

Frikommuner som eksperimentelt styringsprogram¹

Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen (VIVE)

Abstrakt

Skiftende danske regeringer har forsøgt at udvikle den offentlige sektor gennem eksperimentelle styringsprogrammer – de mest veludviklede er frikommuneforsøgene – der skal stimulere kommuners udvikling af nye løsninger. På trods af et stort videnskabeligt og samfundsmæssigt fokus på styring, er de eksperimentelle styringsprogrammer ikke blevet teoretiseret som styringsfænomen. Det hæmmer både forskning i og det praktiske arbejde med frikommuneforsøgene. På basis af de tre seneste danske frikommuneforsøg og med inddragelse af teori om offentlig sektor innovation og de tre klassiske styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – teoretiserer vi i denne artikel eksperimentelle styringsprogrammer. Vi finder, at eksperimentelle styringsprogrammer udgør en selvstændig styringsform. Den trækker på de klassiske doktriner, men har et unikt fokus på innovation, dynamik og entreprenørskab. Dermed har programmerne nogle særskilte udfordringer for eksempel med at fremme entreprenøriel aktivitet, men de kan stadig både understøttes – f.eks. af samarbejde – og modarbejdes – f.eks. af tidlig summativ evaluering – af elementer fra de tre klassiske styringsdoktriner. Artiklen identificerer dermed et behov for et mere teoretisk styret fokus på eksperimentelle styringsprogrammer, ligesom det peger på nogle centrale fokuspunkter i innovationsprocesser, som offentlige ledere skal have blik for i arbejdet med sådanne programmer.

¹ Dette paper er et første udkast til en artikel i et kommende temanummer i POLITICA: "Nye styringstendenser i danske kommuner"

Indledning

En central udfordring for kommunerne er, at de løbende skal tilpasse sig skiftende omstændigheder for at sikre deres kapacitet og legitimitet i forhold til at håndtere samfundsproblemer og levere offentlige tjenester (Gieske, Buuren og Bekkers 2016, Hjelmar 2019). Dette er en udfordring, som er vokset de seneste år i takt med øgede forventninger til den offentlige service blandt borgerne, fremkomsten af nye digitale teknologier og begrænsede offentlige ressourcer. Forandringshastigheden er accelereret, og behovet, for at den offentlige sektor løbende finder nye velfærdsløsninger, er blevet markant større (Åkerstrøm Andersen og Pors 2014).

Kommunerne har haft vanskeligt ved at håndtere denne udfordring. På et overordnet niveau er det blevet påpeget, at kommunernes styringstilgang baseret på klassiske styringsdoktriner ikke længere er tidssvarende. Forudsigtelig sagshåndtering, effektiv planlægning, resultatkontrakter og langsigtede strategier er ikke længere tilstrækkelige styringsværktøjer i dagens offentlige sektor (Åkerstrøm Andersen og Pors 2014), hvilket peger på begrænsningerne i klassiske styringsdoktriner såsom bureaukrati med regelfokus og New Public Management baseret på incitamenter (Andersen m.fl., 2017). På et mere operationelt niveau er det vist, at borgerne har uindfriede forventninger til en mere imødekomende offentlig sektor, som tager udgangspunkt i borgernes egen situation nu og her, og hvor borgerne har en større grad af medbestemmelse end i dag (Holm-Petersen m.fl. 2019). Det peger på begrænsningerne i styringsdoktrinen om New Public Governance med dennes fokus på samarbejde (Andersen m.fl., 2017).

De danske regeringer har særligt de seneste ti år været opmærksomme på behovet for at skabe rammer for kommunerne, hvor der både gennem øget fleksibilitet skabes rum for løbende innovation og nyudvikling af velfærdsløsninger samtidig med, at der arbejdes systematisk med videns- og kapacitetsopbygning. Det centrale er her ideen om eksperimentet forstået som den lokale udvikling og afprøvning af nye løsninger. Hvor det offentlige innovationslandskab tidligere var mere diffust, er det i dag klarere struktureret omkring centrale institutioner og programmer (Hjelmar 2019). MindLab² og Center for Offentlig Innovation³ er eksempler på vidensinstitutioner på det statslige niveau, der har fremmet en innovationsdagsorden i den offentlige sektor. Samtidig er der lokalt i kommunerne de seneste år opstået en lang række videncentre og funktioner, der understøtter lokal udvikling og innovation.⁴ I forhold til statslige programmer er det bedste eksempel frikommuneforsøgene, som siden 2012 har udgjort rammen for udviklingen og afprøvningen af over 170 forsøg i danske kommuner.⁵ Endelig bør det også nævnes, at den forrige danske regering – VLAK regeringen under ledelse af Lars Løkke Rasmussen – for første gang udnævnte en minister for offentlig innovation i form af Venstres Sophie Løhde.

² MindLab er et offentligt innovationshus, der har arbejdet for en øget brug af eksperimenter i den offentlige sektor gennem redskaber som brugerrejser og brug af prototyper.

³ Center for Offentlig Innovation er en offentlig institution, som har til formål at bidrage til en mere effektiv offentlig sektor gennem øget offentlig innovation. Den er oprettet af regeringen, KL, Danske Regioner, FTF, OAO og Akademikerne.

⁴ Eksempler på dette er kvalitets- og udviklingsafdelinger i de større kommuner og udviklingskonsulenter generelt.

⁵ Formålet med frikommuneforsøgene er gennem lovmæssige undtagelser til udvalgte kommuner at afprøve nye måder at gøre tingene på i den offentlige sektor med henblik på at finde mere effektive løsninger. Se <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsog/>

Det er denne artikels formål at udvikle en teoretisk forståelse af eksperimentelle styringsprogrammer med udgangspunkt i frikommuneforsøgene. Det gælder både i forhold til, hvordan sådanne eksperimentelle styringsprogrammer skal forstås i et styringsperspektiv, og hvordan de kan forventes at udfolde sig i praksis. Det vil både kunne skabe et klarere teoretisk udgangspunkt i form af begreber og forventninger relevant for fremtidig forskning, samt pege på centrale muligheder og barrierer for de politiske og administrative beslutningstagere, der vil arbejde med eksperimentelle styringsprogrammer. Det gør vi ved at undersøge tre spørgsmål:

1. Hvad karakteriserer frikommuneforsøgene som eksperimentelle styringsprogrammer?
2. Er eksperimentelle styringsprogrammer en selvstændig styringsform eller en kombination af klassiske styringsdoktriner?
3. Hvilke muligheder og barrierer er der for eksperimentelle styringsprogrammer i den offentlige sektor?

Artiklens sigte er både begrebsligt – at karakterisere styringstænkningen i de eksperimentelle styringsprogrammer – og forventningsgenerende i forhold til muligheder og barrierer knyttet til sådanne programmer. Vi trækker her på den eksisterende videnskabelige litteratur af både teoretisk og empirisk karakter fra henholdsvis styrings- og innovationslitteraturen. Samtidig bruger vi de eksisterende evalueringer og videnskabelige undersøgelser af de danske frikommuneforsøg til at eksemplificere og sandsynliggøre forventningerne.⁷

Artiklen er struktureret på følgende måde. Først beskrives de eksperimentelle styringsprogrammer, herunder særligt frikommuneforsøgene, som er det mest omfattende og veludviklede eksperimentelle styringsprogram i Danmark i de seneste 10 år. I det efterfølgende afsnit diskuteres det, om eksperimentelle styringsprogrammer er en ny styringsform eller om det snarere er et styringsredskab, der blot trækker på elementer fra de tre dominerede styringsparadigmer: Klassisk bureaukrati, New Public Management og New Public Governance. I forlængelse heraf ser vi på, hvilke muligheder og barrierer eksperimentelle styringsprogrammer står over for i den danske offentlige sektor.

