers påkrævet ikke mindst for undgå at styringens krav opfattes som meningsløse (Andersen et al (2012).

På baggrund af begrænsningerne i anerkendelsesteorien på dette punkt, henter jeg teoretisk inspiration i Habermas' kommunikationsteori. Dette udgør ikke et totalt skift i teoretisk perspektiv. I undertitlen på Honneths hovedværk om anerkendelse indgår udtrykket "moralsk grammatik", og som for Honneth kræver for Habermas udviklingen af demokrati *anerkendelse* af individer; en anerkendelse vi bl.a. modtager ved at indgå i kommunikative relationer med andre. Om Habermas lyder det, at "The self develops out of reciprocal recognitions through which individuals define their identities" (Warren 1995, 177).

På et andet afgørende punkt, er der tillige overensstemmelse mellem Honneths og Habermas' projekter: Habermas tilslutter sig den forestilling, at den grundlæggende legitimering af de mange handlinger komplekse samfund afhænger af, må bero på, om kollektive handlinger går hånd i hånd med *individuel autonomi*. Det betyder også, at de mange funktionelle roller, individer må påtage sig og hvis indbyrdes relationer kræver kollektiv koordinering, nødvendigvis muliggøre autonomi. Dvs. at individerne ideelt set skal kunne forhold sig til deres roller med autonomi, og at koordinering af handlinger ikke tager form af rene påbud, men rummer mulighed for refleksion og gensidig forståelse (Warren 1995, 168).

"Internally, autonomy implies that one can adopt a reflexive attitude toward one's own internal impulses, interpreting, transforming, censoring, and providing names for needs, impulses, and desires, as well as expressing them to others as interests. With regard to the social world, autonomy implies that one can distance oneself from traditions, prevailing opinions, and pressures to conform by subjecting elements of one's social context to criticism. Autonomy includes, then, the capacity for critical judgement" (Warren 1995, 173).

Habermas' teori bestyrker legitimiteten i, at ledelsen skal fokusere på forståelsesorienteret kommunikation som mulighedsbetingelse for at frontlinjepersonalet kan fastholde og videreudvikle deres dømmekraft og i deres arbejde fortsat arbejde for at styrke borgernes autonomi. Gensidige forståelsesprocesser er nemlig ifølge Warrens tolkning af Habermas nødvendige for at styrke individernes autonomi. Autonomi udvikles, når man er istand til at distancere sig fra ens umiddelbare fortolkning af interesser, behov og opgaver, men denne distancering kræver ofte, at man diskursivt møder andres fortolkninger af noget, man selv

har fortolket, eller bliver tvunget til diskursivt at forklare og retfærdiggøre ens egen forståelse af et fænomen (s. 172). Autonomi involverer desuden evnen til at tænke i alternativer og til at give grunde for, hvorfor man anbefaler den ene norm eller handleform frem for en anden. Man skal således være istand til at løfte sig op over givne praksisser, traditioner og vaner selvom disse er tæt forbundet med ens egen selvforståelse og identitet (s. 173f).

Det er ligeledes Habermas' påstand, at autonomi udvikles igennem retfærdiggørelse. Det er ved at retfærdiggøre overfor andre, hvad ens behov og interesser er, at man presses til at udvikle et reflekteret syn på disse. Igennem denne proces kan vi blive klogere på vore behov og teste om det er vores eller blot udtryk for ukritisk overtagne normer, vaner og kultur (Warren, 1995, 179). Udover retfærdiggørelsesprocessen vil det ofte være et uundværligt bidrag til udviklingen af individets autonomi (og evne til selvkritiske analyse), at dets behov og interesser udfordres af andre. Først i et dialogisk fællesskab med andre, der påvirkes af ens bestræbelser på at opfylde egne behov og ønsker kan man udvikle principperne bag ens dømmekraft. Det er først derigennem, at man reelt er istand til at analysere og genfortolke ens situerede ønsker og målsætninger:

“Individuals can develop principles of judgment only by conversing with those affected. Only in this way can maxims of conduct relate to individual needs, interests, and situated commitments. And only in this way can individuals challenge the need interpretations of others and be motivated to challenge their own” (Warren 1995, 179)

NPM som ledelsesform låner i det lys grundlæggende sin legitimitet i forestillingen om, at målsætningerne, lederen fastsætter, ikke er væsensforskellige fra frontlinjemedarbejderens og de politisk valgte repræsentanternes. Anvendes rå magt uden forsøg på legitimering eller reference til tradition mangler åbenlyst legitimitet (Warren 1995, 169f). Autoritetsgenererende diskurs skal kunne inddrage kontekstuelle erfaringer og forståelse for handlingers kompleksitet (s. 177), men på den anden side må diskursen stå i parentes og have en distance til efterfølgende handlinger. Forståelsesorienteret kommunikation er kun mulig, når parterne ikke efterfølgende vil blive taget til indtægt for, hvad de har sagt. Det er afgørende, at kun det bedre argument får magt i samtalen, og det kræver, at andre magtrelationer holdes på afstand. Kun når parterne kun motiveres af en kooperativ søgen efter sandhed og vurdering af påstandes legitimitetskraft kan argumenter få fuld magt (s.



