

Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen

Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin

Der er en lang dansk og nordisk tradition for frikommuneforsøg, hvor kommuner får undtagelser fra lovgivningen, så de kan eksperimentere med nye velfærdsløsninger. På trods af et stort samfundsmæssigt fokus på fænomenet er der behov for at kvalificere de styringsdoktriner, som beslutningstagere kan bruge til at udvikle og evaluere frikommuneforsøg. Gennem en analyse af frikommuneidéen og de danske frikommuneforsøgs udvikling og indhold identificeres styrker og svagheder i de historisk mest centrale styringsdoktriner – bureaukrati, New Public Management og New Public Governance. Disse doktriner giver imidlertid ikke et fuldt dækkende grundlag for at forstå frikommuneforsøgenes innovative kerne og de styringsmuligheder, der knytter sig hertil. I artiklen introduceres derfor en supplerende innovationsdoktrin, der direkte kan adressere centrale elementer i innovationsprocesser centreret omkring entreprenørskab og spredning inden for en statslig rammesætning af lokale innovative eksperimenter.

Nøgleord: forsøgsvirksomhed, reformer, bureaukrati, New Public Management, New Public Governance

Den offentlige sektor – og i særdeleshed kommuner – skal løbende tilpasse kapacitet og legitimitet til at håndtere nye samfundsproblemer og samfundsbehov. Denne udfordring er vokset i takt med øgede forventninger til den offentlige service, fremkomsten af nye digitale teknologier og det demografiske pres på de offentlige ressourcer (Åkerstrøm og Pors, 2014; Gieske, Buuren og Bekkers, 2016; Hjelmar, 2019; Reiter og Klenk, 2019).

Danske regeringer har siden 1980'erne – men særligt de seneste ti år – formuleret ønsker om at skabe rammer for kommunerne, der vil fremme innovation i velfærdsløsninger samt en systematisk videns- og kapacitetsopbygning. Dette er sket samtidig med, at styringstænkningen i den vestlige verden og den danske offentlige sektor har udviklet sig. Den klassiske doktrin om bureaukratisk styring gennem regler er i perioden siden 1980'erne blevet suppleret med både New Public Management (NPM) doktrinens fokus på incitamenter og New Public Governance (NPG) doktrinens fokus på samarbejde (Osborne, 2010; Andersen et al., 2020).

Det mest markante statslige tiltag til at skabe velfærdsinnovation er den række af frikommuneforsøg, som siden 2012 har udgjort rammen for udviklingen

og afprøvningen af over 170 eksperimenter i danske kommuner. De første danske frikommuneforsøg blev lanceret i perioden 1985-1993 (Jakobsen og Mortensen, 2014; Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). Denne artikel fokuserer dog udelukkende på de tre seneste frikommuneordninger fra 2012 og frem. I disse forsøg gives udvalgte kommuner undtagelser fra love med henblik på at udvikle og afprøve nye og bedre måder at gøre tingene på. Frikommuneforsøg kan helt generelt beskrives som fælles udviklingsprogrammer mellem det decentrale kommunale niveau og det centrale statslige niveau (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 290). De bygger på en forvaltningsmodel, hvor der er overlappende opgaver mellem det centrale og decentrale niveau (og ikke klare opgaveafgrænsninger som i føderale strukturer). Samtidig er der i modellen en tilstrækkelig decentral autonomi og kapacitet til, at der meningsfuldt kan indgås aftaler mellem det centrale statslige og det decentrale kommunale niveau.

Fra sommeren 2021 starter man med velfærdsaftalerne en tredje runde af frikommuneforsøg, hvor syv kommuner sammen med staten skal frisætte henholdsvis daginstitutioner, skoler og ældreområdet fra regler. Hensigten med den nye runde af frikommuneforsøg, som skal løbe i perioden 2021-2024, er i lighed med de tidligere frikommuneforsøg at løfte kvaliteten af velfærd ved at give udvalgte kommuner lovmæssige undtagelser, så de får mulighed for at udvikle nye typer indsatser og arbejdsgange (Regeringen, 2020: 22).

Ser man bort fra evalueringerne af de enkelte frikommuneprojekter, så har frikommuneprojekterne i begrænset omfang været genstand for systematisk forskning de seneste år (se dog Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). De tidligere nordiske frikommuneforsøg i 1980'erne og 1990'erne resulterede imidlertid i en række forskningsbidrag, fx Baldersheim, Ståhlberg og Rose (1994, 2014), der gennem frikommuneforsøgene så tegn på en ny "nordisk reformmodel".

Der ikke bare har været, men der synes også fremadrettet at være stor tiltro til, at den offentlige sektor og velfærdsstaten kan udvikles gennem frikommuneidéen – som den seneste runde af frikommuneforsøg er en klar indikation af. Det gør det vigtigt, at beslutningstagerne får det bedste vidensgrundlag for at kunne designe, igangsætte og evaluere frikommuneforsøg. Samtidig har forskningen i styring gennemgået en stor udvikling i den samme periode, som frikommuneforsøgene har været på dagsordenen i Skandinavien (Andersen et al., 2020).

Det er på den baggrund formålet med denne artikel at kvalificere de styringsdoktriner, som beslutningstagerne kan bruge til at udforme og forstå frikommuneforsøg. Kvalificere betyder i denne sammenhæng, at der benyttes doktriner, som både kan give mening til udformningen af og udfordringer ved frikommuneforsøg. Doktrinerne skal samtidig have en forankring i den eksiste-

rende forskningsmæssige viden på området. Erfaringerne fra de seneste runder af danske frikommuneforsøg – der følger den generelle model for frikommuneforsøg – bruges som empirisk grundlag for kvalificeringen af styringsdoktriner. Konkret undersøger artiklen to spørgsmål:

1. Giver de tre historisk centrale styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – dækkende begrundelser for og identifikation af udfordringer ved frikommuneforsøg?
2. Er der behov for at supplere disse historisk centrale styringsdoktriner med en yderligere doktrin, der bedre kan indfange frikommuneforsøgenes karakter af lokal innovationsproces inden for en statslig rammesætning?

