

# Menneskeopfattelser, offentlig styring og den etiske fordring<sup>1</sup>

*Af Torben Beck Jørgensen, professor emeritus, Institut for Statskundskab, København Universitet*

## 1. Indledning

Styring i den offentlige sektor – f.eks. budgetstyring, kontraktstyring, præstationsløn, resultatstyring, markedsstyring etc. etc. – diskuteres ivrigt. Det, der sjældnere diskuteres – bortset fra nyere forskning inden for Public Service Motivation (Andersen & Pedersen, 2014) og forvaltningsetik (Berg-Sørensen, 2001) – er måske det vigtigste: hvilke opfattelser af mennesket er relateret til forskellige former for styring, og hvilken etisk fordring er knyttet til styring?

Styring i sociale systemer er altid styring af andres menneskers adfærd, og derfor forudsætter styring en opfattelse af menneskets natur eller dets grundlæggende egenskaber. I sin simpleste form er styring en impuls, der udløser en respons, der er betinget af konteksten, selve situationen, og af en mellemkommende variabel: menneskets natur eller grundlæggende egenskaber. Om man f.eks. har tillid eller mistillid til sine medmennesker, er afgørende både for impulsens udformning og for responsen.

Styring og menneskeopfattelser er et vidtspændende emne. Det illustreres af de to følgende synspunkter:

I Jo Nesbøs kriminalroman: *Flagermusmanden* kommer Teddy Mongabi, Sidneys værste alfons, med følgende synspunkt: »Og kontrol er alt i denne branche, ved du nok. Kontrol med pigerne og kontrol med kunderne. Mennesker er som hunde, ved du. En hund, man ikke har kontrol med, er en uheldig hund. Og uheldige hunde bider, ved du ...«

Et par tusind år tidligere sagde den kinesiske filosof Huai Nan Tzu: »Den som indordner sig under Taos forløb, og som følger himlens og jordens naturlige processer, finder det nemt at styre hele verden.«

At beskæftige sig med menneskeopfattelser er forbundet med visse risici. Nogle vil sige, at der slet ikke er sådan noget som menneskets natur. Andre vil have særdeles forskellige meninger om, hvad der er menneskets natur. Nogle vil hævde, at selv-

om der skulle findes en menneskets natur, vil man aldrig kunne bevise noget. Og atter andre vil hævde, at menneskets natur er en så kompliceret og variabel størrelse, at klare svar ikke kan forventes. Hvis man skal udtale sig om disse spørgsmål, er der således gode muligheder for at træde helt ved siden af, for at træde mange over tærerne og for at drukne i oceaner af klichéer og uklare synspunkter.

Det er ikke desto mindre vigtigt at åbne diskussionen, for uanset emnets besværligheder står det fast, at al styringsteori og -praksis bygger på en eller flere menneskeopfattelse – implicit eller eksplicit. For ikke at havne i bundløst kviksand, afgrænser jeg mit indlæg til fire hovedpunkter:

1. Hvilke opfattelser af menneskets natur kan komme på tale?
2. Hvilken opfattelse eller opfattelser synes at være dominerende i dag?
3. Hvorledes forholder forskellige opfattelser sig til hinanden?
4. Hvorledes er en etisk fordring knyttet til forskellige menneskeopfattelser?

## 2. Hvilke menneskeopfattelser findes der?

Den efterfølgende præsentation af menneskeopfattelser er ordnet i fire kredse. Ordet kreds anvendes her i stedet for gruppe eller type for at undgå at give associationer til almindelige typologier eller klassifikationer. I den samme kreds kan nemlig indgå opfattelser, som er teoretisk helt forskellige, og som normalt ville være placeret hver for sig, men hvor der er en underliggende affinitet mellem opfattelserne.

I det følgende præsenteres fire kredse:<sup>2</sup>

- selvisk rationalitet,
- det normstyrede menneske,
- det biologiske menneske og
- det etiske menneske.

Den enkelte kreds beskrives som en idealtipe. Det giver sig selv, at de følgende korte introduktioner ikke er udtømmende, hverken i bredden eller i dybden.

### *Kreds 1: Rationalitet og selvished*

Troen på det *rationelle* menneske er stor i vor kulturkreds. I sin essens kalkulerer det rationelle menneske sig frem til hvilke midler, der skal anvendes for at nå et bestemt mål. Midlerne vurderes i forhold til målet. Ikke omvendt. Manglende målopfyldelse fører derfor til en revurdering af midlerne. Hvilke mål eller præferencer, der er på spil, er uinteressant. Det er kalkulationen, der er central. Rationalitetsdiskussionen finder vi på kollektivt niveau såvel som på individniveau.

På kollektivt niveau byder organisationsteori og beslutningsteori på en omfattende diskussion (og kritik) af den rationelle model. Kendte hovednavne er her Weber, Simon og March. Denne diskussion er i høj grad en diskussion af de organisatoriske betingelser for at opnå rationalitet, og spørgsmålet om rationalitet er knyttet til organisationens mål. Min gamle lærer i driftsøkonomi på Handelshøjskolen i København betonedede altid meget alvorligt, at hvis man handler på en måde, der ikke fører til maximering af gevinsten, så handler man ikke rationelt. Det var næsten mere end en modelantagelse, det var en livsfilosofi. James D. Thompson's klassiker: *Organi-*

*zations in Action* fra 1967 siger det samme lidt mere distant og akademisk, når alle hans propositioner om årsags-virkningskæder indledes med: »Under norms of rationality ...«

Det *selviske* menneske derimod lader sig i sine handlinger alene lede af egeninteressen. Her handler det om at opfylde egne præferencer, ikke organisationens mål. Den smarte organisation spænder derfor egeninteressen for organisationens mål. Selviskhed og rationalitet er to af hinanden uafhængige fænomener, men ofte forenes det rationelle og det selviske aspekt. Så toner det menneske frem, som rationelt kalkulerer sig frem til, hvorledes opfyldelsen af egne præferencer kan maximeres. Rational Choice modeller bygger på denne forening af det rationelle og det selviske menneske. Det samme gælder markedsökonomien og ny-liberalismen.