170).<sup>7</sup> Pointen er, at det kræver tillid til ledelsen, hvis frontlinjemedarbejderen skal gå ind i forståelsesorienterede diskurser med ledelsen, hvor deres dømmekraft og normerne de følger åbent diskuteres med henvisning til kontekstuelle handlinger og vurderinger, man har foretaget. Medarbejderen har brug for forvisning om, at ledelsen ikke vil misbruge ny information, hvis man bekender, hvilke udfordringer man har svært ved at håndtere i ens nuværende situation (sml. Miller 1989).

For den enkelte medarbejder kan kommunikation om konflikter synes en håbløs kamp. Hvis man end ikke forestiller sig, at ens leder deler ens forståelseshorisont, så kan det synes lettere at gemme sig og forsøge i det mindste at nå de mål, der er opsat; at undgå for meget bøvl, og forsøge ikke at tænke alt for meget på det, når dagen er ovre. For lederen, kan 'konflikten' forstås som allerede håndteret mest muligt rationelt med en procedure, der netop flytter konflikten til frontlinjemedarbejderen. Ledelse kan da forstås som netop opstilling af kvantitative mål, der skal efterleves i kombination med en retorisk udmelding om, at man da selvfølgelig forventer, at fagpersonerne garanterer fagligheden. Den retoriske udmelding kender man fx fra universitetsdebatten, hvor en sænkning af de faglige krav mhp. at nå de kvantitative krav udmønter sig i den retoriske udveksling: universitetsunderviserne spørger 'var det det I ville have' og politikerne svarer 'det havde vi da *slet ikke* forventet af fagpersoner – er jeres faglige hjerte ikke stærkere?!' Modellen sætter frontlinjemedarbejderne i en catch-22. Går de ud og fortæller, at de er nødsaget til at svække de faglige krav, så er der rigtig nok problemer i afdelingen, men det er samtidig let for lederen at sætte fingeren på den enkelte medarbejders 'evne til at håndtere det moderne arbejdslivs naturlige krydspres'.

Hvad skulle der således til, for at dialoger om konflikter blev taget og for at forståelseshorisonter blev udvidede? Det synes ikke nok, at konflikter udgør en trussel for effektiviteten. Det gør det nemlig ikke for lederen. Så længe der er tale om autonome enheder (den enkelte socialrådgiver), der må håndtere presset, så er der fra ledelsens side ingen grund til at gå nærmere ind i at anerkende krydspreset som et problem og en faglig udfordring, der er presset af kommunale budgetter.

## **2. Udfordringer for forståelsesorienteret kommunikation**

Habermas og Warren er ikke blinde for, at forståelsesorienteret kommunikation er både exceptionelt og tidsskrævende. Ofte er det mest rationelle og effektive da også at handle ud fra vaner og givne procedurer. Det er først når uenigheder bliver åbenlyse og væsentlige, at

der er brug for at genskabe en fælles forståelse (s. 171). Argumentet om, at det er rationelt at kommunikere, burde på den anden side møde tilslutning. Autonomi i institutioner og rolleudførelse er nødvendig for institutioners og samfunds legitimitet. For at realisere legitimitet og autonomi er det nødvendigt med dialog. Det skyldes både, at man dermed skal klare en test, der går på, om den anden part finder ens argumenter legitime. Hvis først dette accepteres, bliver det ligeledes naturligt at støtte op om brugen af dialogfacilitatorer og –moderatorer. Spørgsmålet er blot, hvad der skal få ledelsen til vitterligt at erkende dette, hvis man frygter at en sådan proces er vejen mod at den budgetorienterede kontrol skal løsnes? NPM regimet forsøger at vie uden om en sådan reciprok legitimeringsproces ved at anse NPM for at være noget andet end en magt, der må legitimere sig selv. NPM forstås derfor blot som et instrument til at nå de mål, der allerede diskursivt og demokratisk er vedtaget af de relevante parter. Målene er således legitime, og da instrumentet er aktører, der er sig målene bevidst som fagpersoner, er magten således illegitim og kræver heller ikke diskursiv koordinering eller nærmere forståelsesdialoger for at være legitim.