Vi stiller dette sidste spørgsmål, fordi frikommuneforsøgene på mange måder kan opfattes som en innovationsproces forstået som ”en mere eller mindre in-tenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative idéer, der kan skabe en kvalitativ forandring inden for en given kontekst” (Sørensen og Torfing, 2011: 23). I analysen af de to spørgsmål trækkes på den videnskabelige litteratur inden for offentlig forvaltning om henholdsvis styring og innovation. Samtidig bruger vi de eksisterende evalueringer og de få videnskabelige undersøgelser af de danske frikommuneforsøg til at beskrive og karakterisere de danske frikommuneforsøg.

Artiklen har følgende struktur. Først præsenteres de tre dominerende styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – og de anbefalinger og udfordringer for tiltag som frikommuneforsøg, som de identificerer. Derefter analyseres det, hvordan de danske frikommuneforsøg kan forstås ud fra disse doktriner. På denne baggrund diskuteres det, om der er behov for en alternativ styringsdoktrin til at få en bedre forståelse af frikommuneforsøgene. Endelig samles der kort op på artiklens pointer i konklusionen.

De tre historisk centrale styringsdoktriner og frikommuner

Styringsdoktriner er grundlæggende forestillinger om indretningen af den offentlige sektor. Det er forestillinger om, hvad der skaber værdi og effekt i den offentlige sektor, og hvordan denne værdi kan opnås (Hood og Jackson, 1991: 13). Der ligger heri også en antagelse om, at de idéer og forestillinger, som beslutningstagere gør sig om den offentlige sektor, former designet af denne (Jakobsen, 2016; Andersen et al., 2020: 18). Doktriner trækker på videnskabelige teorier og forskningsmæssig viden, men de kan ikke reduceres til dette. Den videnskabelige tilgang er kritisk over for sin egen teori og resultater og derfor

forsigtig med at drage vidtgående anbefalinger, mens doktriner typisk opererer frigjort fra denne ydmyghed og får status af brede generelle forestillinger om, hvordan man bør indrette den offentlige sektor. De mange forskere, hvis værker citeres i denne artikel, vil således typisk være langt mere skeptiske over for rækkevidden af deres teorier og resultater end de doktriner, hvori disse indgår. Samtidig vil vi også give et mere homogent billede af de enkelte doktriner, end man typisk gør inden for forskningen, hvor man ofte har et stort fokus på de indre spændinger mellem idéer og elementer i de enkelte doktriner (Hood, 1991; Osborne, 2010).

Bureaukrati, New Public Management og New Public Governance har historisk set været øverst på den forvaltningspolitiske dagsorden både i Danmark og internationalt. Bureaukratiet har været en central idé frem til 1980'erne, NPM har været øverst på dagsordenen fra 1980'erne og frem til 2010'erne, mens NPG har vundet frem som styringsdoktrin i Danmark i det seneste årti. NPG beskrives i den internationale litteratur også som *joined-up-government* og *whole-of-government*, men de dækker grundlæggende over de samme forestillinger (Reiter og Klenk, 2019). De enkelte styringsdoktriner har dog ikke afløst hinanden, men har snarere lagt sig som arkæologiske lag oven på hinanden (Pollitt og Bouckaert, 2011; Torfing og Triantafillou, 2016; Jakobsen og Mortensen, 2016; Reiter og Klenk, 2019). Hver ny styringsdoktrin har tilføjet nye idéer oven på eksisterende styringsidéer.

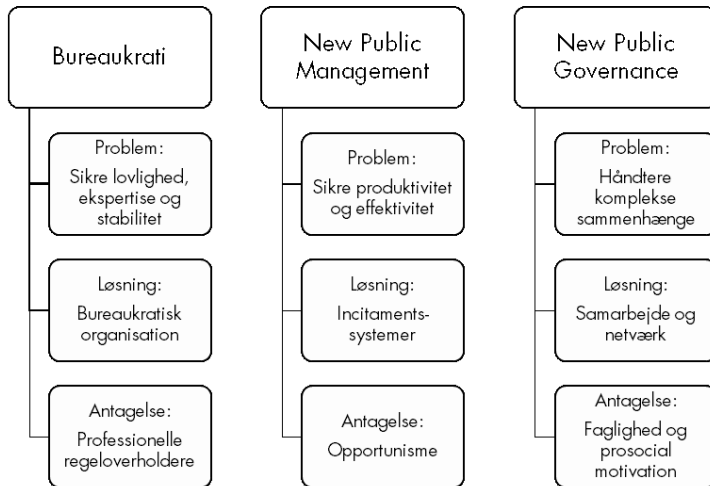
De tre styringsdoktriner kan karakteriseres og sammenlignes ud fra, hvad der inden for hver doktrin ses som det grundlæggende problem, løsningen på problemet, og antagelserne disse forestillinger bygger på. Dette er vist i figur 1.

I bureaukratidoktrinen er problemet først og fremmest at skabe orden og stabilitet gennem lovgivning og offentlige organer, der direkte kan håndhæve lovgivningen. Løsningen 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 faglige rammer (Andersen et al., 2020; Jakobsen, 2009; Weber, 1995).

NPM-doktrinen har et andet sigte. Det grundlæggende problem, som NPM søger at løse, er manglende produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor (Hood, 1991). Løsningen er indarbejdelsen af incitamentssystemer i offentlige organisationer, der bygger på en form for kontraktstyring og summativ evaluering, hvor opnåelsen af mål bliver det centrale succeskriterium. Den grundlæggende antagelse bag denne styringsdoktrin er, at offentlige beslutningstagerne løbende orienterer sig mod de til enhver tid gældende måleredskaber og

incitamentsstrukturer (Osborne og Gaebler, 1992; Pollitt og Bouckaert, 2011; Andersen et al., 2020).

