



Stewardship-teori - et alternativ og en tilføjelse til NPM

Af Thomas Schillemans, professor Utrecht Universitet, Holland.

Principal-agent-modellen har været meget populær i de sidste årtier inden for forskning og praktisk forvaltning. Agent-modellen er grundlæggende baseret på en parallel til forholdet mellem en køber og sælger af en tjenesteydelse. Ved at anvende denne model bliver service- og myndighedsinstitutioner til sælgere af tjenester, som købes af departementer (og centralforvaltninger) og deres samspil reguleres på grundlag af en kontrakt.

Agent-teori er en konfliktfunderet teori, der fokuserer på regulering af modstridende interesser mellem to selviske aktører. Interessekonflikten underbygger principalernes oplevelse af begrænset information, tid, ressourcer og viden. Principalerne, fx departementerne, tilskrives en forventning om, at agenter, fx styrelser og institutioner, besidder viden og udfører handlinger, som de holder skjult. For at tackle denne udfordring lægger agent-teorien op til, at principalen tager en tilpasset kombination af instrumenter i brug for at holde de selviske agenter i skak.

Stewardship-teorien er blevet introduceret som en kritik af den postulerede selvished og snyd fra agenterne i agentteorien, noget som i den offentlige sektor nok mere er en grov karikatur af, hvordan organisationer og embedsmænd faktisk opfører sig. Stewardship-teori antager, at mange aktører i offentlig forvaltning sætter pro-organisatorisk, kollektivistisk adfærd over egne interesser.

Stewardship-teorien betragter agenten som en administrator, der er stærkere fokuseret på kollektive mål end på individuelle mål. Hvis agenten (f.eks. en statslig styrelse) ikke handler opportunistisk men deler de samme mål som den overordnede (f.eks. et ministerium), er der ikke nogen grund til den overordnedes mistro til, at agenten udfører en tildelt opgave uden for meget bureaukratisk bias. Stewardship-teori søger at forstå, hvilke egenskaber og betingelser,



der skaber god forvaltning. Teorien ændrer derfor også perspektivet på forholdet mellem principal og agent. Stewardship-teori fokuserer på, hvordan man skaber grundlaget for og fremmer "steward-lignende", loyal opførsel. Det vil sige: Under hvilke betingelser vil forvaltningen blomstre ved forvaltningen af dens opgaver?

Forskellen mellem de to teorier er sammenfattet i nedenstående tabel:

	Principal-Agent teori	Stewardship teori
Fokus	Egeninteresse og selvisk	Tjene fælles og sociale mål
Interesser	Præget af interessekonflikt	Præget af interessesammenfald
Magtdistance	Høj	Lav
Motivation	Ekstrinsisk	Intrinsisk
Magt	Institutionel	Personlig
Ledelsesstil	Ude/oppefra	Selvregulering

Når offentlige opgaver placeres i en styrelse/institution, har ministeriet (centralforvaltningen) i hvert fald seks forskellige opgaver, som skal varetages både før og efter placeringen.

Ministeriet skal forinden og løbende:

1. vælge en styrelse/institution til at løse opgaven
2. sikre at dets præferencer adopteres af styrelsen
3. fastsætte procedurekrav i kontrakter o.lign.
4. overvåge udviklingen
5. vælge incitamenter (hvordan belønnes styrelsen) og endelig også
6. lede relationen til styrelsen.

(1) Valg af opgaveløser: Agent-teori og stewardship-teori indebærer helt forskellige måder at udføre disse seks opgaver på. Set fra stewardship-teori, bør valg af styrelse fokusere på at identificere og engagere styrelser med maksimalt overlappende interesser med ministeriet. Principals opgave er derefter simpelthen - skønt ikke så let i praksis - at finde den styrelse, der har maksimalt overlappende interesser og mål med ministeriet.

(2) Fælles præferencer: Stewardship-perspektivet om præferencer drejer sig om den oplevelse af en lav magtafstand mellem principal og steward, som er kulturelt betinget. Det skal handle mere om samarbejde om et fælles formål, end om at ansætte en tredjepart til at udføre et specifikt job. Stewardship-perspektivet på præferencer indebærer således, at de to deltagere sammen udvikler et fælles perspektiv på mål og på implementeringen af opgaver.