NPM foregiver i et hierarkisk system at tilbyde en neutral tolkning af allerede eksisterende målsætninger. NPM henter sin foregivne legitimitet i, at det er en managementform forstået som *administrationsform* snarere end en *ledelsesform*. NPM låner sin legitimitet i forestillingen om, at man blot administrerer de legitime målsætninger på en mere rationel måde frem for at indstifte nye målsætninger, der underminerer de etablerede. Her tjener det sikkert NPM regimets hierarkiske styring, at man forsøger at undgå at lederne rekrutteres blandt medarbejderne

Hvis der eksisterer et pres, synes det at komme fra anomalier i NPMs forestillede instrumentalisme, der netop bunder i fagpersonalets copingstrategier (sml. Warren 1995, 191). Heller ikke her synes presset dog stærkt, i forhold til at forsvare autonomiens normative overhoved eller vigtigheden af forståelsesorienteret legitimering af koordineret handling. Fagpersonalet står ikke nødvendigvis samlet med et klart ønske om at fremme autonomi og forståelse. Det kan med Habermas' teori forklares med at relationen mellem mellemledere og frontlinjemedarbejdere er et magtfuldt rum. Begge aktører er sig bevidst, at forståelsesorienteret kommunikation fra frontlinjemedarbejderne vil gøre medarbejderen sårbar overfor lederens magt til at optimere sin arbejdsstyrke (fyre og forflytte).

Mennesker er som sprogbrugere muligvis grundlæggende motiveret af at få ens egen forståelse bekræftet af andre i det sociale liv. Denne motivation er muligvis også potentielt

med til at motivere os til at løse konflikter (Warren, 1995, 179), men NPM omgår dette behov ved at sikre at medarbejdere og ledere har forskellig forståelseshorisonter og forskellige retfærdiggørelsescirkler. Habermas har sikkert ret i, at demokratisering af relationerne og løsrivning af magtrelationerne ville muliggøre den form for åben refleksion, som autonomi og legitimitet i lyset af autonominormen kræver, men netop fordi NPM i sin selvforståelse kun er legitim, hvis den fastholder evnen til styring og magtfuld kontrol over målsætninger og handlinger, så kan den ikke tillade udviklingen af terapeutiske relationer mellem ledere og medarbejdere, hvor patienten (medarbejderen) er fri – og føler sig fri – til at sige hvad som helst (Warren 1995 188).

### 3. Muligheder på trods?

Warren skriver i sin søgen efter potentialer for realiseringen af Habermas ideal om legitime normer og udviklet autonomi, at “i princippet” er der grundlag for kritik og diskurs på arbejdspladser, hvor medarbejderne er sat sammen for at eftersøge bestemte mål. Det er netop ”behovet for at performe” der fører det ”omkostningsfyldt for gruppen at ignorere konflikter og mislykket kommunikation” (Warren, 1995, 190). Præmissen i Warrens argument er at medarbejderne kan overvinde forskelle i forståelseshorisonter, der grunder i etniske, religiøse eller politiske uenigheder når de efterstræber et fælles mål. Det er givetvis rigtigt fx i en eksperimenterende enhed på LEGO, men hvis frontlinjemedarbejderen mener, man er sat i verden for at yde omsorg for det hele individ og styrke og respektere individets selvstændighed mens lederen forstår målet som at nå kvantitative mål, der kan registreres og stille enheden godt i konkurrencen med andre enheder, så deler man netop som udgangspunkt ikke en fælles forståelse for enhedens målsætninger, opgaver og problemer. I NPM arenaer tilskyndes den type dialog-moderatorer, Warren ser som hjælpere for realiseringen af idealet om institutionel legitimitet og individuel autonomi, ikke til at vove sig frem eller anerkendes:

“In such groups, there are often individuals whose personalities and skills of communication dispose them to act as mediators and facilitators, and who gain (discursive) authority within the group because they are very good at listening, probing, drawing out opinions, interpreting, offering options, and restating them. Such persons often sense when positions have become polarized, say, as a result of threats to self-esteem, and can recommend delaying decisions, allowing time to disentangle motives. This is the kind of authority possessed by a chairperson who

serves at the pleasure of the meeting, or for a specified period within an organization. Because formal powers of the chair are limited, authority rests on discursive means, and success often depends on his or her ability to play a quasi-therapeutic role” (Warren 1995, 192).

Warren anerkender, at demokratisering af arbejdspladserne og mægtiggørelse af arbejderne i form af indflydelse på organiseringen af arbejdet og i form af magt-fri deliberative fora ikke er udbredt (Warren 1995, 190; 1993, 231).