Figur 1: De tre historisk centrale styringsdoktriner



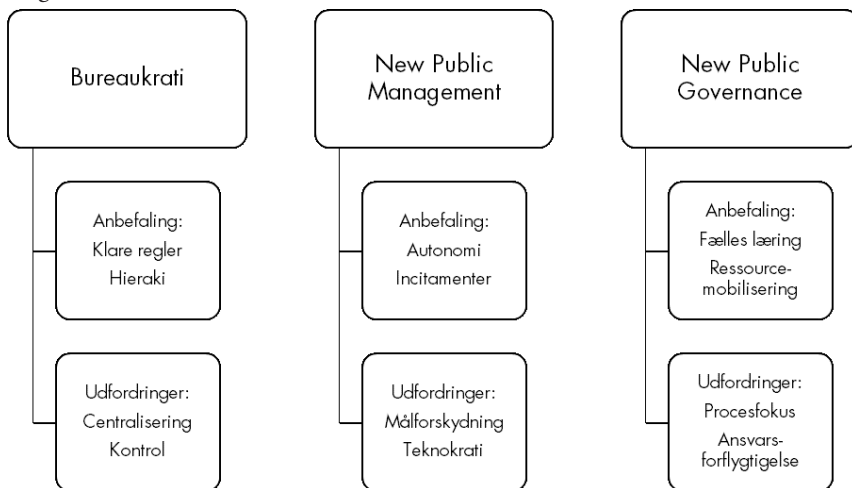
Kilder: Torfing og Triantafillou (2016), Andersen et al. (2020) og Hart og Tummars (2019).

NPG som doktrin er særligt rettet mod svært løselige samfundsmæssige problemer, herunder særligt behovet for at skabe sammenhængende løsninger på tværs af fx politikområder som sundheds- og socialområdet. Løsningen af sådanne problemer kræver en ny form for tværgående samarbejde og dannelsen af nye faglige netværk. Kun ved at bryde etablerede organisatoriske strukturer op og sammen udvikle nye løsninger kan de nye komplekse samfundsmæssige udfordringer løses. Den centrale antagelse er, at drivkraften til dette ikke ligger i regeloverholdelse eller opnåelsen af kontraktfastsatte mål, men i høj grad også i ikke-egennyttige mål som at skabe faglig kvalitet i opgaveløsningen (Torfing og Triantafillou, 2016; Andersen et al., 2020).

Frikommuneforsøgenes grundidé er, at man fjerner regler og lokalt udvikler og afprøver nye løsninger. Selvom de tre styringsdoktriner er generiske, så indeholder de dog forestillinger, der peger frem mod begrundelser for og udfordringer ved frikommuneforsøg som middel til udvikling. Dette gælder ikke mindst NPG, som er blevet mere eksplicit teoretiseret som en løsning til at skabe innovation (Torfing, 2016; Torfing og Triantafillou, 2016). Udfordringer er ikke i sig selv en del af doktrinerne, som i højere grad fokuserer på løsninger. De er dog alligevel blevet knyttet til den offentlige brug af og debat om

styringsdoktrinerne, og derfor vil vi også have fokus på udfordringer i vores analyse (Andersen et al., 2020). Anbefalet styring og udfordringer ved dette i de tre dominerede styringsdoktriner er opsummeret i figur 2.

Figur 2: Anbefalet styring og udfordringer ved dette i de tre dominerende styringsdoktriner



Kilder: Torfing og Triantafillou (2016), Andersen et al. (2020) og Hart og Tummers (2019).

Bureaumatidoktrinen leverer ikke en selvstændig begrundelse for frikommuneforsøg, som netop fokuserer på at fjerne de regler, hvilket doktrinen ser som løsningen på problemer. Dog kan bureaukratiet ses som en kilde til, 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. Bureaukratiet indeholder dog også nogle udfordringer i forhold til en mere innovativ tilgang til levering af offentlig service inden for rammerne af regelfrisættelsen. Centralisering kan stoppe lokal idéudvikling og forankring, og stærk statslig kontrol kan virke hæmmende i forhold til politisk entreprenørskab på det lokale niveau (Jakobsen og Thrane, 2016).

Ser man på NPM-doktrinen, er der også nogle områder, hvor doktrinen kan give mening til frikommuneidéen. I NPM er incitamentssystemer med vægt på kontraktstyring helt centrale, men samtidig er en øget administrativ autonomi også central. Filosofien om, at man skal gøre det muligt for ledere at lede, er stærk i NPM, og det understøtter idéen om frikommuner. Autonomi er nødvendig for lokal udvikling og entreprenørskab, og tilsvarende er det i initiativer som frikommuneordningen centralt at få skabt gode lokale rammer i forhold

til at udvikle, afprøve og sprede nye velfærdsløsninger (Pollitt og Bouckaert, 2011; Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). Doktrinen giver dermed en central begrundelse for frikommuneforsøg. Regler skal fjernes, for at man lokalt får frihed til at forfølge incitamentet til udvikling.

En central udfordring knyttet til NPM-doktrinen anbefalinger er, at incitamentssystemer sjældent virker optimalt, og at målesystemer kan virke kontraproduktivt. Således har der bredt sig en opfattelse i både offentligheden og i forskerkredse af, at NPM fører til et ”måletyranni”, som fjerner fokus fra det nære velfærdsarbejde og minimerer det faglige råderum (Bevan og Hood, 2006; Jakobsen et al., 2018). Dette var fx en væsentlig begrundelse for Socialdemokratiets lancering af en selvstyrereform – der blev til nærhedsreformen – inden valget i 2019 (Socialdemokratiet, 2018). Kritikken lyder på, at omfattende og unødigt måling af mål opnåelse kan gøre medarbejderne utrygge og fjerne deres risikovillighed. NPM-doktrinen anbefalinger kan altså føre til, at den faglige autonomi forsvinder, og at den administrative målstyring bliver for dominerende (Torfing, 2016; Andersen et al., 2020).