Frikommuneforsøgene som eksperimentelle styringsprogrammer

De eksperimentelle styringsprogrammer er kendetegnet ved at være fælles udviklingsprogrammer mellem et decentralt kommunalt niveau og et centralt statsligt niveau (Askim, Hjelm og Pedersen, 2018: 290). De forudsætter således en forvaltningsmodel, hvor der er overlappende opgaver mellem det centrale og decentrale niveau (og ikke klare opgaveafgrænsninger som i føderale strukturer) og samtidig tilstrækkelig decentral autonomi og kapacitet til, at der meningsfuldt kan indgås aftaler mellem det centrale og decentrale niveau.

⁷ Man kan ikke betragte dette som en test af forventningerne, idet den foreliggende litteratur og artiklens forfattere allerede på forhånd har kendskab til og beskrevet implementeringen af de danske frikommuneprogrammer. Der er snarere tale om empirisk informeret teoretisering.

Den danske Satspulje-ordning er et eksempel på et omfattende eksperimentelt styringsprogram. Satspuljen omfattede i 2019 midler for cirka 15 milliarder kroner. Hvert år er der tildelt cirka 850 millioner kroner til udviklingsprojekter til socialt udsatte grupper svarende til 1,5% af den samlede statslige støtte til kommunerne (Askim, Hjelmar og Pedersen 2018). Denne ordning blev skabt ved et forlig i 1990 og har eksisteret helt op til i dag. Programmet blev dog stoppet i 2018 efter en meget omtalt skandale omkring svindel med satspuljemidler.⁸ Kendeteggende for dette styringsprogram har været, at der ikke har været en egentlig tværgående styring og opfølgning af de projekter, som blev sat i gang med satspuljemidler (Hjelmar, Iversen og Strandby 2018).

Frikommuneforsøgene er et mere klart og aktuelt eksempel på et eksperimentelt styringsprogram. Det første frikommuneprogram blev iværksat allerede i 1985, og frikommuneprogrammerne har vist sig som et holdbart politisk initiativ. Foreløbig er det aftalt, at frikommuneprogrammer skal fungere frem til 2023. Tabel 1 giver en oversigt over de seneste tre frikommuneprogrammer. Frikommuneprogrammerne kan karakteriseres som eksperimentelle styringsprogrammer, fordi de har den lokale udvikling og afprøvning af velfærdsløsninger som et kerneelement. Det eksperimentelle betyder således i denne sammenhæng ikke et kontrolleret forsøg, som det kendes i videnskaben.

Tabel 1: Oversigt over frikommuneprogrammer

	År	Antal forsøg	Antal kommuner	Formål
Frikommuneforsøg I	2012-15	86	9	Mindske unødigt bureaukrati og skabe større tillid og fagligt ansvar
Frikommuneforsøg II	2015-20	79	44	Skabe effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne
Frikommuneforsøg III	2019-23	6	6	Skabe effektiviseringer og kvalitetsudvikling

Frikommuneforsøg I, 2012-2015

Ideen til Frikommuneforsøg I blev lanceret af daværende Indenrigs- og Sundhedsminister Bertel Haarder fra Venstre. Frikommuneforsøget blev i Finansloven for 2011 beskrevet som "et nyt og meget vidtgående initiativ om at sætte fem udvalgte kommuner fri for stort set al statslig regulering for at hente inspiration til at nytænke statslig regulering og kommunal opgavetilrettelæggelse" (Finansministeriet, 2010). I september 2011 blev den daværende VK-regering afløst af en ny SRSF-regering, og den nye regering valgte at fortsætte med frikommuneprogrammet. Den nye regering lagde i lighed med den tidligere VK-regering vægt på, at frikommuneprogrammet skulle mindske unødigt bureaukrati i kommunerne, men samtidig lagde den nye regering også vægt på, at frikommuneprogrammet skulle skabe større tillid og fagligt ansvar til de offentlige medarbejdere samt øge det kommunale råderum (Ramboell og BDO 2016).

Der var stor interesse blandt kommunerne for at blive frikommune. 21 kommuner ud af landets 98 kommuner søgte om frikommunestatus, og resultatet blev, at 9 kommuner (og ikke som oprindeligt foreslået 5 kommuner) blev

⁸ En tidligere ansat i Socialstyrelsen er anklaget for at have stjålet midler fra satspuljen. I den politiske debat, der fulgte efter denne afsløring, blev svindlen bl.a. kædet sammen med en mangelfuld styring af satspuljen, og det var en del af baggrunden for, at satspuljen blev nedlagt.

udpeget som frikommuner. Frikommunerne søgte i 4 ansøgningsrunder om lov til at gennemføre forsøg, som krævede lovmæssige undtagelser. Formelt kræver frikommuneforsøgene en vedtagelse af en særskilt frikommunelovgivning, som i frikommuneprogrammets forsøgsperiode giver frikommunerne lov til at implementere forsøgene, selvom de strider mod den hidtil gældende lovgivning.

Frikommunerne søgte om i alt 599 forsøg. Dette var mere end forventet og en klar indikation af, at der blandt kommunerne var et stort ønske om at eksperimentere med nye måder at tilrettelægge opgaverne på (Rambøll og BDO 2016). Reelt blev der dog kun implementeret 86 unikke frikommuneforsøg.⁹ Forsøgene var generelt karakteriseret ved at være begrænsede i volumen. En stor del af forsøgene var enkeltstående forsøg i en kommune, og det gjorde det vanskeligt at evaluere på forsøgets resultater, da forsøgsaktiviteten var lille og den specifikke kommunale kontekst mindskede den generelle mulighed for at læring på tværs af kommuner.

Frikommuneprogrammet indeholdt ikke nogle begrænsninger i forhold til, hvilke områder man kunne søge forsøg inden for. Det viste sig, at der var en stor spredning i forhold til områder. Hovedparten af ansøgningerne var på beskæftigelsesområdet (29%), men der var også en række forsøg på navnlig skoleområdet, teknik- og miljøområdet, socialområdet samt sundheds- og psykiatriområdet (Rambøll og BDO 2016). Det er først og fremmest på beskæftigelsesområdet, at forsøgene har lagt op til større generelle lovændringer. En ekstern evaluering af beskæftigelsesforsøgene kunne ikke påvise direkte og positive effekter for beskæftigelsen, særligt i forhold til friheden til at afholde færre ret- og pligt samtaler samt en ændret brug af aktivering (Nielsen Arendt & Bolvig, 2016). Frikommuneforsøgene var dog – trods manglende positiv evidens i forsøgene - med til at sætte fokus på procesreglerne i beskæftigelseslovgivningen og behovet for at forenkle reglerne samt frigøre ressourcer til at øge kvaliteten i beskæftigelsesindsatsen (Rambøll og BDO 2016).

Frikommuneforsøg II, 2016-2020

Frikommuneforsøg II blev iværksat i umiddelbar forlængelse af frikommuneforsøg I. Målet med Frikommuneforsøg II var at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kan bidrage til effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne. Daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann lagde ved lanceringen af frikommuneforsøget i januar 2016 vægt på, "at få ændret lovgivningen, der hvor frikommuneforsøget viser, at det er det, der skal til for en lettere og bedre løsning af opgaver i kommunerne – til gavn for borgerne og virksomhederne" (Social- og Indenrigsministeriet 2016).