Hvordan skulle mægtiggørelse af arbejderne da tage form? Ved at kombinere Warrens fokus på kommunikation og Honneths fokus på *kamp* om anerkendelse (Honneth 2006, kapitel 9), synes en nødvendig faktor at være et stærkt refleksivt og fagligt samarbejde, hvor der var udbredt anerkendelse af det normative krydspres. Disse faglige grupper skulle da kæmpe for deres faglige autonomi ved at formulere, hvad det er for en central opgave, den enkelte medarbejder har for hele samfundet, og formulere, at de betingelser, der ofte er for arbejdet gør, at en central samfundsopgave potentielt svigtes. Denne strategi udgør et klassisk middel mod at velfærdsmedarbejdere mister gejsten og fokus (Pettit 1997a). Når strategien kobles med anerkendelsesteorien hos Honneth viser det sig, at den aldrig må forblive et retorisk instrument til dræning af medarbejdernes *human resources*.

Det skyldes ikke blot pointen fra artiklen om 'anerkendelse som ideologi', det skyldes også den centrale historie i *Kampen om anerkendelse*. Her udtrykker de systematiske anerkendelsesrelationer (kærlighed, respekt og værdsættelse) nemlig udkommet af en *bottom-up* proces, der kan tolkes som hele folkets informerede og reflekterede røst, som den viser sig at være stabil og holdbar over tid. Denne indirekte demokratiske procedure (indirekte fordi den viser sig som en folkelig proces snare end en gang etableret som folkelig forfatning) giver anerkendelsesformerne deres legitimitet. Som *bottom-up* proces og som udtrykkende en inklusiv forståelse af, hvem der har noget at sige om borgernes behov for anerkendelse, vil anerkendelsesteorien ikke tillade, at NPM ledere operationaliserer målene – slet ikke uden efterfølgende målsætningstjek.

## Konklusion

At offentlig ledelse er et konfliktuelt projekt synes lige for. I *kodekset for god topledelse* (Forum for Offentlig Topledelse, 2005) anerkendes det, at bundlinjen må være kompleks og rumme både hensyn til ressourceforbrug, effektivitet og innovation men også til demokratiske og velfærdsmæssige grundværdier (s. 17f). At NPM som ledelsesinstrument i det offentlige kan føre til uintenderede konsekvenser, er heller ikke nogen ny påstand (Hood & Peters, 2004, 269). Denne artikel har givet et (primært) filosofisk og teorifunderet bidrag til debatten om NPM i offentlig ledelse, der har åbnet et perspektiv på bagvedliggende fagidentiteter og fagmotivationer blandt de frontlinjemedarbejdere, der står i et anerkendelsesmæssigt og budgetmæssigt krydspres. Med fokus på socialrådgiverne, har artiklen primært bidraget til at forstå hvorfor relationen frontlinjemedarbejder-mellemlider er konfliktuel i et regime, der fokuserer på budget effektiviseringer og outputkontrol. Ved anvendelse af Axel Honneths anerkendelsesteori fokuserede artiklen på en særlig type krydspres visse grupper af velfærdsstatens frontlinjemedarbejdere står i for at svare på, for at svare på hvornår og hvorfor NPM er svært forenelig med anerkendende ledelse.<sup>8</sup>

Da Honneths teori er udviklet på et højt abstraktionsniveau, er artiklen i høj grad teorifortolkende og udvikler sig som en gensidigt informerende fortolkning af praktiske udfordringer i offentlig ledelse i velfærdsstaten og anerkendelsesteori som velfærdsstats- og kommunikationsteori. Det er en central pointe for Honneth, og det tror jeg er helt rigtigt set, at professionsidentiteter betyder meget for arbejdere, og at det er vigtigt om lederne grundlæggende forstår arbejdsfunktionerne og anerkender medarbejdernes arbejdsindsatser og derigennem anerkender professionsidentiteterne på grundlæggende den måde medarbejderne selv gør det.

Artiklen har haft fokus på NPM som budgetstyringsinstrument, der sætter fokus på kvantificeret output snarere end medarbejder identitet og den kvalitative værdi frontlinjepersonalet har som velfærdsstatsopgave at skabe sammen med borgerne (Greve 2011, 251). Samtidig har jeg peget på, at NPM er et udtryk for erkendelse af, at man ikke kan styre frontlinjemedarbejderne direkte i deres arbejdsproces, fordi de nødvendigvis må tildeles en i det mindste relativ autonomi. På den måde er man tvunget til en adfærd, der umiddelbart kunne minde om tillidsbaseret ledelse (ibid, 252; Hood 1991), og man finder da også kommunale aktører, der tror på kombinationen af NPM og ”værdibaseret ledelse”, hvor man forsøger at styre organisationen via ”opbakning om fælles mål” (Andersen, N. Å.