Ser man endelig på NPG-doktrinen, er det åbenlyst, at den udgør en måde at forstå styring på, hvori idéen om frikommuner organiseret i netværk er en central komponent i forhold til at udvikle nye velfærdsløsninger, sikre forankring og fælles læring (Torfing, 2016). Centralt er her idéen om at mobilisere ressourcer bredt i den offentlige sektor og dermed øge evnen til at løse tværgående og komplekse problemer (Osborne, 2006). NPG har således et iboende innovationsperspektiv, og initiativer som frikommuneordningen kan i nogen grad ses i dette perspektiv. Centralt er her forestillingen om, at samarbejdende aktører med et råderum skabt af regelfrisættelsen vil skabe innovative serviceforbedringer. Denne doktrin lægger dermed et væsentligt element til NPM-doktrinen begrundelse for frikommuneforsøg.

Udfordringerne i NPG drejer sig først og fremmest om manglende styring. Netværksorganiseringen betyder, at ingen har et tydeligt og afgrænset ansvar for opgaveløsningen. Samtidig er der i NPG et fokus på lange (samarbejds) processer, og det er ofte uklart, hvad der skal komme ud af processerne – ud over et bedre samarbejde og en bedre forståelse for hinandens arbejdsprocesser. Samtidig er det blevet påpeget, at NPG ofte er svær at implementere, da der ikke er nogle klare angivelser af, hvordan processerne styres, blot nogle brede rationaler (Torfing og Triantafillou, 2016).

De danske frikommuneforsøg

Inden for de seneste ti år har der i Danmark været tre runder af frikommuneforsøg. I tabel 1 er skitseret nogle karakteristika ved hver runde.

Table 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	2016-20	79	44	Skabe effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne
Frikommuneforsøg III (Velfærdsaftaler)	2021-24	7	7	Mindske unødigt bureaukrati og skabe lokalt råderum for borgernære løsninger

Frikommuneforsøg I (2012-2015) blev 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: 10). Den daværende SRSF-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 (Rambøll og BDO, 2016).

Kommunerne 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, da nogle forsøg ikke blev godkendt, andre ikke krævede ændret lovhjemmel, og nogle var sammenfaldende i indhold. Forsøgene var generelt karakteriseret ved begrænset volumen. En stor del var enkeltstående forsøg i en kommune, og det gjorde det vanskeligt at evaluere på resultater, da forsøgsaktiviteten var lille, og den specifikke kommunale kontekst mindskede den generelle mulighed for at lære på tværs af kommuner og generelle lovændringer. Det var først og fremmest på beskæftigelsesområdet, at forsøgene førte til generelle lovændringer.

Frikommuneforsøg II (2016-2020) blev iværksat i umiddelbar forlængelse af frikommuneforsøg I, og målet var at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kunne 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 kendetegnede frikommuneforsøg I. Samtidig blev det heller ikke eksplicit fremhævet, at der med det nye frikommuneforsøg skulle skabes større tillid og rum for fagligt ansvar blandt offentlige medarbejdere. Dette skal nok ses i lyset af, at principperne fra partsaftalen om ”tillidsreformen”, der skulle øge tilliden til offentligt ansatte og kvaliteten i arbejdet, ikke i 2016 havde den samme politiske opmærksomhed som i 2012.

I lighed med det tidligere frikommuneforsøg var der også i frikommuneforsøg II stor interesse blandt kommunerne for at blive frikommune. Otte netværk af frikommuner blev udpeget, som dækkede 44 kommuner. I alt ansøgte de otte kommunenetværk om 107 frikommuneforsøg i tre ansøgningsrunder, og 79 unikke forsøg blev imødekommet.

Frikommuneforsøg III (2021-2024) blev lanceret i slutningen af 2020 som en del af S-regeringens nærhedsreform. Nærhedsreformen er ikke en særskilt reform, men kan snarere betegnes som en politisk retning for S-regeringen i forhold til at skabe et større lokalt råderum for opgaveløsningen i den offentlige sektor og mindske unødige bureaukratiske arbejdsgange. Hensigten med frikommuneforsøg III er – i forlængelse af disse overordnede intentioner – gennem indgåelse af velfærdsaftaler med syv kommuner at skabe mulighed for nye og mere borgernære løsninger ved at give kommunerne muligheder for at fravige regler, lovgivning og dokumentationskrav på særskilte sektorområder (Regeringen, 2020).

Der er udpeget syv kommuner, som får mulighed for på hvert sit sektorområde at gentænke organisationsformer, arbejdsgange og faglige tilgange på baggrund af de lovmæssige undtagelser og kommunale regler i øvrigt. På baggrund af disse erfaringer er det målet, at lov- og regelgrundlaget kan revideres, så der bliver mulighed for i kommunerne i højere grad at kunne fokusere på ”kerneopgaven” – levering af offentlig service til borgeren uden unødigt bureaukrati.

Fælles karakteristika i frikommuneprogrammerne

De tre frikommuneprogrammer er udformet under forskellige regeringer og forskellige ministre. Som det fremgår af boks 1, så er der tværgående kendetegn ved frikommuneprogrammerne.

Frikommuneprogrammerne er kendetegnet ved *et tæt centralt-lokalt samspil om policyudvikling*. Der er generelt en stor interesse blandt kommuner for at være frikommuner, og det giver et stærkt lokalt med- og modspil til staten.

Boks 1: Tværgående kendetegn ved de forskellige frikommuneprogrammer

1. Tæt centralt-lokalt samspil om policyudvikling
 - 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 der 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

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 det decentrale niveau: ”the generation, testing, and diffusion of policy innovation takes place at the interface between central steering and local autonomy”.

Kendetegnene er også et stærkt *fokus på innovative tiltag*. 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 policyudvikling (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 grundig ekstern evaluering (Nielsen Arendt og Bolvig, 2016), og hvor der efterfølgende blev vedtaget lempelser af procesreglerne på området. 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 (Holm-Petersen et al., 2020). I frikommuneforsøg III er denne hensigt om enkelhed i regelsættet og fokus på levering af service også markant.