Det var i højere grad en mere effektiv service i kommunerne, som frikommuneforsøget lagde op til, end et ideologisk opgør med bureaukrati, som i højere grad prægede frikommuneforsøg I. Samtidig blev det heller ikke eksplicit fremhævet, at der med frikommuneforsøget skulle skabes større tillid og rum for mere fagligt ansvar til de

⁹ Nogle forsøg viste sig ikke at kræve lovmæssige undtagelser for at kunne blive gennemført og udgik derfor som frikommuneforsøg; nogle forsøg blev ikke igangsat af kommunerne på trods af, at kommunerne havde fået lovmæssig hjemmel til det; og endelig var der en række forsøg som var sammenfaldende (kopiforsøg).

offentlige medarbejdere, hvilket hænger sammen, at principperne omkring "tillidsreformen"¹⁰ ikke i 2016 havde den samme politiske opmærksomhed som i 2012.

En markant forandring i det nye frikommuneforsøg er, at kommunerne skal søge om at blive frikommune som en del af et netværk af (fri)kommuner, som er samlet omkring et fælles tema. Ideen er, at et antal frikommuner skal gå sammen og nytænke indsatsen sammen inden for et specifikt tema. Dette giver mulighed for at udvikle mere fokuserede forsøg samtidig med, at der som udgangspunkt er en større volumen i de enkelte forsøg, der gør det lettere at samle op på resultaterne af forsøget.

I lighed med det tidligere frikommuneforsøg var der også i Frikommuneforsøg II stor interesse blandt kommunerne for at blive frikommune. 8 netværk endte med at blive udpeget, og de dækkede over 44 kommuner, herunder de store kommuner (København, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers kommuner). I alt ansøgte de 8 kommunenetværk om 107 frikommuneforsøg i tre ansøgningsrunder og 79 unikke forsøg blev imødekommet. Sammenligner man dette med det tidligere frikommuneforsøg fremgår det, at der i Frikommuneforsøg II er søgt om langt færre forsøg men antallet af reelle forsøg er omtrent det samme i de to frikommuneforsøg. Dette er en klar indikation af, at kommunerne i det nye frikommuneforsøg har ramt mere præcist i deres ansøgninger i forhold til, hvad det som udgangspunkt er muligt fra regeringens side at imødekomme, og hvad kommunerne reelt har mulighed og interesse for at gennemføre (Hjelmar og Ejersbo 2019).

Der er ikke i frikommuneforsøget lagt nogle begrænsninger for, hvilke temaer, som forsøgene kan fokusere på.¹¹ Frikommuneforsøgene er samlet omkring syv overordnede temaer¹²: En mere fleksibel og effektiv beskæftigelsesindsats, billige boliger og fleksible boligløsninger, bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde, børn som vores vigtigste ressource, nye samarbejdsformer på det somatiske akutområde, sammenhængende indsats på tværs af sektorområder (forsøg om tilkøbsydelse) samt én plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren (Hjelmar og Ejersbo 2019).

En nylig status på Frikommuneforsøg II viser, at frikommuneforsøget allerede på ét område har medvirket til markante lovgivningsmæssige ændringer, der har til formål at gøre indsatsen mere effektiv og højne kvaliteten (Hjelmar og Ejersbo 2019). På området for "Én plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren" er en række af de udstedte lovhjemler til frikommuneforsøget blevet omsat til generel lovgivning. Disse lovmæssige ændringer gør det muligt at lave en helhedsorienteret indsats over for socialt udsatte borgere med udgangspunkt i én samlet plan og en tværgående organisering, der samler beslutnings- og bevillingskompetencer (Holm-Petersen m.fl. 2019).

¹⁰ Tillidsreformen henviser til en aftale indgået i 2013 mellem regeringen, KL, Danske Regioner, Akademikerne, FTF og OAO, som indeholder syv principper for samarbejde i det offentlige, som skal øge tilliden til de offentlig ansatte og styrke kvaliteten i arbejdet.

¹¹ Forsøgene må ikke være i strid med grundloven eller EU-regler, give frikommunerne økonomiske fordele på bekostning af andre eller bryde med borgerens retssikkerhed, men derudover er det op til frikommunerne at pege på forsøg, hvor regelforenklinger i størst mulig omfang kan føre til effektiviseringer og kvalitetsforbedringer.

¹² I ét af de otte frikommunenetværk (Øget borgerinvolvering og samskabelse) blev der ikke fra regeringens side imødekommet nogle frikommuneforsøg, så reelt er der i Frikommuneforsøg II kun syv aktive netværk organiseret omkring hvert sit tema.

Frikommuneforsøg III, 2019-2023

Frikommuneforsøg III blev igangsat i 2019 som et resultat af økonomiaftalen mellem den daværende VK-regering og regeringens støttepartier. Timingen af Frikommuneforsøg III kan forekomme lidt paradoksal, idet Frikommuneforsøg II langt fra er afsluttet, og det umiddelbart ville være mere naturligt at vente til 2021, før et nyt frikommuneforsøg blev lanceret. Lanceringen af det nye frikommuneforsøg allerede i 2019 hænger imidlertid sammen med den politiske proces omkring Sammenhængsreformen, hvor et nyt frikommuneforsøg blev vurderet som væsentligt i forhold til at indfri Sammenhængsreformens overordnede mål.¹³

Formålet og rammerne for Frikommuneforsøg III minder grundlæggende om Frikommuneforsøg II. Hensigten med frikommuneforsøget er at skabe effektiviseringer og kvalitetsudvikling, der er ingen restriktioner i forhold til, hvad man som frikommune kan søge om¹⁴, og forsøgene skal have en vis volumen for at blive taget i betragtning.¹⁵

Der er lagt op til 2 ansøgningsrunder. Den første ansøgningsrunde er gennemført, og der blev indsendt i alt 6 ansøgninger, primært fra større enkeltkommuner. Dette er en lavere ansøgningsmængde end ved de tidligere frikommuneforsøg, men dette kan formentlig i høj grad tilskrives timingen af ansøgningsrunden.¹⁶ Den nye S-regering skal se på Frikommuneforsøg III og herunder vurdere, hvorvidt der er behov for at ændre på rammerne og timingen af forsøget.

Tværgående karakteristika ved frikommuneprogrammerne

Selvom der er tale om tre forskellige frikommuneprogrammer, som er udformet under forskellige regeringer og forskellige ministre, er det tydeligt, at der er nogle fælles og tværgående kendetegn ved frikommuneprogrammer. Ved at se på disse tværgående kendetegn kan vi få et empirisk generet bud på de centrale elementer i denne type styringsprogram. Disse elementer er præsenteret i boks 1.

¹³ Sammenhængsreformen er en overordnet reform (ledet af daværende minister for offentlig innovation Sophie Løhde, V), der har til formål at sikre en bedre og mere sammenhængende offentlig sektor ved hjælp af fornyelse og innovation.

¹⁴ Dette gælder – i lighed med de tidligere frikommuneforsøg - så længe forsøgene ikke er i strid med grundloven eller EU-regler, giver frikommunerne økonomiske fordele på bekostning af andre eller bryde med borgerens retssikkerhed.

¹⁵ Kommuner kan søge enkeltvis eller i netværk, men der er et minimumskrav om et samlet indbyggertal på 60.000 per frikommuneansøgning.

¹⁶ Denne vurdering bygger på samtaler og sonderinger med potentielt relevante frikommuner, som "VIVE – Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd" har haft samtaler med samt Social- og Indenrigsministeriet, som administrerer ordningen omkring Frikommuneforsøg III.