2008, 37f). Den centrale udfordring for denne antagelse er dog, at 'opbakning' til fælles mål kan forstås både som kvantitativ og strategisk opbakning eller som kvalitativ og forståelsesbaseret. Derudover giver antagelserne om NPMs forenbarhed med værdi-, og tillidsbaseret ledelse kun mening når man ikke ser nærmere på relationen mellem velfærdsstatens frontmedarbejdere og deres (mellem-)ledere. At fokusere på frontmedarbejdernes krydspres er heller ikke nyt, men denne artikel bidrager med nye vinkler på dette krydspres ved at anskue det i et specifikt anerkendelsesteoretisk perspektiv. Det er ved at fokusere på frontmedarbejdernes krydspres<sup>9</sup>, at vi kan se hvorfor NPM og anerkendende ledelse står i en dyb spænding til hinanden.<sup>10</sup>

Der er medarbejdere, der står i et grundlæggende krydspres, fordi de skal repræsentere to sider af velfærdsstaten på samme tid (fx socialrådgiveren, der skal agere socialt sikkerhedsnet for selv klienter, man har mistillid til). Krydspreset leder til reelle dilemmaer, når medarbejderne presses til at nedprioritere sider af deres faglighed og professionsetiske kodeks. Hvorvidt NPM er en trussel mod medarbejdernes anerkendelsesarbejde handler således i høj grad om, hvorvidt NPM fører til budgetmæssig orientering, og i kvantificeringen af kvalitative mål gør ledelsen blind for de reelle dilemmaer budgetpresset sætter medarbejderne i. Samtidig har det indflydelse, om ledelsen anser medarbejderne for at udgøre en konstant budgetmæssig trussel. Her er socialrådgiverne anderledes stillet end mange andre offentligt ansatte, da deres skøn netop ofte direkte påvirker de kommunale budgetter.

Når mellemledere skal anerkende disse medarbejdere, så udfordres dette af at mellemlederne samtidig skal holde frontlinjemedarbejderne fast på budgetrammerne for deres arbejde, hvorfor det er lederen, der af og til gør frontlinjemedarbejderens arbejde tragisk i lyset af de professionsidealer, de (ofte) er bærere af. Relationen mellem frontlinjemedarbejder og mellemleder må basere sig på tillid, hvis anerkendende dialog skal være mulig, men det kræver at tillidsrelationen overlever kombinationen af lederens ('hårde') krav og forstående ('bløde') dialog. Hvis denne relation ender med at være tillidsfuld må dette dog ikke skyldes, at frontlinjemedarbejderen til fulde har overtaget budgetperspektivet. Frontlinjemedarbejderen må nemlig samtidig fastholde en forestilling om, at det er lederens hårdhed, der i flere situationer er årsag til at medarbejderen (muligvis) svigter borgere, der (muligvis) efter en afvisning står uden det sikkerhedsnet, som

frontlinjemedarbejderen (med opbakning i professionsetikken) ser det som sin opgave aldrig helt at trække væk under borgeren.

Hvad er da løsningen? Halve løsninger går på at lederen lægger nogle af kortene på bordet, så man kan søge at få forståelse for, at det også er i almenvællets interesse, at de offentlige udgifter ikke 'løber løbsk', eller at man relativiserer sikkerhedsnetsmetaforen med forestillinger om, at borgerne alligevel ikke kan hjælpes, hvis ikke de vil hjælpes. I lyset af Honneths teori om anerkendelse og af Habermas' perspektiver på dialog er konklusionen, at dialogen mellem mellemlideren og frontlinjemedarbejderen kun kan være reelt anerkendende, når en række dimensioner af frontlinjemedarbejderens arbejde anerkendes. Det gælder både den usikkerhed, der måtte være om frontlinjemedarbejderes dømmekraft og af de tragiske valg, der af og til må træffes. En anerkendelse heraf betyder også en anerkendelse af, at det er mellemlideren og den øvre ledelse, der sætter frontlinjemedarbejderen under pres. En løsning må således orientere sig 'opad' i systemet.

Artiklens fokus på kommunikation og berøring af ideen om lederen som *terapeut* giver mellemlideren som opgave at holde medarbejderen fast på de centrale demokrati- og velfærds mål hvilket skal understøtte retssikkerheden på en måde, der ikke udtrykker mistillid (sml. Pettit 1997). Hvis mellemlideren til gengæld ikke tilkendes denne opgave, så kan relationen mellem frontlinjemedarbejder og mellemlider ikke rumme den tillid, der er nødvendig for at frontlinjemedarbejderen tør lufte sin tvivl og usikkerhed vedrørende egen dømmekraft i vanskelige sager. At give et bud på hvilke forvaltningsmæssige og ledelsesmæssige forandringer, der kræves, hvis mellemlidere generelt skal kunne tilkendes en sådan rolle ligger uden for denne artikel.<sup>11</sup>

## Litteratur

Andersen, Grethe: *Anerkendende skoleledelse*. Dansk psykologisk forlag. 2008

Andersen, Jørgen Goul: "Voice og exit - borger, bruger eller forbruger?" Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet. red. Bente Bjørnholt; Jørgen Goul Andersen; Henrik Lolle. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008, 101-123