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, blandt andet 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 (Hjelmar og Ejersbo, 2019; Holm-Petersen et al., 2020). I frikommuneforsøg III ses en lignende hensigt om at udvikle den offentlige service gennem et øget fokus på fagligt holdbare løsninger.

Endelig er ønsket om *større effektivitet i opgaveløsningen* også et tværgående kendetegn ved frikommuneprogrammerne. Dette er særlig fremhævet i frikommuneforsøg II, hvor det direkte specificeres, at målet med forsøgene er at skabe effektiviseringer (gennem bedre styring, regelforenklinger el.lign.). I frikommuneforsøg I og III kommer ønsket om større effektivitet mere indirekte til udtryk, men det fremgår, at målet med at mindske bureaukrati og øge det faglige ansvar blandt andet er større effektivitet i opgaveløsningen (Rambøll og BDO, 2016; Kommunernes Landsforening og Regeringen, 2020).

De historisk centrale styringsdoktriner og de danske frikommuneforsøg

Tre af de centrale karakteristika ved frikommuneforsøgene (se boks 1) kan begrundes af en af de historisk centrale styringsdoktriner: bureaukrati, NPM og NPG.

Målet om mere *enkelhed i regelgrundlaget* og ønsket om fritagelse fra regulering er en klassisk kritik fra NPM-doktrinen af bureaukrati. Argumentet er, at regler hæmmer lokal handlekraft og nytænkning. 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 søger at varetage de grundlæggende hensyn, der ligger i lovgivningen. Man forlader således ikke med frikommuneforsøgene den grundlæggende problemforståelse og løsning i den bureaukratiske doktrin.

Den *faglige læring som drivkraft* og den store brug af tværgående kommunalt samarbejde omkring komplekse velfærdsmæssige problemstillinger er et træk anbefalet af NPG-doktrinen. Det 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 ”*En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren*” er et eksempel på, hvordan faglige aktører i de enkelte kommuner er gået sammen i et forpligtende tværgående udviklingssamarbejde med inddragelse af civilsamfundsaktører og har udviklet nye løsninger, der på kort tid er blevet omsat i ny lovgivning (Holm-Petersen et al., 2021).

Ønsket om *større effektivitet i opgaveløsningen* er et udpræget NPM-træk med fokus på effekt frem for procedure og proces (som er mere fremherskende i bureaukratiet). 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. Samtidig er også den udvidede brug af evalueringer i de senere frikommuneprogrammer et centralt kendetegn for NPM-doktrinen. 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.

Udfordringerne ved de tre doktriner i forhold til at forstå frikommuneforsøgene er dog også tydelige. Hensyn og processer foreskrevet i den bureaukratiske doktrin om regeloverholdelse og kontrol er blevet rejst som et væsentligt kritikpunkt af en række frikommuneprocesser i forhold til regelfritagelsen (Hjelmar og Ejersbo, 2019). Frikommuneforsøgene er således ikke blot blevet oplevet som en frisættelse. Ligeledes har udfordringerne ved NPM-doktrinen i form af måleudfordringer og klare og entydige mål af performance også vist sig, idet det har været svært i de mere åbne udviklingsprocesser, som regelfrisættelsen kan give anledning til, at etablere målinger og sammenligningsgrundlag for performance (Rambøll og BDO, 2016; Hjelmar og Ejersbo, 2019). Endelig har en række frikommuneforsøg også mødt udfordringer kendt fra NPG-doktrinens som uklare ansvarsfordelinger og dermed svage drivkræfter bag forandringsprocesserne (Nielsen Arendt og Bolvig, 2016).

Er der behov for en supplerende styringsdoktrin?

En del af disse udfordringer kan i nogen grad håndteres ved at supplere og balancere de tre doktriner med hinanden, men det vil samtidig skabe uklarhed om styringens mål, midler og begrundelser. Bureaukratiets regler kan fx godt skabe klarere ansvar, men det vil samtidig udfordre regelfrigtagelsen og den åbne udviklingsproces, som anbefales af henholdsvis NPM-doktrinen og NPG-doktrinen. NPM-doktrinens incitamenter kan også godt skabe en stærk drivkraft på bekostning af bureaukatiets regler, men det vil i samme ombæring skabe nye målepunkter (fx faste evalueringsstandarder), og det kan begrænse den lokale autonomi og mulighederne for at samarbejde. Det er således ikke muligt fuldt ud at forstå frikommuneforsøgenes dynamik og håndtere de styringsmæssige udfordringer ud fra de tre doktriner. Det taler for at overveje relevansen af en fjerde styringsdoktrin.

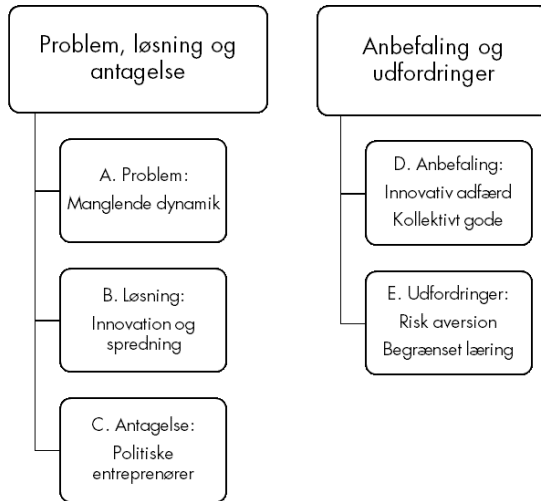
Det væsentligste argument for at overveje en fjerde doktrin er imidlertid, at der er elementer i frikommuneprogrammerne, hvor det er mere vanskeligt at se dem begrundet og dermed forstået af de tre styringsdoktriner. Det tætte *centrale-lokale samspil om policyudvikling* og frikommuneprogrammernes *fokus på innovative eksperimenter* er centrale kendetegn for frikommuneprogrammerne (se boks 1), og de indfanges ikke fuldt ud af de eksisterende styringsdoktriner. Ingen af de historisk centrale styringsdoktriner ser selve innovationsprocessen, hvor kommunale aktører udvikler nye løsninger og praksisser i den offentlige sektor (gennem centralt-lokalt samspil) som grundlæggende for styringsaktiviteten. Disse to kendetegn ved frikommuneprogrammerne drejer sig ikke om behovet for orden og stabilitet, øget effektivitet eller komplekse samarbejdsproblemer – det er et andet grundproblem, som der fokuseres på: en mangel på dynamik og innovation i den offentlige sektor. Mens bureaukratidoktrinen er i direkte modstrid med dette hensyn med sit fokus på orden og stabilitet, så er NPM-doktrinen og NPG-doktrinen mere direkte orienteret mod at skabe forandring. De forholder sig imidlertid ikke direkte til den proces, hvormed man faktisk nytænker, omsætter dette til praksis og spreder dette. Det gør det relevant at overveje, hvorvidt der bør introduceres en fjerde doktrin til at forstå denne innovationsproces – fra ny idé over afprøvning til spredning – som er det helt centrale kendetegn for tiltag som frikommuneforsøg.