(3) Procedurekrav: I stewardship-teori er det rimeligt at stole på, at styrelsen opfører sig ansvarligt og finder den bedste måde at nå sine mål på. I stewardship-teori er agentens



selvledelse væsentlig. Lange og detaljerede kontrakter risikerer at fremmedgøre agenten. Kontrolsystemer giver signaler om, hvordan man ses, hvilket igen vil påvirke, hvordan man opfører sig. Dette betyder, at hvis styrelser skal udvikle sig som ”stewards”, har de brug for betydeligt råderum til at beslutte, hvordan opgaver skal udføres for at nå deres resultater.

(4) Overvågning: Stewardship-teori antager, at principal og steward fungerer på basis af delte mål, og at deres interesser stort set er på linje. Forholdet er bygget på tillid, og så længe stewarden kan dokumentere og vise principalen, at hun har styr på tingene, kan kontrolbestemmelserne være ganske begrænsede. Agent-teoriens overvågningsopskrift ville være, at styrelser/institutioner rapporterer i detaljer, så ministeriet/centralforvaltningen kan verificere nøjagtigt, hvad der er gjort i praksis. Stewardship-teoriens opskrift til overvågning vil derimod være, at ministeriet/centralforvaltning overlader det til styrelsen at kontrollere, at dets tjenester er af høj kvalitet.

(5) Incitament: Stewardship-teori handler ikke om materielle belønninger, men centrerer sig om immaterielle belønninger. Stewardship-teori bygger på en model om selvrealisering, og incitament hertil er derfor vigtige. Én specifik form for immaterielle incitament er verbal ros for gode præstationer. Denne type immateriel belønning stimulerer opgaveløsningen, men er også vigtig i en kontekst, hvor styrelser/institutioners ansvarlighed og omdømme er forbundet.

(6) Ledelse: Den sidste opgave i styring af styrelser er at finde frem til en form for ledelse af relationer, når styrelsen implementerer en given opgave. Dette er særligt relevant i sammenhæng med (kvasi-) autonome styrelser, der udfører den samme opgave i en længere årrække. I agent-teori er den formelle kontrakt mellem begge parter det vigtigste operationelle redskab. Det indebærer også en mere formel form for relationsledelse, som i ekstreme tilfælde endda kan betyde, at uformelle kontakter minimeres. For stewardship-teori ses løbende samarbejde mellem to gensidigt afhængige, men forskelligartede parter, som afgørende. Forholdet mellem ministeriet og den (kvasi-) autonome styrelse er dermed præget af ligeberettigelse. Dette betyder, at forholdet mellem ministeriet og styrelsen er mindre hierarkisk, og at de kommunikerer som ligeværdige parter (omend med forskellige roller og ansvar).

Empiriske undersøgelser tyder på, at regeringer ikke udelukkende er afhængige af en bestemt tilgang, og på, at en kombination af tilgange synes at være den bedste løsning.

Som enhver anden tilgang er der også ulemper ved stewardship-teori. Flere undersøgelser tyder på, at fremgangsmåder, der kombinerer forskellige elementer, er mest effektive:

På den ene side er der nogen evidens for, at anvendelsen af modeller fra stewardship-teori forbedrer styringssystemerne. På den anden side bør dette ikke komme på bekostning af nødvendige kontraktlige og kontrolprægede metoder. Den optimale form for styring af styrelser handler sandsynligvis ikke om at vælge mellem kontrol og tillid, som det ofte foreslås, men handler snarere om at finde frugtbare kombinationer af kontrolforanstaltninger (inspireret af agent-teori) og tillidsfremmende foranstaltninger (stewardship-teori).

Teksten er baseret på:

Schillemans, T. (2013), Moving Beyond the Clash of Interests. On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15, 4, 541-562.

Schillemans, T., and K. H. Bjurstrøm (2019), Trust and verification. Balancing agency- and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*. DOI:10.1080/10967494.2018.1553807. pp. 1-36