Andersen, Lotte Bøgh et al: "En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar" <http://www.forvaltningspolitik.dk/> 2012

Andersen, Lotte Bøgh & Søren Serritzlew: "Does Public Service Motivation Affect the Behavior of Professionals?" *International Journal of Public Administration*, Volume 35, Issue 1, 2012, pp. 19-29

Kjeldsen, Anne Mette, Jacobsen, Christian Bøtcher: "Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization?", *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (4), 2013, pp. 899-926

Andersen, Niels Åkerstrøm: "Velfærdsledelse: Diagnoser og udfordringer" I: *Velfærdsledelse I den selvstyrende velfærdsstat*, Camilla Sløk og Kaspar Villadsen (red.), Hans Reitzels Forlag, 2008, 33-68

Brennan, G. & Pettit, P.: *The economy of esteem: an essay on civil and political society*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Carstens, Annette: *Aktivering - klientsamtaler og socialpolitik*, Hans Reitzels Forlag, 1998

Dalsgaard, Lene & Henning Jørgensen: *Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, Frydenlund, 2010

Damgaard, Bodil: *Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie*. SFI 03:21, 2003

Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990

Fisker, Anders et al: *Socialrådgiveren på arbejde. Portræt af en profession og dens dilemmaer*, Hans Reitzels Forlag, 2008

Forum for Offentlig Topleddelse: *Public Governance – kodeks for god offentlig topleddelse i Danmark*, 2005

Grand, Julian Le: "Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the delivery of Public Services", *International Public Management Journal*, 13(1), 2010, 56-71

Greve, Carsten: "Reformer af den offentlige forvaltning" i *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*. Anders Berg-Sørensen, Caroline Howard Grøn og Hanne Foss Hansen (red), Hans Reitzels Forlag, 2011



Hansen, Anne Kathinka & Maya C. Flensburg Jensen: *Socialrådgivere på jobcentre – i krydsfeltet mellem beskæftigelsespolitik og profession*, Speciale på Forevaltning/Offentlig Administration, RUC, 2009

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Retsfilosofi*, Det lille forlag, 2004

Honneth, Axel: "Usynlighed: om anerkendelsens erkendelsesteori" i *Behovet for anerkendelse*, Gyldendal Akademisk, 2003

Honneth, Axel: "Recognition as Ideologi", Bert van den Brink & David Owen (ed) *Recognition and Power. Axel Honneth and the Tradition of Critical Social Theory*, 2009

Honneth, Axel: *Das Recht der Freiheit: Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit*, Berlin: Suhrkamp Verlag, 2011

Honneth, Axel: *Kampen om anerkendelse. Sociale konflikters moralske grammatik*, Hans Reitzels Forlag 2006.

Hood, Christopher & Guy Peters: "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3, 2004, 267-282

Husted, Jørgen: "Personlig autonomi: at gøre en dyd af nødvendigheden", *Philosophia*, 24(3/4), 1995, 121-146.

Husted, Jørgen: *Etik og værdier i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag, 2009

Husted, Jørgen: *Etik og værdier i sygeplejen*, Hans Reitzel, 2013

Høilund, Peter og Søren Juul: *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag 2005

Jørgensen, Simon L.; "Selvrealisering", *Selvrealisering - kritiske diskussioner af en grænseløs udviklingskultur*, 2005, 231-250.

Jørgensen, Simon L: *Self-esteem – precondition for and threat to the humane society*. Phd afhandling, Institut for filosofi, Aarhus Universitet, 2008a.

Jørgensen, Simon L.: ”Tre veje til respekt” I: Andersen, LM, Jørgensen SL and Skovmose HF (red.) *Folkeskolens filosofi – idealer, tendenser og kritik*. Philosophia, 2008b, pp. 299-325.

Jørgensen, Simon Laumann (in press): “Recognition, Education, and Civic Equality – Uncovering the Normative Ideals of the Welfare State”, *Social and Critical Theory*.

Jørgensen, Torben Beck: “Politik og produktion”, Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.): ”Livet i offentlige organisation. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked, *Jurist og Økonomiforbundets forlag*, 1999, 45-63

Klausen, Kurt Klaudi: *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Syddansk universitetsforlag, 1996.

Klausen, Kurt Klaudi: *Skulle det være noget særligt – organisation og ledelse i det offentlige*, Børsen, 2001

Lipsky, Michael: *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation 1980

Arthur O. Lovejoy: *Reflections on Human Nature*, John Hopkins Press, 1961.

Majgaard, Klaus: *Offentlig styring: Simpel, reflekteret og transformativ*, Hans Reitzels Forlag, 2013

Majgaard, Klaus: ”Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 3: Anerkendelsens og rationalitetens spiral”, *Økonomistyring & Informatik*, 27,2, 2002, 217-274.