En supplerende innovationsdoktrin

Vi vil i det følgende kort beskrive en supplerede styringsdoktrin, som vi vil benævne innovationsdoktrinen. Det er ikke på samme måde en veletableret doktrin som de tre historisk centrale styringsdoktriner. Det gælder både i forhold til forskningen og den offentlige debat. Det er dog ud fra forskningen i offentlig

innovation og entreprenørskab (for en generel introduktion se Borins, 2014; Rogers, 2003; Torfing, 2016) muligt at opstille en sådan doktrin på de samme parametre som de øvrige doktriner. Dette er skitseret i figur 3.

Figur 3: Innovationsdoktrinen



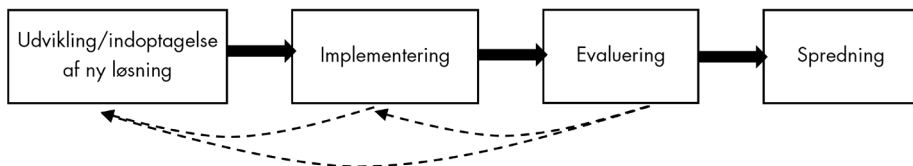
Hvis man ser på frikommuneprogrammerne ud fra denne innovationsdoktrin, så er det grundlæggende *problem* (A), at kommunerne ikke udvikler adækvate løsninger på velfærdsudfordringerne så hurtigt og effektivt, som der er behov for i nutidens samfund. I den offentlige sektor er der ikke på samme måde som i den private sektor en indbygget dynamik (konkurrence på et marked og ønsket om profit), som sikrer en løbende udvikling af ydelser tilpasset brugernes behov. Derfor skal denne dynamik skabes – og det kan kun ske gennem en offentlig rammesætning og styring, der ansporer og tillader nytænkning og risikotagning.

Den innovative logik, som er indeholdt i frikommuneforsøgene, kan her tilføje en ekstra dimension, som kan være med til at håndtere nogle af udfordringerne ved NPM-doktrinens anbefalinger. Den innovative logik skaber faglige frirum, hvor der er mulighed for at udvikle nye løsninger, og dette kan foregå samtidig med og i samspil med kontraktstyring. Et eksempel på dette ses blandt andet i frikommuneforsøg II, hvor kommunerne i forsøget ”Én plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren” har indarbejdet progressionsmål for borgerne som et helt centralt element i indsatsen (Holm-Petersen et al., 2021).

Inden for NPG-doktrinen er løsningen, at de komplekse og tværgående problemstillinger i den offentlige sektor kræver løsninger centreret omkring et bredt og netværkslignende samarbejde på tværs af den offentlige sektor. Inden for en innovationsdoktrin er problemforståelsen, at der mangler en grundlæggende dynamik 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 et anderledes sæt af organisatoriske løsninger for at fremme dynamikken i den offentlige sektor.

Ser man i et innovationsperspektiv på *løsningen (B)* på den manglende dynamik i den offentlige sektor, så baseres denne på innovation og spredning. Dette handler om, hvordan man ved hjælp af styringsinstrumenter kan fremme, at offentlige organisationer udvikler og implementerer nye idéer, og at disse idéer – hvis de er værdiskabende – efterfølgende spredes og indtages af andre offentlige organisationer. Som påpeget af både Hartley (2006) og Brown og Osborne (2012), så er styringen af denne proces afgørende 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 skal understøtte innovationsprocessen, som er illustreret i figur 4:

Figur 4: Innovationsproces med spredning af innovation



Kilder: Hansen og Jakobsen (2013), Rogers (2003) og Torfing (2016).

Frikommuneprogrammerne er bygget op om lokale projekter, hvor evalueringer af innovative tiltag er et kerneelement. I et lineært perspektiv følger evalueringen efter implementering af en innovativ idé og bruges til at vurdere, hvorvidt idéen faktisk er blevet implementeret, og hvilken værdi den har skabt. Dette efterfølges ideelt set af en spredningsproces, hvor den innovative idé 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 figur 4 illustrerer innovationsprocessens rekursive elementer. Implementeringen af en ny idé kan således føre til en rekonceptualisering af

idéen, som dermed udvikles gennem processen. Dertil kommer, at en innovativ idé kan få yderligere brændstof gennem formative evalueringspraksisser, hvor man løbende føder viden fra evalueringen tilbage i både idéudviklingen og implementeringen af denne (Jakobsen og Hansen, 2013; Carstensen, Hjelmar og Jeppesen, 2017).