Tilhængere af Rational Choice støtter sig til eller legitimeres af, hvad man kunne kalde for *Realismens og kynismens prærogativ*. Dette siger: Jamen det er sådan vi er. Når det kommer til stykket, rager vi gerne til os selv, og når det virkelig gælder, tænker vi kun på os selv. Man kan bare spørge retorisk: Hvad sker der ved varemangel eller skibsforlis? Ved varemangel hamstres der, ved skibsforlis tramper man gerne andre ned for selv at komme op på dækket for at få plads i en redningsbåd. I det hele taget – vil kynikeren tilføje – skal man ikke regne med, at mennesket drager omsorg for andre. Hvis man tror det, er man blot fanget ind af ønskedrømme. De kan være kønne – men er dybt urealistiske, og det er derfor fatalt at tro på det bedste i sine medmennesker. Det følger deraf, at man må tilstræbe besiddelsen af magt for at opnå bedst mulige betingelser for få tilgodeset egne præferencer.<sup>3</sup>

*Konsekvenserne for styring* er interessante. Udgangspunktet er, at centraladministrationen, regioner, kommuner og offentlige institutioner er befolket af selviske, kalkulerende magtmennesker. Den første konsekvens er naturligvis, at det selviske menneske må styres hårdt. Der er ikke plads til tillid. Tværtom er situationen karakteriseret ved mistillid (jf. Le Grand, 2003). Her er der to distinkte og velkendte muligheder. Den første mulighed handler om central kontrol, tæt styring, hierarki, regler og inspektion. Den anden mulighed – mindre hård – spænder egeninteressen for almeninteressen. Her reguleres adfærden ved hjælp af decentrale incitamenter. Det er to styringsopfattelser, hvis konfliktpotentiale kommer frem i kontraktstyring, der som idé indeholdt decentralisering men som på mange måder udviklede sig til en revitalisering af hierarkisk styring.

Den anden konsekvens er, at rationelle aktører, der styres, naturligvis vil forsøge at skabe antistyring – som i anden omgang må modsvares af den styrende aktør. Hvem er den smarteste? Når man på lederkurser beder kursisterne om at lede efter idéer til antistyring, er kreativiteten (og den praktiske erfaring) symptomatisk høj. Når man stopper huller i skattelovgivningen, igangsættes stor kreativitet for at finde veje uden om de nye regler. Med denne menneskeopfattelse bliver det sociale liv et spil; eller rettere: det består af en række spil.

#### *Kreds 2: Det normstyrede menneske*

Hvis mennesket opfattes som normstyret, er det i sit udgangspunkt et tomt kar, der gradvis fyldes med diverse »sociale væsker«. Den sociologiske opfattelse er, at mennesket er hængt op i en række tråde, tråde, som er spundet længe før det enkelte individs fødsel. Der er altid en verden før individet. Individet formes derfor gennem opdragelse, uddannelse, historiens og kulturens spor, etablerede vaner og normer osv.

Ifølge ny-institutionalismen er der en lang række institutioner i samfundet, som holder live i, udvikler, overleverer og formidler alle disse tråde.

Disse tråde manifesterer sig konkret på mangfoldige måder, f.eks. gennem juridiske regler, sociale normer, bygninger, uniformer, symboler, sprogekoder, professionelle kodeks etc. Man kan med den tyske filosof Ernst Cassirer sige, at mennesket lever i en verden af egne frembringelser, lukket inde i symboler og billeddannelser (Cassirer, 1999). Eller som en tidligere departementschef i Indenrigsministeriet pro-saisk – eller poetisk – har sagt det: »Det hænger i gardinerne«.

Skibet, der er ved at synke, rummer derfor passagerer, der qua sociale normer hjælper hinanden; mandskabet er trænet i at gøre det, der skal gøres for at undgå katastrofen, og kaptajnen går ned med sit skib, for det ligger nu engang indbygget i hans rolle.

*Konsekvenser for styring* er følgende: Mennesket har ingen specifik »natur«, det styres gennem internalisering af værdier og normer. Individets adfærd forstås ikke som den rationelle søgen efter personlige gevinster. Menneskets adfærd styres ved at danne rammer, der fastlægger, hvad der er passende adfærd.<sup>4</sup> Internaliseringen kan omfatte opfattelser af, hvad der godt og ondt, smukt og grimt og opfattelser af, hvorledes verden bedst kan forstås. Et prominent eksempel er professionelle kodekser.

Styring gennem internalisering er dyr. Den kræver store investeringer i prægning af mennesker, men til gengæld er den langtidsholdbar og virker over store fysiske afstande. Det er tilsvarende meget dyrt at ændre styringens retning.

### *Kreds 3: Det biologiske menneske – evolutionsteori og hjerneforskning*

En stærk kontrast til mennesket som en social konstruktion finder vi i forestillingen om det biologiske menneske.<sup>5</sup> Her er hovedsynspunktet, at mennesket er født med egenskaber, som vi ikke kan løbe fra – sådan uden videre: »Mennesker er fysiske væsener, biologiske organismer. Ingen livskraftig teori kan ignorere denne virkelighed ...« (Wachtel, 2008). Jeg skal se nærmere på to aspekter: evolutionsteori og hjerneforskning. Mens evolutionsteorien fokuserer på nogle genetisk forankrede adfærdstendenser, fortæller hjerneforskningen noget om vore muligheder for at træffe valg.

#### *Evolutionsteori*

»(D)et vigtigste ubesvarede spørgsmål i evolutionsbiologien, og mere alment i samfundsvidenskaberne, er ... hvordan samarbejde udvikledes – og kan beholdes i menneskers og andre dyrs grupper og samfund« (May, 2005). Evolutionsteoriens karakteristiske svar er som bekendt: »Vi kan kun have udviklet indsigt i samarbejde i omgivelser, hvor fælles handlinger gav en gruppe selektionsfordele.« (Enfield & Levinson, 2006). Evolutionsteori siger altså, at mennesket er disponeret for samarbejde. Kun de mennesker, der kunne samarbejde i en flok, overlevede. I begyndelsen var det måske en rationel og egoistisk beslutning at samarbejde, men så skal vi tilbage til tiden før menneskets oprindelse. Gennem tiden udviklede aben sig genetisk således, at den blev *disponeret* for samarbejde baseret på familie, nærhed og reciprok altruisme. Det betyder, at samarbejde er en spontan handling. Aristoteles endte med at få ret, mens Hobbes, Locke og Rousseau tog fejl. Mennesket er grundlæggende et socialt og dermed også et politisk dyr (Fukuyama, 2012). På det synkende skib giver man spontant hånden til en, der har svært ved at komme op til dækket, ligesom man ikke måber, hvis nogen rækker en hånden.