Boks 1. Tværgående kendetegn ved de forskellige frikommuneprogrammer

1. Tæt centralt-lokalt samspil om policy-udvikling

- Udvidet dialog mellem stat og kommuner i forbindelse med godkendelse af forsøgene
- Ny lovgivning som bygger direkte på frikommuneforsøg

2. Fokus på innovative eksperimenter

- Midlertidige undtagelser fra central regulering af kommunale forhold
- Tilrettelæggelse af forsøg med henblik på evaluering og mulighed for spredning

3. Mål om mere enkelhed i regelgrundlag og levering af service

- Ønske om regelforenklinger så regelsættet i højere grad tager udgangspunkt i borgerens behov

4. Faglig læring som drivkraft i udviklingen af velfærd

- Forsøg på at tilrettelægge services så der bliver et større rum for faglighed
- Tværgående kommunalt samarbejde omkring udvikling af nye faglige løsninger

5. Ønske om større effektivitet i opgaveløsningen

- Fokus på effektiviseringer som et centralt mål for de nye løsninger
- Vægt på evalueringer som et redskab til at vurdere om forsøgene opnår fastsatte mål

Frikommuneprogrammerne er kendetegnet ved *et tæt centralt-lokalt samspil om policy udvikling*. Der er en stor interesse blandt kommuner for at være frikommuner (næsten halvdelen af landets kommuner er i dag frikommuner), og det giver et stærkt lokalt med-/modspil til staten. Kommunerne har fået en ny mulighed for at påvirke lovgivningsarbejdet gennem at påvise uhensigtsmæssige regler og gennem at demonstrere nye og mere effektive måder at gøre tingene på ved hjælp af undtagelser fra central regulering. Den forandringsteori, som ifølge Askim, Hjelmar og Pedersen (2018: 290) ligger bag frikommuneprogrammer, er en forestilling om, at der med frikommuneprogrammet er skabt et nyt rum eller dynamik i spændingsfeltet mellem det centrale og decentrale niveau: "the generation, testing, and diffusion of policy innovation takes place at the interface between central steering and local autonomy".

Kendetegnende er også et stærkt *fokus på innovative eksperimenter*. Undtagelser fra lovgivningen er som udgangspunkt et unikt redskab til at skabe innovation. Frikommuneprogrammerne giver således kommunerne det nødvendige rum til at eksperimentere med nye og normalt ulovlige praksisser (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 290). Programmerne giver også mulighed for en høj grad af spredning af de nye måder at levere velfærd på, idet staten via generel lovgivning kan åbne op for, at alle kommuner kan kopiere forsøgskommunerne. Samtidig har programmerne en selvstændig politisk værdi, da de signalerer et ønske om innovation og et ønske om et øget vidensgrundlag for policy-udvikling (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 302).

På tværs af frikommuneprogrammerne er der et *mål om mere enkelhed i regelgrundlaget og i leveringen af service*. I frikommuneforsøg I kom dette særlig til udtryk i forhold til beskæftigelsesområdet, hvor forsøgene blev udtaget til en ekstern og grundig evaluering (Nielsen Arendt og Bolvig 2016), og hvor der efterfølgende blev vedtaget lempelser af procesreglerne på området (på trods af at evalueringen ikke kunne påvise en direkte positiv effekt). I frikommuneforsøg II er ønsket om mere enkelhed i regelgrundlaget og i leveringen af service kommet klart

til udtryk i forsøget omkring én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren, der netop har som mål at gentænke kommunens indsats med udgangspunkt i borgerens behov. Endelig er det også værd at bemærke, at ønsket om enkelhed udgør en markant politisk værdi, da de signalerer et opgør med bureaukrati (Askim, Hjelmars og Pedersen, 2018: 302)

Faglig læring som drivkraft i udviklingen af velfærd er et kendetegn, som går igen i de forskellige frikommuneprogrammer. I frikommuneforsøg I var det et eksplicit formål med frikommuneforsøgene at skabe mere tillid og øge det faglige ansvar. Dette kom da også til udtryk i flere forsøg, bl.a. i et forsøg omkring vederlagsfri fysioterapi, hvor forsøget gav mulighed for et større fagligt råderum og en mere helhedsorienteret indsats over for borgere med behov for bred sundhedsmæssig indsats (Rambøll og BDO 2016). I frikommuneforsøg II var faglig læring også et meget centralt element. Dette kom navnlig til udtryk i organiseringen af frikommuner i netværk, hvor det tværgående samarbejde og tværkommunal læring særlig fremhæves af frikommunerne som et positivt element (Hjelmars og Ejersbo 2019; Holm-Petersen m.fl. 2019).

Endelig er ønsket om *større effektivitet i opgaveløsningen* også et tværgående kendetegn ved frikommuneprogrammerne. Dette er særlig fremhævet i frikommuneforsøg II og III, hvor det direkte specificeres, at målet med forsøgene er at skabe effektiviseringer (gennem bedre styring, regelforenklinger el.lign.). Det kommer også til udtryk i den udvidede brug af evalueringer i forhold til at kunne vurdere virkningerne (eller effekten) af de enkelte forsøg. I frikommuneforsøg I kommer ønsket om større effektivitet mere indirekte til udtryk, men det fremgår, at målet med at mindske bureaukrati og øge det faglige ansvar bl.a. er en større effektivitet i opgaveløsningen (Rambøll og BDO 2016).¹⁷

Opsummerende karakteriserer det frikommuneprogrammerne, at det eksperimentelle element med udvikling og afprøvning af nye løsninger søges fremmet gennem en kombination af at fjerne restriktioner på det decentrale niveau, en styrkelse af fagligheden samt tydelige mål om at dette skal bidrage til effektivitet. Dette er samtidig indlejret i en samarbejdsrelationer mellem det decentrale og det centrale niveau, hvor man efter udspil fra det decentrale niveau fra centralt hold godkender kommunale ønsker om fritagelse fra lovregler.

Eksperimentelle styringsprogrammer: Særlig kombination eller ny styringsform?

Spørgsmålet er, om de eksperimentelle styringsprogrammer, som defineret gennem frikommuneprogrammerne, er en ny styringsform eller om det snarere er et styringsredskab, der trækker på velkendte styringselementer. Dette er et centralt spørgsmål i forhold til at kunne forstå, hvad disse programmer egentlig er et udtryk for, og hvilke potentialer sådanne programmer har fremadrettet.

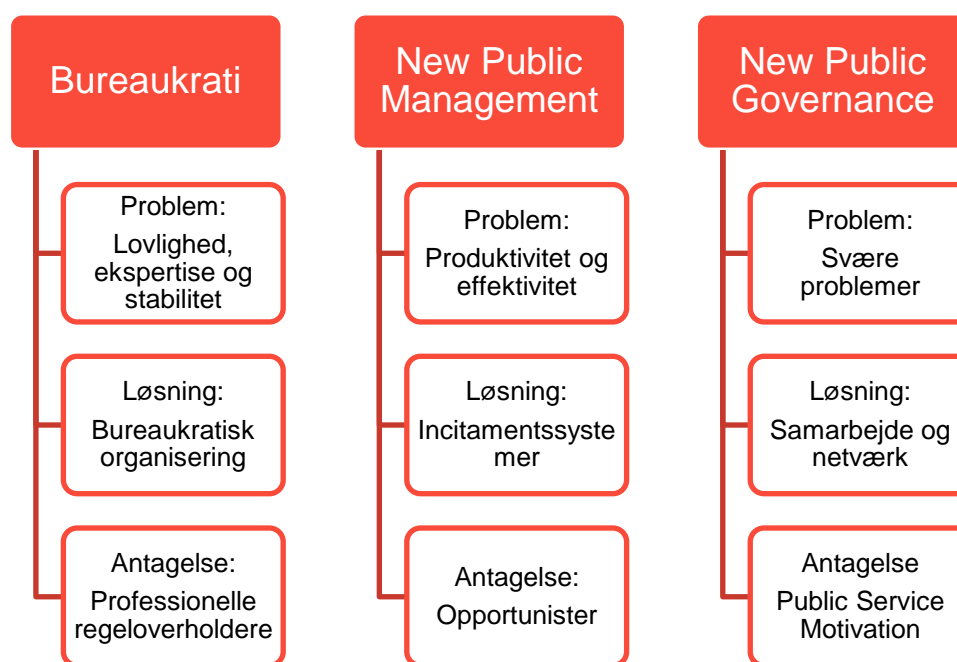
Måden, som vi vil behandle dette spørgsmål på, er, at vi vil karakterisere den eksisterende offentlige styring gennem tre styringsdoktriner og ud fra det grundlag diskutere om de eksperimentelle styringsprogrammer kan indeholdes inden for disse forståelser. Med styringsdoktriner menes de grundlæggende forestillinger, som indretningen