Hvis man anlægger et innovationsperspektiv på frikommuneforsøgene er *antagelsen (C)*, at der gemmer sig en stor ressource i kommunerne 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 er en betegnelse for de medarbejdere og ledere i den offentlige sektor, som tager ansvar for at udvikle nye organisatoriske løsninger, der efterfølgende 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 entreprenører er helt centrale i denne proces. De agerer som en slags forandringsagenter, der bruger redskaber og teknikker 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 og Lyons, 2012).

I innovationsdoktrinen er *anbefalingen (D)* 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. Innovativ adfærd i den offentlige sektor i Danmark er tæt forbundet med en høj grad af faglig frisættelse af medarbejdere, som dermed får mulighed for at udvikle nye løsninger og arbejdsgange med udgangspunkt i borgerens oplevede behov (OECD, 2021). I en frikommuneramme er der ekstra politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed på udviklingen af nye faglige løsninger i den enkelte kommune, og der er gode muligheder for, at nye løsninger bliver udbredt til andre kommuner og dermed bliver et kollektivt gode.

Udfordringerne (E) 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 et al., 2012). En anden udfordring er, 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 og Jakobsen, 2018). Den innovative styringstænkning kan potentielt mindske nogle af disse udfordringer, da denne form for styring bygger på en form for projektstyring med klarere afgrænsninger og mål (Jensen, 2013).

Innovationsdoktrinen sætter således fokus på nogle vigtige elementer ved frikommuneforsøg, som ikke indfanges af doktrinerne om bureaukrati, NPM og NPG. Det handler blandt andet om at forstå frikommuneforsøg som kilder til udvikling og forandring og gøre dette til en grundlæggende præmis for styringen. Det betyder også, at man skal tilrettelægge rammer og styring, så det kan omfatte hele bevægelsen fra nytænkning over implementering og evaluering til spredning. Det er netop, hvad innovationsdoktrinen sætter ord på.

Det er desuden centralt at skabe understøttende rammer for entreprenørskab, hvor man tænker nyt og tør løbe risici, og at den politiske ledelse bliver villig til at bakke dette. Særligt Torfing (2016) har argumenteret for, at en sådan innovationsdagsorden i høj grad kan forstås som en syntese af særligt NPG og innovation under titlen *collaborative innovation*. I innovationsprocessen vil styrken ved samarbejde på tværs af grænser i forhold til vigtige men svære problemer netop være både motiverende for og en kilde til innovativ tænkning og adfærd.

En helt central pointe er dog her, at muligheder ved hierarkisk styring og brug af incitaments vil være svære at fastholde, hvis innovation i forbindelse med frikommuneforsøg entydigt forbindes med samarbejde. I stedet vil muligheden for at kombinere de fire behandlede styringsdoktriner give beslutningstagere og forskere flere muligheder for at forstå frikommuneforsøg som innovationsprocesser, der skal udfolde sig inden for en række overordnede bureaukratiske, incitamentsmæssige og samarbejdsbaserede hensyn og løsninger.

Konklusion

Det er formålet med denne artikel på et forskningsmæssigt grundlag at kvalificere den styringstænkning, der ligger bag frikommuneforsøg som de danske. Det har vi gjort ved at analysere, hvordan de danske frikommuneprogrammer udtrykker og kan fortolkes i lyset af de tre historisk centrale styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – og vurdere, hvorvidt der er et behov for en alternativ styringsdoktrin.

Bureaukrati- og NPM-doktrinerne har grundlæggende formet dansk forvaltning, som den fungerer i dag. NPG-doktrinen har inden for de seneste år vundet frem som et svar på den kritik, som inden for de senere år er blevet rejst mod den herskende offentlige styring. Som vores analyse har vist, så trækker frikommuneforsøgene på elementer fra alle tre styringsdoktriner. Selvom frikom-

muneforsøgene er italesat som et opgør mod bureaukrati, så erstatter de ikke regeloverholdelse og en hierarkisk organiseringsform, men udgør snarere en form for smidiggørelse af bureaukratiet gennem introduktionen af mere dynamiske reformelementer. Tilsvarende ses det, at frikommuneforsøgene også baserer sig på centrale styringselementer fra NPM-doktrinen, navnlig i form af et stærkt fokus på effektive løsninger og brugen af målinger til at sikre overholdelse af mål. Endelig indgår også styringselementer fra NPG-doktrinen som grundlag for frikommuneforsøgene, herunder det stærke fokus på medarbejdernes faglighed som grundlag for udviklingen af nye løsninger på tværs af organisatoriske skel.

I artiklen har vi diskuteret, hvorvidt der er et behov for at supplere disse doktriner med en supplerende styringsdoktrin for at forstå baggrunden for og dynamikken i frikommuneforsøgene. I denne diskussion har vi fremhævet, at frikommuneforsøgenes iboende samspil mellem det centrale og det decentrale niveau samt det stærke fokus på at skabe dynamik og innovation i velfærdsproduktionen er helt centrale elementer, som ikke blev klart indfanget af de herskende styringsdoktriner. Disse elementer kan med fordel forstås ud fra en innovationsdoktrin. Centralt i denne innovationstænkning er de politiske entreprenørers eksperimenterende adfærd og rammesætningen af lokale innovative eksperimenter med henblik på at skabe nye og effektive velfærds løsninger på tværs af alle kommuner.

Vores analyse peger på, at denne innovationsdoktrin ikke direkte erstatter grundlæggende elementer i de eksisterende styringsdoktriner, men snarere at innovationsdoktrinen er et værdifuldt supplement til de øvrige styringsdoktriner. Særlig relevans synes den nye styringstænkning at have i forhold til at skabe mere dynamik i offentlige bureaukratier og til at skabe mere faglig mening og medarbejdermotivation i NPM-orienterede offentlige organisationer. Vigtigt i denne proces bliver at skabe nye hybridformer i den offentlige styring, hvor elementer fra innovationsdoktrinen kan bidrage til at skabe en ny retning i bureaukratierne og NPM-orienterede offentlige organisationer (Christensen og Lægveid, 2011; Kinder, 2012).