Der er to vigtige pointer her: Det ene er det allerede nævnte spontane samarbejde. Det andet er flokken, altså en gruppe af mennesker, der kan svinge f.eks. mellem 10 og 150, dvs. en størrelse der tillader ansigt-til-ansigt-kontakt og genkendelse. Dette punkt er vigtigt, for menneskets genetiske arv er ikke udviklet i et ansigtsløst masse-samfund, hvad enten dette er et diktatur eller et demokrati, men netop i en flok.

*Konsekvenserne for styring* er, at styring skal indrettes som en invitation til samarbejde i overskuelige sociale enheder. Her er det moderne samfund med alle dets institutioner og formelle organisationer, som overskygger flokken, et markant styringsmæssigt problem. Mennesket må genfinde sig selv i grupper og netværk, hvis store betydning er belyst for mange år siden, f.eks. af den amerikanske sociolog George Homans (1966) og senere af en række nye netværksteoretikere (f.eks. Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Problematikken er behandlet af Lennart Lundquist (2011) i bogen »Flocken i massamhället«.

*Hjerneforskningen* fortæller os, at mennesket reagerer lynhurtigt på følelser, stemninger, billeder, intuition o.l. Her er vi på bredbånd. Hjernen er derimod meget langsom, når det gælder om »at regne den ud«. Beslutninger bliver derfor ofte taget af os, uden at vi ved det. En brøkdel af et sekund efter, at hjernen har bestemt, at dette går vi ind for, »beslutter« vi, at dette går vi ind for. Som hjerneforskeren Morten Kringelbach (2004) har skrevet:

»På baggrund af denne hjerneforskning er der ... meget, der tyder på, at valg kun sjældent er rationelt drevet, og at rationalitet dermed (trods rygterne om det modsatte) langtfra er menneskets adelsmærke, og snart sagt alle valg bliver taget på baggrund af emotionelle og ikke-bevidste processer.«

Naturligvis finder vi ex post på de argumenter, der understøtter den tagne beslutning som fornuftig. Vi tror, vi handler rationelt, men i virkeligheden opstiller vi for os selv et rationalitetens teater. Dette er inden for organisationsforskningen glimrende beskrevet af Feldman og March (1981) i en artikel om information som signal og symbol. Gennem empiriske studier viste de, at informationsindsamling, rapporter, budgetanalyser, kloge ord fra eksperter etc. blev bestilt, trykt, omdelt, lagt frem til møder som bilag og nikket til, men at informationsmaterialet ofte blot havde en funktion som staffage. Rationalitetsteatret tilslører vor bagvendte beslutningsproces og lader os fremstå som fornuftige.

Man søger ubevidst opad på det synkende skib via den nærmeste trappe – også selvom det måske var smart at tage en omvej et dæk under. Men bagefter skal man dog nok forklare, hvorfor det, man gjorde, egentlig var fornuftigt eller i hvert fald tog sig fornuftigt ud.

*Konsekvenserne for styring* er på sin vis bizarre for vor moderne affortryllede verden. Styringen må ske via behændig brug af billeder, følelser og emotionelle symboler, samtidig med at styringen lader os beholde en forestilling om rationalitet. For den styrede er dette en betingelse, ligesom det er en betingelse, at denne modsigelse holdes skjult. For styringsaktøren betyder det, at der skal jongleres meget fikst for at skabe dette bedrag. Med mindre styringsaktøren selv ligger under for det. Når finansministre taler om behård og usentimental styring, tror de så selv på det?

#### *Kreds 4: Det etiske menneske*

Det er et fællestræk ved de første tre kredse, at de er ret systemiske og makroskopiske, og at det vælgende menneske ikke er på dagsordenen. Ganske vist handler men-

nesket i princippet frit i kredsløb 1 – det selvske og rationelle menneske. Men valget står blot mellem at handle klogt eller dumt i forhold til incitamentsstrukturen. I kredsløb 2 – det normstyrede menneske – retter mennesket sig ind efter, hvad der er passende. I kredsløb 3 er mennesket i genernes eller hjernens vold. Derfor tematiseres heller ikke en etisk fordring.

Vi vender os derfor mod den danske filosof K.E. Løgstrup. Hans hovedværk *Den etiske fordring* indledes med følgende ord:

»Det hører vort menneskeliv til, at vi normalt mødes med en naturlig tillid til hinanden. Det er ikke blot tilfældet, når vi træffer et menneske, vi kender godt, men det gælder også, når vi møder en vildtfremmed. Der skal særlige omstændigheder til, for at vi på forhånd står over for en fremmed med mistillid.« (Løgstrup, 1956/91:17)

I følge Løgstrup er tillid noget, der i en elementær forstand hører livet til. Dette er vigtigt, så meget mere som at vi lægger en del af vort liv i en andens hænder, når vi viser tillid. At vise tillid betyder at udlevere sig selv. Derfor reagerer vi normalt kraftigt, hvis tilliden misbruges. Ikke alene misbruges tilliden mod den, der har vist den, men det vises også, at man ikke har villet tage imod tilliden. De samme betragtninger gælder den åbne kommunikation.

Senere udvikler Løgstrup tanken om livsytringer (Løgstrup, 1971/96). Han skelner mellem to slags livsytringer: de suveræne livsytringer og de tvungne (Andersen, 1995).

Eksempler på de suveræne livsytringer er tillid, barmhjertighed, talens åbenhed, kærlighed, oprigtighed og troskab. En livsytring er suveræn i to betydninger. Den har overtaget i forhold til vor eventuelle modvilje mod at involvere os, og den bringer en situation i skred. Disse livsytringer benævnes også som de spontane. Livsytringen er spontan i den forstand, at den kommer af sig selv. Den er ikke et resultat af en overvejelse men udspringer på foranledning af mødet med den anden, der har brug for den.