¹⁷ Se bl.a. evalueringsbekendtgørelsen for frikommuneforsøget - <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=192164>

af den offentlige sektor er baseret på, herunder de underliggende forestillinger om hvad der skaber værdi (effekt) i den offentlige sektor, og hvordan denne værdi kan opnås (Hood and Jackson 1991: 13).

I det følgende har vi skematisk opstillet de tre dominerede styringsdoktriner. I fremstillingen har vi lagt vægt på at sammenfatte, hvad der inden for hver doktrin ses som det grundlæggende problem, hvad løsningen er, og hvilke antagelser dette bygger på (udviklet ud fra Torfing og Triantafillou 2016: 14; Andersen m.fl., 2017; Hart og Tummers, 2019).

Figur 1. De tre dominerede styringsdoktriner i den offentlige sektor i Danmark



Den bureaukratiske styringsform søger først og fremmest at skabe orden og stabilitet gennem lovgivning og offentlige organer, der direkte kan håndhæve lovgivningen. Midlet til dette er en organiseringsform præget af hierarki og regelstyring, og den grundlæggende antagelse bag styringsformen er, at den offentlige sektor består af professionelle regeloverholdere, som upartisk anvender reglerne ud fra deres faglighed.

New Public Management (NPM) har et andet sigte. Det grundlæggende problem, som New Public Management søger at løse, er en manglende produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Løsningen på dette problem ses som indarbejdelsen af incitamentssystemer i offentlige organisationer, der bygger på en form for kontraktstyring (og evaluering), hvor opnåelsen af mål bliver det centrale succeskriterium. Den grundlæggende antagelse bag denne styringsform er, at offentlige beslutningstagere løbende orienterer sig mod de til enhver tid gældende måleredskaber og incitamentsstrukturer.

New Public Governance (NPG) ser en hovedudfordring i forhold til svært løselige samfundsmæssige problemer såsom klimakrisen og behovet for sammenhængende løsninger for borgeren på for eksempel sundheds- og socialområdet. Løsningen af disse problemer kræver en ny form for tværgående samarbejde og dannelsen af nye netværk – kun ved at bryde etablerede organisatoriske strukturer op og sammen udvikle nye løsninger, kan de nye

komplekse samfundsmæssige udfordringer tackles. Den centrale antagelse er her, at drivkraften til dette ikke ligger i regeloverholdelse eller opnåelsen af kontraktfastsatte mål, men snarere i medarbejdernes ønske om faglig kvalitet i opgaveløsningen.

Ser vi på karakteristika ved de eksperimentelle styringsprogrammer, som de er kommet til udtryk i frikommuneprogrammerne, så fremgår det, at der er nogle elementer i programmerne (se boks 1), der direkte kan henføres til de eksisterende styringsdoktriner.

Målet om *mere enkelhed i regelgrundlaget* og ønsket om fritagelse fra regulering er en klassisk NPM kritik af bureaukrati, hvor argumentet er, at regler hæmmer lokal handlekraft. Men samtidig er det værd at lægge mærke til, at regelfritagelsen sker på en måde, hvor staten stadig gennem en central godkendelse af de enkelte lokale forsøg vil varetage de grundlæggende hensyn, som ligger i lovgivningen. Man forlader således ikke hensynet bag den bureaukratiske doktrin.

Den *faglige læring som drivkraft*, og den store brug af tværgående kommunalt samarbejde omkring komplekse velfærdsmæssige problemstillinger, er et klart NPM træk, som handler om at få alle relevante aktører (herunder borgere) i spil, så man dermed kan lære af hinanden og skabe forpligtende og holdbare løsninger. Forsøget omkring én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren er et klart eksempel på, hvordan faglige aktører i de enkelte kommuner er gået sammen i et forpligtende tværgående udviklingssamarbejde med inddragelse af civilsamfundsaktører og på den baggrund har udviklet nye løsninger, der på kort tid er blevet omsat i radikal ny lovgivning (Holm-Petersen m.fl. 2019).

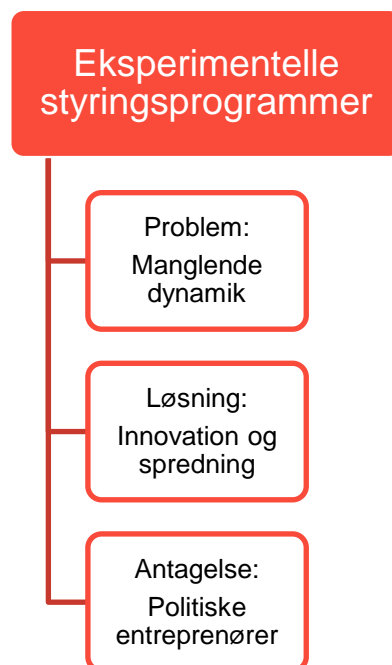
Ønsket om *større effektivitet i opgaveløsningen* er et klart NPM træk med fokus på effekt frem for procedure og proces. I NPM er det vigtigt, at nye udviklingsprojekter faktisk bliver værdiskabende for den offentlige sektor, og at man ikke fortsætter med lokale (prestige)projekter, som ikke har en større effekt. Den udvidede brug af evalueringer i de senere frikommuneprogrammer er også et centralt kendetegn for NPM. Evalueringer er helt centrale i forhold til at følge op på fastsatte mål og kunne tage beslutninger om, hvordan den offentlige sektor mest effektivt kan drives.

Der er altså elementer i frikommuneprogrammerne, der mere eller mindre direkte kan henføres til eksisterende styringsdoktriner. Samtidig er der dog også elementer, hvor det er mere vanskeligt at se dem i forlængelse af disse styringsdoktriner. I det følgende vil vi kort diskutere disse elementer og i slutningen af afsnittet samle op på, om de eksperimentelle styringsprogrammer, som udtrykt gennem frikommuneprogrammerne, kan karakteriseres som en særlig – og ny - styringsform eller om de snarere er en form for styringsredskab, der kan ses i direkte forlængelse af eksisterende styringsdoktriner.