Denne proces er tydeligt kommet til udtryk i frikommuneordningerne fra 2012 og frem til i dag. Der er i denne periode sket en form for institutionalisering af den innovative styringstænkning, hvor idéen om et offentligt entreprenørskab i et tættere centralt-lokalt samspil er blevet konsolideret. Politisk har denne måde at styre den offentlige sektor på vundet gehør de seneste år – som det ses i fx nærhedsreformen. Den innovative styringstænkning har dermed gode muligheder for at påvirke den offentlige sektors udvikling de kommende år.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jakob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, 2. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Simon Calmar og Mads Leth Jakobsen (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, Harald og Krister Ståhlberg (red.) (1994). *Towards the self-regulating municipality: Free communes and administrative modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth Press.
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (2014). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 3. udg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bevan, Gwyn og Christopher Hood (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration* 84 (3): 517-538.
- Borins, Sandford (2014). *The persistence of innovation in government*. Washington DC: Brookings Institution Press
- Brown, Kerry og Stephen P. Osborne (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Routledge.
- Buurman, Margaretha, Josse Delfgaauw, Robert Dur og Seth Van den Bossche (2012). Public sector employees: Risk averse and altruistic? *Journal of Economic Behavior & Organization* 83: 279-291.
- Carstensen, Helle, Ulf Hjelmar og Lene Krogh Jeppesen (2017). Innovationsevaluering – når resultatmålinger understøtter reel innovation. *Økonomistyring & Informatik* 32 (3): 207-222.
- Christensen, Tom og Per Lægread (2011). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11 (4): 407-423.
- Finansministeriet (2010). *Finansloven 2011*. København.
- Gieske, Hanneke, Arwin Van Buuren og Victor Bekkers (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *Innovation Journal* 21 (1): 1-27.
- Hansen, Morten Balle og Mads Leth Jakobsen (2013). Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det? *Politica* 45 (3), 243-249.
- Hartley, Jean (2006). *Innovation and its contribution to improvement: A review for policymakers, policy advisers, managers and researchers*. London: Warwick Business School.

- Hjelmar, Ulf (2019). The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review* 23 (1): 53-69.
- Hjelmar, Ulf og Niels Ejersbo (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020. Status over forsøg*. København: VIVE.
- Holm-Petersen, Christina, Alexandrine Schmidt, Rikke Povlsen, Emilie Hjermitzlev Johnsen og Mads Leth Jakobsen (2020). Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. København: VIVE.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hood, Christopher og Michael Jackson (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Jakobsen, Mads Leth (2009). Bureautisering som begreb: Fra politisk skældsord til videnskabeligt analyse-objekt. *Politica* 41 (2): 135-149.
- Jakobsen, Mads Leth (2016). Uncertainty, ideas, and institutional reform. *Acta Politica* 51 (1): 102-121.
- Jakobsen, Mads Leth og Claus Thrane (2016). Public innovation and organizational structure: Searching (in vain) for the optimal design, pp. 217-236 i Jakob Torfing og Peter Triantafyllou (red.), *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakobsen, Mads Leth og Morten Balle Hansen (2013). Den offentlige sektor kan godt være innovativ, i Carsten Jensen (red.), *Politologisk Årbog 2012-2013*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jakobsen, Mads Leth og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*, 1. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jakobsen, Mads Leth og Peter Bjerre Mortensen (2016). Rules and the doctrine of performance management. *Public Administration Review* 76: 302-312.
- Jakobsen, Mads Leth, Martin Baekgaard, Donald P. Moynihan og Nina van Loon (2018). Making sense of performance regimes: Rebalancing external accountability and internal learning. *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (2): 127-141.
- Jensen, Lars Krogh (2013). *Projektstyring i teori og praksis*. København: Hans Reitzel
- Kickul, Jill og Thomas Lyons (2012). *Understanding social entrepreneurship: The relentless pursuit of mission in an ever changing world*. London: Routledge.
- Kinder, Tony (2012). Learning, innovation and performance in post-New Public Management of locally delivered public services. *Public Management Review* 14 (3): 403-428.
- Kommunernes Landsforening og Regeringen (2020). *Økonomiaftale for 2021*. København.

- Nielsen Arendt, Jakob og Iben Bolvig (2016). *Kvantitativ slutevaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet*. København: KORA.
- OECD (2021). *Country scan: The public sector innovation system of Denmark*. OECD.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing government*. New York: Penguin Press.
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, Stephen P. (red.) (2010). *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouckaert (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rambøll og BDO (2016). *Hovedrapport. Slutevaluering af frikommuneordningen*. København.
- Regeringen (2020). *Politisk principaftale mellem regeringen og borgmestre vedr. indgåelse af velfærdsaftaler på hhv. dagtilbudsområdet, folkeskoleområdet og ældreområdet*. København.
- Regeringen (2020). *Lovgivning folketingsåret 2020/2021*. https://www.stm.dk/media/10043/lovprogram_folketingsaaret-2020-2021.pdf
- Reiter, Renate og Tanja Klenk (2019). The manifold meanings of “post-New Public Management” – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences* 85 (1): 11-27.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of innovations*, 5. udg. New York: Free Press.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016). *Kommuner i overhalingsbanen – nyt, endnu mere ambitiøst frikommuneforsøg på vej*. København.
- Socialdemokratiet. (2018). *Tillid, faglighed og arbejdsglæde. En selvstyreform for den offentlige sektor*. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7442/tillid-faglighed-og-arbejdsglaede.pdf>
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. 1. udg. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Torfing, Jakob (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. København: DJØF Publishing.
- Torfing, Jakob og Peter Triantafillou (2016). Enhancing public innovation by transforming public governance, pp. 1-32 i Jakob Torfing og Peter Triantafillou (red.), *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1995). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, 2. udg. Gyldendal Norsk Forlag.

Åkerstrøm Andersen, Niels og Justine Pors (2014). *Velfærdsledelse – mellem styring og potentialisering*. København: Hans Reitzels Forlag.