Eksempler på de tvungne livsytringer er fornærmelse, skinsyge, misundelse, had og hævnghæder. Det er livsytringer, der er tvungne i den forstand, at de kredser omkring sig selv, og Løgstrup kalder derfor også disse livsytringer for de kredsende. Man kommer ikke videre men hænger fast i negative følelser. Enhver har formentlig oplevet det at hænge fast i f.eks. fornærmelse eller misundelse. De tvungne/kredsende livsytringer udgør en muligheds*sphærende* mulighed, mens de suveræne livsytringer udgør en muligheds*skabende* mulighed.

*Konsekvenserne for styring* er i og for sig ganske klare. Styring må bygge på tillid og åbenhed, og især skabe betingelser for at undgå misbrug. Fremfor alt må styringen søge at fremme de suveræne livsytringer og undgå de tvungne. Ganske enkelt. Hvordan man gør dette, er derimod ikke nogen enkel sag.

### 3. Hvilke opfattelser dominerer i dag?

Jeg går videre til mit andet hovedspørgsmål: Hvilke opfattelser dominerer i dag? <sup>6</sup> Mine svar på dette spørgsmål er subjektive. De bygger mest på fornemmelser og indtryk af den offentlige debat, mere end på egentlige undersøgelser.

Jeg ser mange tegn på, at opfattelsen af mennesket som selvisk og magtbegærligt har vundet frem. Det ligger f.eks. i, at NPM og markedstænkning sammen med Rational Choice har været på fremmarch samtidig med, at den hierarkiske styring ikke er trængt tilsvarende tilbage. Tværtom. Samtidig med at markedstænkning vinder indpas, revitaliseres den hierarkiske styring. Vi ser det i kontrol- og dokumentationssystemernes ekspansion. Hvad der ikke kan dokumenteres, eksisterer ikke. Cogito ergo sum – jeg tænker, altså er jeg – er afløst af documento ergo sum – jeg dokumenterer, altså er jeg. Vi står sandsynligvis i en situation med stigende overstyring, som grundlæggende udtrykker mistillid.

At det opleves som et problem for nogen, fremgår af den offentlige debat om djøfisering, regnearks-djøfere og kolde hænder. Djøfere er blevet sådan nogle, der som den lille dreng i H.C. Andersens eventyr *Snedronningen* har glemt deres Fader Vor og kun kan huske den store tabel. Dårlige til refleksion, gode til at regne den ud.

De er også blevet stærkt optagede af sig selv. Bladrer man løst i forskellige numre af djøf-bladet, er det åbenlyst, at både det journalistiske stof og mange af annoncerne kredser omkring den enkeltes karriere og udvikling som det centrale spørgsmål. »Løft blikket og se flere karrieretrin frem«, »nye muligheder for fleksible karriereløb«, »Spirer din karriere? Brænd igennem til jobsamtalen«, »Jeg stoppede op og mærkede efter«, »husk, at du også selv er et projekt«.

Som formuleret af Sørine Gotfredsen (2011): »... vi lever i en tid, hvor det langt hen ad vejen ses som noget naturligt, at den enkelte bruger kræfterne på at bane en vej for sig selv. I vid udstrækning er det selviske gjort til tegn på styrke. Vi forbinder ikke længere det selviske med noget syndigt, for synden er slet ikke længere en del af vores syn på livet.« (p164)

Men er det nu udtryk for, at menneskets sande natur – det selviske, kalkulerende menneske – bliver anerkendt? At vi lever i en mere realistisk tid? Det tror jeg ikke. Der er snarere tale om en almindelig strømning i vor tid og derfor en drejning i de grundlæggende normer og værdier (Pedersen, 2011). Sammenhængende hermed har styring via faglighed og professioner længe været på retræte. De er blevet delegitimeret af vedvarende kritik af ekspertarrogance, smagsdommeri og overlægehovmod. Professionerne er på tilbagetog fra ledelsen af offentlige institutioner (medmindre de har taget en master i et eller andet djøf-agtigt), ligesom politiseringen af centraladministrationen trænger fagligheden tilbage. Jeg mindes den daværende institution *Statsfrøkontrollen*, hvor direktøren var dr.agro, afdelingslederne lic.agro, og de menige medarbejdere cand.agro. Det mønster er en saga blot.

På den anden side er der tegn på en modgående bevægelse. I en periode blev der arbejdet meget med værdigrundlag, og der blev udviklet kodeks for god offentlig ledelse og god offentlig adfærd, ikke blot i Danmark men i en lang række lande (Beck Jørgensen & Sørensen, 2013). Endelig har tillidsbegrebet vundet indpas i diskussionen af offentlig styring, bl.a. gennem forskningen i Public Service Motivation (Andersen & Pedersen, 2014) og i arbejdet med en tillidsreform.<sup>7</sup>

Hvordan står det da til med tilliden? Det er et svært spørgsmål at besvare. Selvom evolutionsteorien betoner den genetiske disposition for samarbejde, og Løgstrup mener, at tillid er en i elementær forstand del af livet som menneske, så ved vi dog med nogen sikkerhed, at tillid til andre mennesker varierer en del fra land til land. I de nordiske lande ligger vi som bekendt højt med cifre mellem 60 % og 65 %, i Syd-europa ligger det noget lavere (eksempelvis Frankrig 20 %), og i Brasilien er vi nede på 3 %. Vi ved også, at tilliden til forskellige faggrupper varierer. Sygeplejersker

ligger traditionelt højt, mens politikere og journalister lige så traditionelt ligger lavt. Bankrådgivere lå tidligere højt. Det gør de ikke mere. Tilliden varierer også mellem forskellige dele af vort politiske system. Politiske organer som folketing og kommunalbestyrelser ligger typisk meget lavere end den offentlige forvaltning og dens institutioner som f.eks. hospitaler, domstole og politi (cf. Beck Jørgensen & Foss Hansen, 2009).