Marshall, Thomas Humphrey: *Medborgerskab og social klasse*, Hans Reitzels Forlag, 2003.

Melander, Preben: *Lederskabsreformationen. Kampen for et demokratisk samspil som modspil til det globale imperium*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2012.

Menke, Christoph: *Tragödie im Sittlichen. Gerechtigkeit und Freiheit nach Hegel*, Suhrkamp 1996.

Merton Robert K.: *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1957

Michelsen, Randi Riis: ”Faglig ledelse i socialt arbejde – et praksisperspektiv” in Karin Kildedal, Erik Laursen og Randi Riis Michelsen (red.) *Socialfaglig ledelse – Børne- og ungeområdet*, Samfundslitteratur 2013/in press

Miller, David: “Democracy and Social Justice”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 8, No. 1, 1978, pp. 1–19.

Miller, David: “In what sense must socialism be communitarian?” *Social Philosophy and Policy*, 6(2), 1989, 51-73

Mortensen, Nils & Jens Peter Frølund Thomsen: ”En jernnæve i fløjlshandsken: magt i mødet mellem velfærdssystem og klient”, Peter M. Christiansen & Lise Tøgeby *På sporet af magten*, Aarhus University Press, 101-116.

Neuhouser, Frederick: *Foundations of Hegel’s Social Theory: Actualizing Freedom*, Harvard University Press, 2003.

Neuhouser, Frederick: *Rousseau’s theodicy of self-love: evil, rationality, and the drive for recognition*, Oxford University Press, 2010.

Nielsen, Jeppe Agger & Jørgen Goul Andersen: *Hjemmehjælp. Mellem myter og virkelighed*. Syddansk Universitetsforlag, 2006.

Nielsen, Vibeke Lehmann: ”Indbydelse til dans omkring markarbejderadfærdsbegrebet” , (red.) Vibeke Lehmann Nielsen og Niels Ploug, *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor søren winter*, Sfi – Det nationale forskningscenter for velfærd, 07:23, 2007, 149-170

Nissen, Maria Appel & Margit Harder: ”Forandringer i det sociale velfærdsarbejde – om oplevelsen af styring og socialrådgivernes strategier”, *Nordisk sosialt arbeid*, 3-4, 2008 233-245.

Pedersen, John Storm & Karl Löfgren: “Public Sector Reforms: New Public Management without Marketization? The Danish Case”, *International Journal of Public Administration*, 35:7, 2012, 435-447

Perry, James L. & Lois R. Wise: “The Motivational Bases of Public Service”, *Public Administration Review*, Maj/Juni, 1990, 367-373

Pettit Philip; “Freedom with honor: A Republican ideal”, *Social Research* 1997; 64, 1, 52-76 1997a

Pettit Philip; *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, 1997. 1997b

Pettit, Philip; “Towards a Social Democratic Theory of the State”, *Political Studies*, XXXV, 1987, pp. 537-551

Raffnsøe-Møller, Morten: “Aims and Formats for performance measurement at the Danish Universities: Battles over Performance Regimes and Procedures”, Kristensen, Jens Erik, Hanne Nørreklit & Morten Raffnsøe-Møller (red): *University Performance Management: The Silent Managerial Revolution at Danish Universities*, DJØF Publishing Copenhagen, 2011, 49-78.

Rawls, John: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1971

Rennison, Betina W.: “Offentlig ledelse? En fortælling om New Public Management og et alternativt studie på vej...”, Working Paper, CBS, Januar, 2000.

Rosenberg, Shawn W. (red.): *Can the People Govern? Deliberation, Participation and Democracy*, Palgrave MacMillan, 2007.

Rousseau, Jean-Jacques: *Emile: Or On Education*, Basic Books, 1979

Rousseau, Jean-Jacques: *Afhandling om ulighedens oprindelse og grundlæggelse blandt menneskene*, Gyldendal. 1996

Schmidt-Hansen, Ulrich & Aalund, Søren: *Kampen for autonomi – offentlig ledelse i krydspres*. Jurist og Økonomiforbundets Forlag. 2005

Smith, Adam: *The Theory of Moral Sentiments*, ed. D.D. Raphael and A.L. Macfie, vol. I of the *Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Indianapolis: Liberty Fund, 1982

Starke Peter: “The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review”, *Social Policy & Administration*, 40, 1, 2006, 104–120

Rambøll: “Undersøgelse af retssikkerhedslovens §4”, Rapport, Socialministeriet, 2004

Warren, Mark E. "The self in discursive democracy", *The Cambridge Companion to Habermas*, Stephen K White (red) Cambridge University Press 1995, 167-200

Warren, Mark E.: "Can participatory Democracy Produce Better Selves? Psychological Dimensions of Habermas's Discursive Model of Democracy", *Political Psychology*, 14(2), 1993, 209-234

## Noter

---

<sup>0</sup> Tak for nyttige kommentarer og henvisninger fra redaktør og reviewere på *Økonomistyring & Informatik*, kollegaer fra CARMA, CCWS og COMA (Institut for Statskundskab, AAU) foruden Gitte Sommer Harrits og Morten Raffnsøe-Møller (AU).