Det tætte *centrale-lokale samspil om policy udvikling* og frikommuneprogrammernes *fokus på innovative eksperimenter* er centrale kendetegn for frikommuneprogrammerne, og de indfanges ikke af de eksisterende styringsdoktriner. Ingen af de eksisterende styringsdoktriner ser behovet for innovation og spredning af nye innovative løsninger i den offentlige sektor (gennem centralt-lokalt samspil) som grundlæggende for styringsaktiviteten. Hovedproblemet, som frikommuneprogrammerne tager fat på, er ikke behovet for orden og stabilitet, øget effektivitet eller

komplekse samarbejdsproblemer – det er et andet grundproblem: En mangel på dynamik i den offentlige sektor. Som skitseret nedenfor er løsning og antagelse også grundlæggende anderledes:

Figur 2. De eksperimentelle styringsprogrammers problemdiagnose, løsning og antagelse



I de eksperimentelle styringsprogrammer, som udtrykt gennem frikommuneprogrammerne, er det grundlæggende *problem*, som man tager fat på, at kommunerne ikke udvikler adækvate løsninger på velfærdsudfordringerne så hurtigt og effektivt, som der er behov for i nutidens samfund. I den offentlige sektor er der ikke på samme måde som i den private sektor en indbygget dynamik (konkurrence og profit), som sikrer en løbende udvikling af ydelser tilpasset brugernes behov. Derfor skal denne dynamik skabes (gennem offentlig rammesætning og styring). Hvis denne dynamik ikke følger med samfundsudviklingen i øvrigt, så kan den offentlige sektor ikke levere effektive ydelser tilbage til skatteyderne, hvilket kan lede til et legitimitetsproblem (Hjelmar 2019).

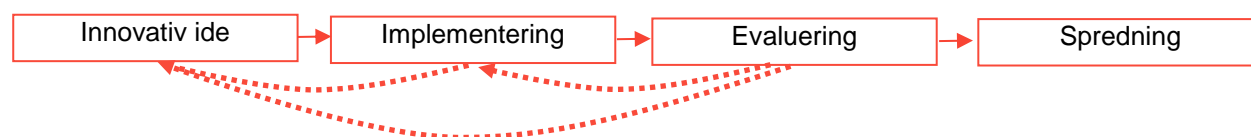
Det er altså helt afgørende at skabe institutionelle rammer, hvor aktører har klare incitamenter og en klar motivation til løbende at skabe nye løsninger. Inden for NPM doktrinen er argumentet, at markedslogikker i den offentlige sektor har givet incitamentene til at udvikle velfærdsløsninger i den offentlige sektor (Hood and Jackson 1991). Nylig forskning har imidlertid vist, at effekterne af NPM er aftagende, og at den offentlige sektor ikke opnår de ønskede gevinster gennem konkurrenceudsættelse (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk 2018). Kritikken af NPM er generelt blevet stadig større de senere år, og det grundlæggende argument har været, at markedstænkningen ikke slår til i en offentlig sektor, som er konfronteret med komplekse mål og en omskiftelig politisk virkelighed (Hood & Dixon, 2015; Torfing, 2016).

Inden for NPG er diagnosen, at de komplekse og tværgående problemstillinger i den offentlige sektor kræver specifikke offentlige løsninger centreret omkring et bredt og netværkslignende samarbejde på tværs af den offentlige sektor. Den grundlæggende problemforståelse i de eksperimentelle styringsprogrammer er, at der mangler

en grundlæggende institutionel infrastruktur i den offentlige sektor, som fremmer nye velfærdsløsninger. Dette er en mere radikal diagnose end man finder i NPG, og det er en diagnose, som kalder på mere radikale løsninger.

Løsningen på den manglende dynamik i den offentlige sektor er i de eksperimentelle styringsprogrammer innovation og spredning. Dette handler om, hvordan man ved hjælp af styringsinstrumenter kan fremme, at offentlige organisationer udvikler og implementerer nye ideer, og at disse ideer – hvis de er værdiskabende – efterfølgende spredes og indoptages af andre offentlige organisationer. Som påpeget af både Hartley (2006) og Brown and Osborne (2012), så er styringen af denne proces af afgørende betydning for, at de innovative tiltag ikke fremstår som enkeltstående cases men er en del af en større strategisk indsats i den offentlige sektor. Denne strategiske indsats kan grundlæggende illustreres på følgende måde:

Figur 3. Innovation og spredning som strategisk aktivitet



Som det blev illustreret i frikommuneprogrammerne, så er de eksperimentelle styringsprogrammer bygget op om lokale projekter, hvor evalueringer af innovationer er et kerneelement. I et lineært perspektiv følger evalueringen efter idégenerering og implementering og bruges til summativt at vurdere, hvorvidt ideen faktisk er blevet implementeret, og hvilken værdi den har skabt. Dette efterfølges ideelt set af en spredningsproces, hvor den innovative ide spredes og implementeres af andre organisationer. I frikommuneprogrammerne sker det gennem lovgivningen, hvor lovmæssige undtagelser for udvalgte kommuner kan erstattes af generel lovgivning, som gør det muligt for alle kommuner at implementere den nye praksis.

De stiplede pile i figuren illustrerer innovationsprocessens rekursive elementer. Det handler for det første om, at selve implementeringen af en ny ide også kan føre til en rekonceptualisering af ideen, som dermed udvikles gennem processen. Og dette kan for det andet få yderligere brændstof gennem formative evalueringspraksisser, hvor man løbende føder viden fra evalueringen tilbage i både idéudviklingen og implementeringen af denne (Jakobsen & Hansen, 2013).

Antagelsen i de eksperimentelle styringsprogrammer er, at der i den offentlige sektor gemmer sig en stor ressource i form af politiske entreprenører, og hvis man udnytter denne ressource kan man skabe en ny dynamik og nye innovative løsninger i den offentlige sektor (Borins, 2014). Politiske entreprenører betegner de medarbejdere og ledere i den offentlige sektor, som kaster sig ud i at udvikle organisatoriske løsninger, som kan udbredes i den offentlige sektor og danne baggrund for en ny politik.

Styrken i frikommuneprogrammerne er, at de kombinerer den eksperimenterende udviklingskapacitet hos kommuner, der er tæt på borgere og kender de nære velfærdsproblemer, med det centrale niveaus kompetence til at evaluere og udbrede nye effektfulde løsninger (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 290). De politiske entrepre-

nører er helt centrale i denne proces. De agerer som en slags forandringsagenter, der bruger redskaber og teknikker inspireret af entreprenører i den private sektor til at arbejde med komplekse problemstillinger i den offentlige sektor og på den baggrund udvikle nye faglige og organisatoriske løsninger, som kan anvendes bredt i den offentlige sektor (Kickul 2012).

Ovenstående analyse viser, at eksperimentelle styringsprogrammer som frikommuneprogrammerne ikke blot skal ses som en særlig kombination af de klassiske styringsdoktriner om bureaukrati, New Public Management og New Public Governance – selvom den trækker på elementer fra disse – men som selvstændig form for styring. De eksperimentelle styringsprogrammer har andre antagelser, en anden problemdiagnose og andre typer af løsninger på udfordringerne. Derfor skal en teori om denne form for styring også bygges op om en anden type teori, der knytter sig til innovative processer og styringen af disse i en offentlig kontekst.

Muligheder og barrierer ved eksperimentelle styringsprogrammer

Spørgsmålet er så, hvad der på den baggrund er af muligheder og barrierer for at skabe udvikling i den offentlige sektor ved hjælp af eksperimentelle styringsprogrammer. Programmerne skal jo sameksistere med de klassiske styringsdoktriner.

Historisk set har hver styringsdoktrin været dominerende i forskellige epoker: Bureaukratiet har været dominerende frem til 1980'erne, New Public Management har været dominerende fra 1990'erne og frem til 2010'erne, mens New Public Governance har vundet frem som styringsdoktrin i Danmark i de seneste år. De enkelte styringsdoktriner har dog ikke afløst hinanden, men har snarere lagt sig som arkæologiske lag oven på hinanden (Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing og Triantafillou 2016; Jakobsen & Mortensen, 2016).