Er der i Danmark mere eller mindre tillid i forhold til tidligere? Fremvæksten i styringsinstrumenter vidner om mindre tillid – enten således at styringsinstrumenterne er et svar på mindre tillid i samfundet (og hvad er årsagen i så fald?) eller således, at styringsinstrumenterne i sig selv reducerer tillid.

Tillid – eller mistillid – er altså ikke noget, der bare er der. Som Løgstrup selv – lidt omvendt – formulerer det: »Der skal særlige omstændigheder til, for at vi på forhånd står over for en fremmed med mistillid.« Det er disse særlige omstændigheder, der er interessante at udforske nærmere, fordi de formentlig er voksende. Jeg kan give en lille anekdote til belysning.

Min far var i begyndelsen af 50'erne rådgivende ingeniør ved bygningen af Ålborghallen. Min far tog hver anden onsdag om aftenen med DFDS' natbåd til Ålborg. Der var møde om bord med arkitekterne. Ankommet til Ålborg var der om formiddagen møde med kasse- og regnskabsudvalget på borgmesterkontoret. Om eftermiddagen byggepladsmøde og om aftenen afsluttende drøftelser på en restaurant. Og, siger min far i et interview, »Honorarets fastsættelse skete nemt, borgmesteren sagde: »Vi har jo priskuranten«. Der blev aldrig skrevet en kontrakt.«

Ingen kontrakt? Der var med andre ord tillid. Man kan sammenligne dette eksempel med fremvæksten af nutidens indviklede selskabskonstruktioner, advokat- og regeltunge kontrakter og diffuse ansvarsplaceringer og overveje, hvad der i grunden er årsagen. En årsag til tilliden i 50'erne var sandsynligvis en lille og relativt velafgrænset byggesektor uden lange kæder af udenlandske under-underleverandører. Kort sagt et element af *flok*, hvor personligt kendskab og varige kontakter kunne skabe tillid, og hvor dårlig byggerådgivning rygtedes hurtigt.

Danmark er i internationale undersøgelser indtil videre placeret som et højtillidsland med lav korruption, lav magtdistance og lavt struktureringsbehov. Udtrykt lidt anderledes: Man kan have tillid til, at offentligt ansatte i Danmark handler sagligt og med mindre behov for regler og chefer end i så mange andre lande. Dette er et værdifuldt kulturtræk. Derfor er det bekymrende, at den menneskeopfattelse, som klarest truer disse kulturtræk – det rationelle, selviske menneske – netop synes at være den opfattelse, der er i stærkest vækst.

Der kan dog være den trøst, at moderne styring med alt hvad det indebærer af kontrakter, markedsstyring, performancemålinger, evalueringer og dokumentationsiver i et vist omfang kan være noget, vi dekobler os fra; et rationalitetens teater, hvis eksistens vi accepterer, og som hjerneforskningen vil bifalde. Hvilket bringer mig videre til det tredje hovedspørgsmål.

#### 4. Hvorledes forholder forskellige opfattelser sig til hinanden?

Forestillingen om rationalitet og selviskhed står umiddelbart som en kontrast til de tre andre kredse. Det biologiske menneskebillede er decideret afvisende. Evolutions-teorien modsiger egennyttens, og hjerneforskningen modsiger rationaliteten. På sam-

me måde bliver egennytten modsagt af Løgstrups forestillinger om tillid, åbenhed og de suveræne livsytringer. Endelig er forestillingen om mennesket som normstyret inkompatibel med tanken om det kalkulerende, selviske menneske.

Der er dog flere tænkelige koblinger mellem kreds 1 og 2: mellem det selvsk, kalkulerende og det normstyrende menneske, eller mere generelt mellem aktører og institutioner.

a. Institutioner konstituerer aktører, former deres virkelighedsopfattelse og afgrænser og muliggør gennem legitimitetsgivning hvilke handlinger, der er tænkbare og mulige. Institutioner kan således legitimere forfølgelsen af egeninteresser. Vi har jo samfundsmæssige institutioner, som konstituerer arenaer for politik og marked, hvor egeninteressen eller i hvert fald partsinteressen og konkurrence frit kan udfolde sig – set i forhold til andre arenaer, der søger at undertrykke egeninteressen (f.eks. retssystemet, forvaltningen, professioner, familien). Set på denne måde er aktørteori et *specialtilfælde* af institutionel teori.

b. Aktører skaber, vælger og bruger institutioner ud fra en egeninteresse, for enhver institution skaber bias med konsekvenser for de involverede aktører. Institutioner skaber ikke bare sig selv. De skabes af nogle, ikke af noget. Men det er også klart, at institutioner kan skabes ud fra forestillinger om en almeninteresse. De vurderes og vælges nogle gange også rationelt med et bestemt formål for øje, f.eks. når man spørger: Hvornår er markeder mest effektive? Samlet set er institutioner på denne måde et *redskab* for aktører.

Modsætningen mellem de to positioner er kun tilsyneladende. Vi kan se det således: Der er perioder, hvor aktører kæmper om og opbygger institutioner, og perioder hvor stabile institutioner regulerer adfærd, dvs. på den ene side perioder der er prægede af meningsforskelle og konflikter, hvor mennesket kan fremstå som selvsk og kalkulerende, og hvor mistillid til medmennesker kan brede sig, og på den anden side perioder hvor mennesket handler i tillid til samfundets institutioner og styningssystemer og derfor fremtræder som et normstyret menneske. Periodens karakter fremkalder eller konstruerer med andre ord en bestemt menneskeopfattelse.

En relation mellem mennesket som formet af institutioner på den ene side og Løgstrup på den anden side ligger i det tidligere nævnte spørgsmål: hvilke normer (institutioner) kan sikre, at tillid, åben kommunikation og de suveræne livsytringer fremmes? Vi antager her, at de suveræne livsytringer m.v. ikke kan være i luften frit svævende fænomener. De må understøttes kollektivt. Synspunktet tilspidses, hvis vi accepterer, at en etisk fordring kan internaliseres i en institution. Men det kritiske spørgsmål er her, om den etiske fordring derved forsvinder ind i eller opsuges af en institution. Det svarer til at lade den selvstyrende Google-bil – i enten-eller-situationer – vælge, om den vil køre en ældre og lettere handicappet fodgænger ned eller en yngre mor.<sup>8</sup> Det peger frem mod en alvorlig modsætning mellem det normstyrede menneske som uselvstændigt på den ene side og det etisk handlende menneske på den anden side. Det vender vi tilbage til.