<sup>i</sup> Husted (2009) har som overskrifter: hjælpepligt og professionel integritet; værdighed og rettigheder; social retfærdighed; selvbestemmelse; det gode liv; etisk bevidsthed; fortrolighed. Den etiske dømmekraft skal udøves ved at afstemme en pluralitet af etiske hensyn. Der er stærke idealer på spil, der i sig selv let kan komme i konflikt og føre til dilemmaer (sml Husted 1995). Det er således væsentligt både at gøre opmærksom på idealerne og på hvordan man i praksis kan arbejde med at forsone dem. Det forbereder medarbejderen på, at der kan opstå krydspres, men ikke nødvendigvis på, hvordan det skal løses. Hvad gør den nyuddannede socialrådgiver, der oplever at kommunen systematisk opfordrer medarbejderne til at vurdere sager ud fra budgethensyn – så længere klager og avisskandaler undgås?

<sup>3</sup> Majgaard (2013: 139) er således for hurtig til at tilsidesætte Honneths teori med henvisning til, at den primært omhandler "sund udvikling."

<sup>4</sup> Man kunne forestille sig, at den medarbejder, der spørger til de materielle betingelser for, at medarbejderne kan leve op til nye vilkår gør sig selv sårbar. Konkurrence, performancestyringen, indsamling af data fra forskellige sammenhænge muliggør at lederen kan pege på, at 'her er der nogen, der godt kunne klare det'. Dermed er præmissen sat for en øjenudveksling mellem leder og medarbejder, hvor den underliggende dialog er: kan du ikke det, de andre kan, så er du det dårlige materielle grundlag, for at jeg kunne anerkende mine medarbejdere som x.

---

<sup>5</sup> I 1700-tallet blev der kæmpet for de civile rettigheders fornuft, i 1800-tallet for de politiske rettigheders og i 1900-tallet for de sociale rettigheder. Samtidig udtrykker det 300-årige perspektiv en langsom udvidelse hvem rettighederne omfatter. Først i 1915 får kvinder således politiske rettigheder og først i 1956 bliver politiske rettigheder for statsborgere fuldt uafhængige af social-økonomiske forhold. I dagens Danmark er anerkendelse af indvandrernes politiske rettigheder afhængige af, om de anses for at være en økonomisk byrde for samfundet.

<sup>6</sup> Udfordringer, som Majgaard overser, og som hans konstruktivistiske og narrative tilgang (38, 203-229) derfor i sidste ende risikerer kun at sløre for en tid

<sup>7</sup> Denne påstand er dog omstridt (Rosenberg 2007). Det er tydeligt, at rene diskussionsorganer uden magt har svært ved at fastholde debattørernes engagement. Hvis der ikke er noget at vinde ved at tage en magtkamp med ledelsen, og hvis man samtidig er usikker på, om et diskussionsforum mellem ledelse og medarbejder er et magtfrit rum, så kan der være alt for meget at tabe ved at åbne munden fra medarbejderens side, og lederen kan synes at have alt at vinde ved at spore debatten uden om konflikter.

<sup>8</sup> Forskningen i offentlig ledelse og NPM har øget fokus på de uafklarede spørgsmål om frontlinjemedarbejderes motivation (Andersen & Serritzlew 2012; Hansen & Jensen 2009; Grand 2010, 62, 68; Kjeldsen & Jacobsen 2013).

<sup>9</sup> Frem for politiske reformintensioner, ledelses- og organisationsteori eller klientperspektiver (Mortensen og Thomsen).

<sup>10</sup> Med dette fokus har jeg analyseret hvordan NPM påvirker (mis)tillidsrelationer mellem medarbejdere og ledelse. Artiklen har ikke behandlet andre sider af NPM som exit, voice, markedsgørelse, konkurrerende enheder mv. berøres ikke (Grand 2010). Ved som analysestrategi at fokusere på en specifik type ledelses-relationer inden for den offentlige sektor begrænses ligeledes den kritiske analyse af, hvorvidt NPM står i modsætning til alle tænkelige former for anerkendende ledelse (sml. Andersen, N. Å. 2008, 36f).

<sup>11</sup> Sml. Majgaard (2013 263ff, 291ff) og Dalsgaard & Jørgensen (2010, 77ff) for alternative bud på, hvad det er for en type dialog, der skal (gen)etableres i den offentlige ledelse og Klausen (2001, 218ff) og Melander 2012 (132ff) for bud på, hvilke mange udfordringer (og muligheder) offentlig ledelse står overfor.