Ekspérimentel styring – som den kommer til udtryk i eksperimentelle styringsprogrammer som frikommuneprogrammerne – repræsenterer en ny form for styring, og den er som sådan i en løbende interaktion med de eksisterende styringsdoktriner. Der er nogle områder, hvor den eksperimentelle styring har gode muligheder for at interagere med de eksisterende styringsdoktriner i forhold til at skabe innovation, og samtidig er der også områder, hvor der er nogle barrierer i de eksisterende styringsdoktriner i forhold til at skabe innovation gennem eksperimentel styring. Vi præsenterer en række af disse muligheder og barrierer i figur 4 nedenfor.

Figur 4. Muligheder og barrierer for eksperimentelle styringsprogrammer


(se Torfing & Triantafillou, 2016; Jakobsen & Thrane, 2016)

I den *eksperimentelle styring* er det helt centralt at få skabt institutionelle muligheder for innovativ adfærd og samtidig sikre, at nye innovative løsninger bliver et kollektivt gode på tværs af den offentlige sektor. Barriererne i denne form for styring er først og fremmest en manglende tradition for politisk entreprenørskab og et manglende mod til at tage den risiko, som nye og innovative løsninger ofte kræver. Forskning har peget på, at offentligt ansatte er mindre risikovillige end privatansatte, og at de har en mindre tilskyndelse til at eksperimentere med helt nye måder at gøre tingene på (Buurman m.fl. 2012). Samtidig kan en barriere være, at beslutningstagere i politiske systemer kan have et begrænset læringsønske. De politiske rammer kan betyde, at beslutningstagere reelt ikke er interesseret i at kopiere det mest effektfulde, men kun de symbolsk mest givtige løsninger eller de beordrede tiltag (Andersen & Jakobsen, 2018).

Inden for *bureaukratiet* er der gode muligheder for at skabe en form for synergi med eksperimentel styring. Det klare regelsæt, som bureaukratiet er bygget op omkring, er i dag i stadig højere grad udfordret. Forandringshastigheden og kompleksiteten i samfundet betyder, at regelgrundlaget løbende har behov for at blive tilpasset borgernes omskiftelige behov, og der kan den eksperimentelle styring supplere bureaukratiet. Samtidig giver bureaukratiet mulighed for, at hierarkiet kan sætte den retning og sikre den troværdighed og legitimitet, som gør, at implementering og spredning af nye innovative velfærdsløsninger faktisk kan presses igennem samt den store risiko for beslutningsfælder overvindes.

Bureaukratiet indeholder dog også nogle barrierer for eksperimentel styring. Centralisering kan stoppe lokal ideudvikling og forankring, og stærk statslig kontrol kan virke hæmmende i forhold til politisk entreprenørskab på det lokale niveau.

Ser man på *NPM* er der også nogle klare områder, hvor den eksperimentelle styring kan indgå i et samspil. I *NPM* er incitamentssystemer med vægt på kontraktstyring helt central, men samtidig er en øget administrativ autonomi også central. Filosofien om, at man skal gøre det muligt for "managers to manage" er stærk i *NPM*, og det spiller godt sammen med den eksperimentelle styring. Autonomi er nødvendig for lokal udvikling, læring, samarbejde og entreprenørskab.

En central barriere i *NPM* er, at incitamentssystemerne sjældent virker optimalt. Forsøg på måling af målopnåelse gør folk nervøse (kan stå med en fiasko), laver målforskydning samt bliver en byrde i sig selv. Samtidig er der en stor risiko for, at man bliver for formativt fokuseret i sin evaluering, fordi man er fokuseret på målopnåelse og muligheden for rationel baseret spredning. En anden barriere i *NPM* er opfattelsen af, at den faglige autonomi forsvinder, og at administrativ målstyring bliver for dominerende.

I forhold til oplevelsen af teknokrati i *NPM* kan den eksperimentelle styring tilføre en ekstra dimension, som kan være med til at formindske oplevelsen af en manglende faglig autonomi. Den eksperimentelle styring skaber faglige frirum, hvor der er mulighed for fagligt at udvikle nye løsninger, og dette kan foregå samtidig med og i samspil med kontraktstyringen.

Ser man endelig på *NPG* er det åbenlyst, at der er nogle områder, hvor den eksperimentelle styring kan indgå i et tæt samspil. I *NPG* lægges vægt på, at mange aktører organiseret i netværk kan udvikle nye velfærdsløsninger, sikre forankring og fælles læring. Centralt er her, at mobilisere ressourcer bredt i den offentlige sektor og dermed øge evnen til at løse tværgående og komplekse problemer.

Den eksperimentelle styring kan styrke styringen i disse processer, og det er der behov for i *NPG*. Netværksorganiseringen betyder, at ingen har et ansvar, man fokuserer på lange processer, og det er uklart, hvad man egentlig vil med hele øvelsen. Samtidig er det blevet påpeget, at *NPG* er svært at implementere, der er ikke nogle klare angivelser af hvordan man gør – bare nogle brede rationaler (Torfing & Triantafillou, 2016: 336).

Der er således ikke grundlag for at tro, at man med de eksperimenterende styringsprogrammer undslipper den klassiske styringsudfordring, at forskellige styringsdoktriner har forskellige styrker og svagheder. Styring er således i høj grad en balanceakt, hvor man skal prøve at balancere, så styrkerne ved forskellige doktriner kommer i spil og opvejer svaghederne ved andre doktriner. De eksperimentelle styringsprogrammer har en række gode muligheder i den offentlige sektor særligt, hvis de kombineres med de understøttende elementer fra de øvrige styringsdoktriner. Disse doktriner har imidlertid også nogle barrierer, som kan gøre det svært for eksperimentelle styringsprogrammer.

Konklusion

Udgangspunktet for denne artikel har været erkendelsen af, at den offentlige sektor i stadig større omfang bliver mødt med kravet om at omstille sig, så den kan leve op til borgernes behov for service med begrænsede offentlige ressourcer. Tættest på borgernes behov er kommunerne, som dagligt leverer offentlig service på alle de centrale velfærdsområder, og frikommuneprogrammerne er klare eksempler på, hvordan man fra statslig side har forsøgt at opsamle og udbrede nye velfærdsløsninger udviklet i kommunerne.

I de øvrige nordiske lande har man arbejdet med beslægtede programmer rettet mod en form for frisættelse af kommuner fra national regulering med henblik på at fremme en mere innovativ udvikling af den offentlige sektor. Dette er blevet beskrevet som en særligt nordisk model for styring gennem offentlige innovationsprogrammer (Askim, Hjelmar og Pedersen 2018).

Artiklens formål er at udvikle en teoretisk forståelse af eksperimentelle styringsprogrammer som frikommuneprogrammerne både i forhold til, hvad sådanne programmer egentlig består af, og hvordan de kan forventes at udfolde sig i praksis. I artiklen er den form for praksis, som udøves i frikommuneprogrammerne, blevet karakteriseret som eksperimentel styring. Hermed menes en form for styring, hvor eksperimentet står i centrum: Styringen skal skabe institutionelle rammer for innovativ adfærd og samtidig sikre, at nye innovative løsninger bliver et kollektivt gode på tværs af den offentlige sektor. Denne form for styring hviler på særegne antagelser om, hvad der skaber værdi i den offentlige sektor, en anden problemdiagnose og andre typer af løsninger på udfordringerne.