Man kunne måske forvente, at Løgstrup stod i et modsætningsforhold til den biologiske menneskeopfattelse. Dette gælder i overvejende grad ikke. Løgstrup tager evolutionsteorien til efterretning (Andersen, 1995:46) – den flugter jo også godt med hans synspunkt på tillid. Men Løgstrup går dog på et bestemt punkt videre end evolutionsteorien, når han i modsætning til denne udstrækker tilliden også til vildtfremmede mennesker.

Løgstrups tænkning flugter også godt med hjerneforskningen, når han i *Etiske begreber og problemer* (p.26) skriver: »I den suveræne livsytning kommer vi os selv i forkøbet, hvorfor det også hedder at gribes af den.« Og lidt efter: »... hvad der bevæger én, driver én, går forud for én selv.«

Det væsentligste modsætningsforhold mellem de fire menneskeopfattelser ligger mellem Løgstrup på denne ene side og de tre andre kredse på den anden side. De tre første kredse er – som nævnt tidligere – systemiske og makroskopiske og sætter ikke det handlende og vælgende individ i centrum. Det betyder dog ikke, at der ikke kan rejses en etisk fordring, for der er faktisk handlerum i hver kreds. Det selviske, kalkulerende menneske kan vælge at se bort fra egeninteressen, det normstyrede menneske er aldrig fuldstændig hængt op i ydrestyring, og ingen vil vel påstå, at gener og hjernens opbygning kan determinere menneskets handlinger. Lad os derfor se nærmere på det fjerde hovedspørgsmål: hvorledes tager den etiske fordring ud i hver kreds?

## 5. Den etiske fordring

*Kreds 1:* Egeninteressen udgør naturligvis det største etiske problem i kreds 1. En utæmmet egeninteresse fører direkte til en af de syv dødssynder, nemlig griskhed. Griskheden indebærer, at man aldrig giver noget til nogen, man samler selv mere og mere sammen – lad det være penge, popularitet, oplevelser eller titler. Den rationelt gennemsatte egeninteresse tilføjer kulde og kynisme. Griskhed er en sygelig afhængighed, som kun er morsom, når det handler om Onkel Joakim. Den vellykkede griskhed fører til stærk ulighed, som globalt f.eks. viser sig, når omkring 80 mennesker ejer lige så meget som de 3½ milliard fattigste mennesker i verden ejer tilsammen. Offentlig styring, der bygger på kreds 1 opfattelser, løber derfor den risiko at skabe griskhed, kulde og kynisme blandt de styrede.

Heldigvis sagde min gamle kontorchef i Finansministeriet engang til mig: »Beck Jørgensen, husk at centraladministrationen er befolket af venlige magtmennesker.« Også det selviske menneske er i et eller andet omfang normstyret. Det naturlige kunne nu være at søge at erstatte selviskhed med uselviskhed. Så skulle alt være godt. Det er det naturligvis ikke uden videre. Et ganske banalt problem vækkes til live. Uselviskheden betyder, at man undertrykker egne behov for at følge adres. Men andre har det på samme måde, og på den måde vikles man ind i en beslutningsproces, hvor ingen kæmper åbent for egne interesser. Alle insisterer på at gøre »som de andre vil«, men da man i sagens natur ikke ved, hvad andre vil, udvikler der sig en i grunden kunstig og særdeles demotiverende konflikt (Lewis, 1945: 122).

Det mest kontroversielle punkt er egentlig, at offentlig styring i kreds 1 stiltiende forudsætter, at den styrende aktør repræsenterer en almen interesse. Herved bortser man fra, at den styrende aktør ligesom alle andre kan have en egeninteresse og en interesse i at opbygge magt for at forsvare egeninteressen. Risikoen er hermed, at almeninteressen spændes for egeninteressens vogn. Ikke omvendt. Nogle gange kan man få det indtryk, at højtplacerede ledere, der advokerer for styring baseret på, at mennesker er selviske, ser sig selv som hævet over denne menneskeopfattelse.

*Kreds 2:* Her er det etiske problem mere finurligt. Udgangspunktet er det tomme menneske, der får hældt diverse virkelighedsopfattelser, normer, værdier og meninger i sig. Risikoen er, at dette menneske aldrig udvikler nogen selvstændighed, men etisk set forbliver et tomt menneske, fordi det altid handler om at finde ud af, hvad

der er passende i situationen (March & Olsen, 1989). Det er hele tiden indstillet på at afkode, hvad omverdenen mener. Dette menneske er et radarmenneske (Riesman, 1960), uselvstændigt og ude af stand til at træffe et etisk valg. En tilløbende risiko er, at radarmennesker stiller de forkerte spørgsmål, når der træffes beslutninger. De vil camouflere rådvildheden ved at spørge: Er det i overensstemmelse med den almindelige strømning i vor tid? Er det fremskridtsvenligt eller reaktionært? Er det i overensstemmelse med den historiske udvikling? De vil søge at finde ud af, hvilken vej vinden blæser. De vil ikke gå efter fornuften og spørge: er det retfærdigt? Er det klogt? Er det gennemførligt? (Lewis, 1945:117). Resultatet er vejrhaneforvaltning.

Bliver dette menneske overlæge, professor, litterat, ingeniør eller en anden form for ekspert, der er forment og bakket op af viden og professionelle normer, får det etiske problem en anden toning. Nu er risikoen bedrevenhed og ekspertarrogance. Eller sagt med andre ord: hovmod, der som bekendt er den første – og værste – dødsynd. Den rummer selvdyrkelse og foragt for andre mennesker og deres viden.

Den tredje risiko er, at det uselvstændige menneske bliver i stand til at udføre alle tænkelige aktiviteter, når blot det får besked derpå. Det er Eichmann-syndromet. Seks millioner dræbte jøder kunne tilsyneladende retfærdiggøres ved at henvise til, at man blot fulgte givne ordrer (Arendt, 1963). Eichmann var så at sige bare Himmlers og Heydrichs speditør, krypto-legitimeret gennem en kantiansk pligtmoral. Han tog sig af logistikken. Ofte henviser man til den tids særlige omstændigheder. Men som Milgram's berømte eksperiment viste, behøver man ikke specielle omstændigheder eller specielle mennesker for at kunne fremkalde Eichmann-syndromet (Milgram, 1963). Man skal blot udklæde nogen som autoriteter og sørge for passende kulisser.

*Kreds 3:* Denne kreds har en ting til fælles med kreds 2: uselvstændighed, men en uselvstændighed, der følger af at være genetisk disponeret. Den biologiske opfattelse kan på sæt og vis ses som en moderne, naturvidenskabelig baseret pendant til de nordiske normers skæbnetråde eller stoicismens betoning af skæbnen. Som Seneca udtrykte det: »Skæbnen leder den villige, slæber tåben efter sig«.

Selvom Løgstrup kan tage evolutionsteorien til efterretning, mener han naturligvis ikke, at mennesket fuldt ud kan beskrives indenfor evolutionsteoriens rammer. Teoriens kausalitetstænkning udelukker fornuften og åbner op for determinismen, og herved ekskluderes netop den etiske fordring. Herved udelukkes også det grundlæggende spørgsmål, man naturligvis må stille til evolutionsteoriens fokus på den genetiske disposition for samarbejde: Samarbejde for enhver pris? Samarbejde om alting? Kan samarbejde kompromittere?

Det andet element i evolutionsteorien er flokken – det overskuelige sociale system, som kan muliggøre tillid. Flokken – de uformelle netværk mellem ligesindede f.eks. i form af old boys' netværk, VL-grupper, loger, faglige sammenslutninger, klubber, familie, sociale netværk og den moderne cyber-flok på Facebook, Instagram og Twitter o.l. – går ofte på tværs af formelle systemer, hvilket netop kan være en fordel. Men flokken kan herved qua sin eksklusivitet også kortslutte formelle beslutningsveje og ansvarsplaceringer. Dette kan udgøre et styringsproblem og et demokratiproblem (Lundquist, 2012). Den etiske fordring er her at balancere det formelle og det uformelle.

Så er der hjernen. Her er spørgsmålet – sat på spidsen – om vi blot skal følge instinkter og følelser? En ting er, at vi reagerer hurtigere på billeder, symboler og følelser end på rationel argumentation, og derved kommer til at ligge blot for politisk demagogi. En anden ting er, at vi uden korrektiv havner i sentimentalitet og føleri,

selvoptagethed og selvretfærdighed. Man kunne også udtrykke det lidt mere besk: Menneskets hang til selvretfærdighed er uden grænser (Lewis, 1947). Den etiske fordring er derfor at undgå at sejle afsted på følelsernes og instinkternes mekanik; at bringe et samspil i stand mellem fornuft og følelse.

## 6. Afsluttende bemærkninger

Hvis man bygger et styringssystem på én og kun én menneskeopfattelse, kan resultatet blive et entydigt, fokuseret og konsistent system. Ulempen er naturligvis, at det kan blive et råt, naivt og stærkt ideologisk system – og dertil risikofyldt, for hvilken menneskeopfattelse er nu den rigtige, hvis én og kun én opfattelse er rigtig? Har man baseret sin styring på den rigtige opfattelse? Her ligger der gemt et implicit »valg« mellem at styre mod eller med menneskets natur. Eller sagt på en anden måde: Man kan have en opfattelse af menneskets natur, som ikke er i overensstemmelse med den faktiske.

Man kan som kontrast antage, at mennesket er en kompleks skabning, der rummer det hele. Så er udfordringen at skabe styringssystemer, der også rummer det hele; eksempelvis systemer, der fremmer det gode, der også er i mennesket, som ikke modarbejder det menneske, der er villig til at samarbejde og som i overvejende grad handler ud fra hurtige billeddannelser, fornemmelser og følelser.

Men risikoen er udvikling af en usammenhængende og modsætningsfyldt styring. Med en omskrivning af Gödels første ufuldstændighedssætning kan vi sige, at styringssystemer, der sigter mod at rumme flere menneskeopfattelser (er over et vist kompleksitetsniveau), enten er inkonsistente eller ufuldstændige. Hvis de er konsistente, er de ufuldstændige, fordi de ikke rummer hele styringssituationen. Hvis de er fuldstændige, er de inkonsistente, fordi de rummer alle styringssituationens konflikter og modsætninger. Styringssystemer er således altid brøstfældige.

Men hvor kan man så finde et udgangspunkt? Jeg foretrækker at se således på det, at den styrende og den styrede aldrig kan eller må se bort fra en kerne i menneskets natur: Mennesket er på den ene side dyr, dvs. et væsen hvis biologiske natur i en vis udstrækning sætter rammer og giver muligheder, og på den anden side ånd, dvs. et individ med selvstændigt ansvar for egne handlinger, der rækker ud over: »dette gør jeg bare ud af mit gode hjerte«. Dertil må overvejes kombinationer af elementer fra det selviske kalkulerende menneske og det normstyrede menneske, ud fra den tankegang at alle menneskeopfattelser kan være rigtige, afhængig af den konkrete styringssituation. Denne diskussion kompliceres af, at relationen mellem styring og menneskets natur er reciprok: styring kan basere sig på bestemte egenskaber ved menneskets natur, ligesom styringen kan fremkalde bestemte træk ved menneskets natur.

Teknisk dygtighed i henseende til konstruktion af styringsinstrumenter kan dog aldrig fjerne den etiske fordring. Den kommer ind på flere planer: a) i forbindelse med valget af menneskeopfattelse, b) som knyttet til den enkelte menneskeopfattelse som skildret ovenfor og c) i balanceringen af en flerhed af menneskeopfattelser.