Vi har karakteriseret eksperimentel styring som en distinkt måde at arbejde med styring af den offentlige sektor, der trækker på elementer fra men også adskiller sig fra de tre dominerende doktriner – bureaukrati, NPM og NPG. Den trækker fra disse doktriner på kerneelementer som lovmedholdelighed, resultatfokus og samproduktion, men kombinerer dette med en særlig eksperimentel udviklingstænkning, et klarere afgrænset institutionelt fokus på det decentrale niveau samt et specifikt fokus på et enkelt styringsmål nemlig innovation. De udgør givet denne kombination af elementer et særskilt element i det traditionelle styringslandskab, der fortjener en særskilt behandling.

Bureaukrati og NPM har grundlæggende formet dansk forvaltning, som den fungerer i dag. NPG er blevet italesat som en styringsdoktrin, der kan imødekomme noget af den kritik, som inden for de senere år er blevet rejst mod den herskende offentlige styring - som præget af stive organisationsstrukturer på den ene side og en (teknokratisk) markedstænkning på den anden side. Fremkomsten af nye styringsdoktriner – som eksperimentel styring – rejser spørgsmålet om, hvorvidt det vi ser i dag er fremkomsten af stadig flere sameksisterende styringsopfattelser, der samlet søger at favne den øgede kompleksitet og forandringshastighed i den offentlige sektor.

Den eksperimenterende adfærds definatoriske åbenhed i forhold til proces og mål gør dette til en særligt udfordring for offentlig styring, da denne både sigter mod at have sikre klare ansvarsrelationer i produktionsprocessen samt bestemte resultater. Det er dog også vigtigt, at man finder strukturelle løsninger for dette, som sikrer en langsigtet styring og udvikling af den offentlige sektor, hvor de udviklede innovative løsninger kan spredes (Regeringen 2019).

Forskningsmæssigt er der behov for at styrke forståelsen af, hvordan eksperimentel styring udvikles, og hvordan denne form for styring mere præcist indgår i et samspil med andre styringsdoktriner. En oplagt mulighed kunne være at anvende et systemperspektiv: Hvordan ”kommunikerer” eksperimentel styring med andre styringsdoktriner, og hvordan kommer dette konkret til udtryk i styringsprogrammer og policy udspil (Åkerstrøm Andersen og Pors 2014)? En anden mulighed kunne være at anvende et institutionaliseringsperspektiv: Hvordan kan man forstå den proces, hvor spredte innovative processer i den offentlige sektor overgår til mere rodfæstede forestillinger om, hvordan innovation skaber værdi, og hvordan kan man forstå den proces, hvor konkrete styringsprogrammer og institutionelle strukturer centreret omkring innovation løbende opstår (Hjelmar 2019)?

Litteratur

- Albæk, E. 1994. ‘The Danish Case: Rational or Political Change’, in Baldersheim, H.& Stahlberg, K., eds, *Towards the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth Press.
- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer*. Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Andersen, Simon Calmar & Jakobsen, Mads Leth (2018). “Political Pressure, Conformity Pressure, and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption”, *International Public Management Journal*, 21:2, 213-242
- Askim, Jostein; Ulf Hjelmar og Lene Holm Pedersen (2018): Turning innovation into evidence-based policies: Lessons learned from free commune experiments, *Scandinavian Political Studies*, 41 (4): 288-308.
- Baldersheim, H. & Rose, L. 2014. *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politik og organisering*, 3rd edn. Bergen: Fagbokforlaget.
- Borins, Sandford (2014). *The Persistence of Innovation in Government*, Brookings Institution Press
- Brown, Kerry og Stephen P. Osborne 2012. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Buurman, M., J. Delfgaauw, R. Dur and S. Van den Bossche (2012). Public sector employees: risk averse and altruistic? *Journal of Economic Behavior & Organization* 83: 279-291.
- Finansministeriet 2010. *Finansloven 2011*. København: Finansministeriet.
- Gieske, H., Van Buuren, A. & Bekkers, V. 2016. Conceptualizing Public Innovative Capacity: A Framework for Assessment, *Innovation Journal*, 21(1), 1–27.
- Hansson, F., Norn, M. T. & Vad, T. B. 2014. ‘Modernize the Public Sector through Innovation? A Challenge for the Role of Applied Social Science and Evaluation’, *Evaluation*, 20(2), 244–60.
- Hart, P.T. og Tummers, L. 2019. *Understanding Public Leadership*. London: The Red Globe Press.
- Hartley, Jean 2006. *Innovation and Its Contribution to Improvement – A Review for Policymakers, Policy Advisers, Managers and Researchers*. London: Warwick Business School.
- Hjelmar, U. & Christiansen, A. M. (2016). *Tilkøbsydelse på ældreområdet – en ny mulighed for kommunerne?* København: KORA.
- Hjelmar, U., Iversen, K. og Strandby M.W. 2018. *Tværgående evaluering af satspuljen. Et metodeværktøj*. København: VIVE.

- Hjelmar, U. 2019. The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1665702.
- Hjelmar, U. & Ejersbo, N. (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020. Status over forsøg*. København: VIVE
- Holm-Petersen, C. m.fl. 2019. *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren*. København: VIVE.
- Hood, Christopher & Ruth Dixon (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*, Oxford: Oxford University Press
- Hood and Jackson 1991
- Jakobsen, M.L. & Hansen, M.B. 2013. Den offentlige sektor kan godt være innovativ. *Politologisk Årbog 2012-2013*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jakobsen, M. L. and Mortensen, P. B. (2016), "Rules and the Doctrine of Performance Management". *Public Administration Review*, 76: 302-312.
- Jakobsen, M. L. and Thrane, C., 2016, Public Innovation and Organizational Structure: Searching (in Vain) for the Optimal Design. side 217-236 i Torfing, J. & Triantafillou, P. (red.) "*Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*". Cambridge: Cambridge University Press.
- Kickul, J. 2012. *Understanding social entrepreneurship: The relentless pursuit of mission in an ever changing world*. London: Routledge.
- Nielsen Arendt, Jakob og Iben Bolvig 2016. *Kvantitativ slutevaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet*. København: KORA.
- Petersen, O.H., Hjelmar, U. og Vrangbæk, K. 2018. Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, vol. 52, 1: 130-157.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford, UK: Oxford Univ. Press.
- Rambøll og BDO 2016. *Hovedrapport. Slutevaluering af frikommuneordningen*. København.
- Regeringen 2019. *Retfærdig retning for Danmark*. København.
- Røvik, K. 2007. *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Social- og Indenrigsministeriet 2016. *Kommuner i overhalingsbanen – nyt, endnu mere ambitiøst frikommuneforsøg på vej*. København.
- Torfing, J. 2016. *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Torfing, J. & Triantafillou, P., 2016, *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. s. 1-32 i Torfing, J. & Triantafillou, P. (red.) "*Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*" Cambridge: Cambridge University Press,
- Åkerstrøm Andersen, N. og J. Pors 2014. *Velfærdsledelse - mellem styring og potentialisering*. København: Hans Reitzels Forlag.

Indhold

Indledning	2
Frikommuneforsøgene som eksperimentelle styringsprogrammer	3
Frikommuneforsøg I, 2012-2015	4
Frikommuneforsøg II, 2016-2020	5
Frikommuneforsøg III, 2019-2023	7
Tværgående karakteristika ved frikommuneprogrammerne	7
Eksperimentelle styringsprogrammer: Særlig kombination eller ny styringsform?	9
Muligheder og barrierer ved eksperimentelle styringsprogrammer	14
Konklusion	17
Litteratur	18