Man kan spørge, hvorfor det er så vigtigt at få den etiske fordring med. Der er to svar, som begge følger af Gödels første ufuldstændighedssætning. Systemer, der sigter mod fuldstændighed ved at tage højde for alle tænkelige situationer, rummer modsætninger og inkonsistens, og dermed er valg muligt og den etiske fordring aktu-

el. For det andet – og det er mere afgørende – er systemer, der sigter mod konsistens, farlige på to punkter. Deres ufuldstændighed ekskluderer en del af virkeligheden – hvilket i sig selv kan være katastrofalt – og deres indre konsistens udelukker refleksion og valg. Hitlers rustningsminister, Albert Speer, skrev i sine erindringer om Hitlers system: »Følgelig følte man altid, at der blev taget ansvar for én, og blev aldrig kaldet til eget ansvar. Hele systemets struktur gik ud på slet ikke at lade samvittighedskonflikter opstå.« (p. 42-43)

## Litteratur

- Andersen, S. (1995). *Løgstrup*. Frederiksberg: Forlaget ANIS.
- Andersen, L. B. & L. H. Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arendt, H. (1963). *Eichmann in Jerusalem: a Report on the Banality of Evil*. London: Faber & Faber.
- Beck Jørgensen, T. & H. Foss Hansen (2009). »Den danske forvaltningsmodel og globaliseringens udfordringer«, i M. Marcussen & K. Ronit (red): *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative modeller under pres*. København: Reitzels Forlag, pp.36-64.
- Beck Jørgensen, T. & Sørensen, D.-L. (2013). "Codes of Good Governance: National or Global Values?", *Public Integrity*, 15(1), s. 71-96.
- Berg-Sørensen, A. red. (2001). *Etik til debat*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cassirer, E. (1999). *Et essay om mennesket*. København: Reitzels Forlag.
- Enfield, N. J., & S. C. Levinson (2006). "Introduction: Human Sociality as a New Interdisciplinary Field". In Enfield, N. J., & S. C. Levinson (eds.). *Roots of Human Sociality: Culture, Cognition, and Interaction*. Oxford: Berg.
- Feldman, M. S. & J. G. March (1981). "Information in Organizations as Signal and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, 26(2), pp. 171-186.
- Fukuyama, F. (2012). *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. London: Profile Books.
- Gotfredsen, S. (2011). *Den åndløse dansker*. København: Kristeligt Dagblads Forlag.
- Homans, G. (1966). *Menneskegruppen*. København: Paludans Forlag.
- Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kringelbach, M. (2004). *Hjernerum – den følelsesfulde hjerne*. København: People's Press.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, C. S. (1945). *Fra Helvedes Blækhud*. København: Samlerens Forlag.
- Lewis, C. S. (1947). *Den store skilsmisse*. København: Arne Sørensens Forlag.
- Lundquist, L. (2011). *Flocken i massamhället. Den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv Förlag.
- Løgstrup, K. E. (1956/91). *Den etiske fordring*. København: Nordisk Forlag.
- Løgstrup, K. E. (1996). *Etiske begreber og problemer*. København: Gyldendal.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- May, R. (2005). *Threats to Tomorrow's World*. Anniversary Address 2005 delivered by the President of the Royal Society Lord May of Oxford Om AC Kt.

- Milgram, S. (1963). "Behavioral Study of Obedience". *Journal of Abnormal & Social Psychology*, 67(4), s. 371-378.
- Pedersen, Ove K. (2011): *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzel.
- Petersen, M. B. & L. Aarøe (under udgivelse). »Politisk psykologi: De næste skridt.« Politik
- Riesman, D. (1960). *The Lonely Crowd*. New Haven.
- Speer, A. (u. år). *Erindringer 1933-1945*. København: Schønberg.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: Mc Graw-Hill.
- Wachtel, P. (2008). *Relational Theory and the Practice of Psychotherapy*. New York: The Guilford Press.

## Noter

1. Manuskriptet bygger på et foredrag holdt på en konference om udfordringer for det innovative offentlige lederskab på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på Copenhagen School of Business den 27. november 2014. Jeg er mange mennesker tak skyldig for konstruktive kommentarer: Anders Berg-Sørensen, Merete Watt Boolsen, Peter Dahler-Larsen, Hans Gammeltoft-Hansen, Caroline Grøn, Rasmus Hagedorn-Olsen, Hanne Foss Hansen, Birte Holst Jørgensen, Mads Kristiansen, Bøje Larsen, Gitte Lindermann, Christian Nissen, Asmus Leth Olsen, Nina Raunkjær, Olaf Rieper, Jacob Hartmann Sørensen, Niels-Henrik Topp, Grete Wennes og Hans Würtzen.
2. Petersen & Aarøe (under udgivelse) gennemgår tre menneskeopfattelser, som svarer til de første tre kredse.
3. Dette syn på magten som instrument til at opnå maximering af egne præferencer udelukker ikke, at magten kan anvendes til det modsatte, nemlig til at sikre almeninteressen. Det udelukker heller ikke en i grunden selvstændig opfattelse af mennesket som magtbegærligt, dvs. at magten over andre mennesker er et mål i sig selv, i hvilket tilfælde magtmennesket formentlig burde have en Machiavellisk kreds for sig selv.
4. Kreds 2 har at gøre med March/Olsens *logic of appropriateness*, mens kreds 1 fokuserer på *logic of calculation* (March & Olsen, 1989).
5. En mere udførlig introduktion til det biologiske menneske findes hos Petersen & Aarøe (under udgivelse) og Fukuyama (2012).
6. Det er ikke fordi, der ikke er flere menneskeopfattelser at præsentere. F.eks. havde det været nærliggende at komme ind på motivationsteori og individualpsykologi, f.eks. den Maslowske forestilling om det menneskelige behovshierarki, Erikssons overvejelser om menneskets livsfaser og psykologiens beskrivelser af personlighedstyper. Alle tre tilgange tilføjer nye dimensioner til diskussionen. Men det må ligge her, for introduktionen af individuelle variationer komplicerer diskussionen væsentligt.
7. For et konkret initiativ, se f.eks. Københavns Kommunes Kodeks for tillid fra 2013.
8. Se Patrick Lin's blog-indlæg: <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2013/07/ethics-saving-lives-autonomous-cars-are-far-murkier-you-think>