

Bent Schou

Forsøg og fornyelse i den offentlige sektor

Forsøg er blevet hverdag i den offentlige sektor. Stive bureaukratiske styresystemer imødegås af rammestyling, fleksibilitet og eksperimenter. Kan forsøg forny den offentlige sektor? Svaret er både ja og nej. »Politiske« forsøg handler i meget høj grad om en større politisk styrbarhed i den offentlige sektor. »Faglige« forsøg går på en udvikling af den offentlige service. Begge typer af forsøg repræsenterer fornyelse, på vidt forskellige måder, delvist i modsætning til hinanden. Det store og virkeligt interessante perspektiv med forsøgsvirksomheden er de langsigtede konsekvenser for forholdet imellem offentlig og privat sektor.

Forsøgenes vækst og mangfoldighed

Forsøg blomstrer i alle dele af samfundet. Mest udtalt i den offentlige sektor. Det er særligt social-, sundheds- og uddannelsessektorerne, der danner ramme om en omfattende forsøgsvirksomhed, mere eller mindre tilskyndet af generelle forsøgsordninger i de enkelte sektors lovgrundlag.

I folkeskolen går det løs på mange fronter. Der eksperimenteres med at give skolen et nyt og mere attraktivt indhold. I sundhedssektoren er der tilsvarende mange forsøg i gang. Det traditionelle, stive system, hvor lægen og sygehuset optræder helt adskilt fra tilgrænsende offentlige institutioner og fra de sygdomsfremkaldende omgivelser, er om ikke i opløsning, så under angreb. I socialsektoren eksperimenteres der med nye former for ældrepleje og med socialt arbejde i boligområder. Alt sammen blot eksempler der viser, at meget af forsøgsvirksomheden handler om at finde alternativer til traditionelle, institutionaliserede behandlingsformer.

Det er dog ikke kun i disse tre offentlige servicesektorer, at forsøg har vundet indpas. Der eksperimenteres for eksempel med byfornyelse og ny informationsteknologi, ligesom der eksperimenteres med nye butikformer i afvandringstruede landdistrikter. Bredden i den offentlige forsøgsvirksomhed er stor.

Væksten i den offentlige forsøgsvirksomhed har to dimensioner. Dels finder den sted igennem mange spredte og enkeltstående forsøg i stat og kommuner, ofte initieret af de offentligt ansatte selv. Dels er der kommet en række generelle forsøgsordninger til, først og fremmest på social- og skoleområdet. Disse mere permanente ordninger indikerer, at forsøgsvirksomhed bliver et varigt fænomen i den offentlige sektor. Tilsvarende rummer frikommuneforsøget, som er den hidtil mest vidtrækkende forsøgsordning, perspektiver i retning af en generelt mere åben holdning til det lovmæssige grundlag for offentlig administration og serviceproduktion. Det ser kort sagt ud til, at vi har at gøre med nye tendenser i reguleringen af den offentlige sektors aktivitet. Mens man tidligere tilstræbte retssikkerhed og bureaukratiseret regeludøvelse, tilstræber man i dag fleksibilitet, åben-

Bent Schou

Forsøg og fornyelse i den offentlige sektor

Forsøg er blevet hverdag i den offentlige sektor. Stive bureaukratiske styresystemer imødegås af rammestyling, fleksibilitet og eksperimenter. Kan forsøg forny den offentlige sektor? Svaret er både ja og nej. »Politiske« forsøg handler i meget høj grad om en større politisk styrbarhed i den offentlige sektor. »Faglige« forsøg går på en udvikling af den offentlige service. Begge typer af forsøg repræsenterer fornyelse, på vidt forskellige måder, delvist i modsætning til hinanden. Det store og virkelig interessante perspektiv med forsøgsvirksomheden er de langsigtede konsekvenser for forholdet imellem offentlig og privat sektor.

Forsøgenes vækst og mangfoldighed

Forsøg blomstrer i alle dele af samfundet. Mest udtalt i den offentlige sektor. Det er særligt social-, sundheds- og uddannelsessektorerne, der danner ramme om en omfattende forsøgsvirksomhed, mere eller mindre tilskyndet af generelle forsøgsordninger i de enkelte sektors lovgrundlag.

I folkeskolen går det løs på mange fronter. Der eksperimenteres med at give skolen et nyt og mere attraktivt indhold. I sundhedssektoren er der tilsvarende mange forsøg i gang. Det traditionelle, stive system, hvor lægen og sygehuset optræder helt adskilt fra tilgrænsende offentlige institutioner og fra de sygdomsfremkaldende omgivelser, er om ikke i opløsning, så under angreb. I socialsektoren eksperimenteres der med nye former for ældrepleje og med socialt arbejde i boligområder. Alt sammen blot eksempler der viser, at meget af forsøgsvirksomheden handler om at finde alternativer til traditionelle, institutionaliserede behandlingsformer.

Det er dog ikke kun i disse tre offentlige servicesektorer, at forsøg har vundet indpas. Der eksperimenteres for eksempel med byfornyelse og ny informationsteknologi, ligesom der eksperimenteres med nye butikksformer i afvandringstruede landdistrikter. Bredden i den offentlige forsøgsvirksomhed er stor.

Væksten i den offentlige forsøgsvirksomhed har to dimensioner. Dels finder den sted igennem mange spredte og enkeltstående forsøg i stat og kommuner, ofte initieret af de offentligt ansatte selv. Dels er der kommet en række generelle forsøgsordninger til, først og fremmest på social- og skoleområdet. Disse mere permanente ordninger indikerer, at forsøgsvirksomhed bliver et varigt fænomen i den offentlige sektor. Tilsvarende rummer frikommuneforsøget, som er den hidtil mest vidtrækkende forsøgsordning, perspektiver i retning af en generelt mere åben holdning til det lovmæssige grundlag for offentlig administration og serviceproduktion. Det ser kort sagt ud til, at vi har at gøre med nye tendenser i reguleringen af den offentlige sektors aktivitet. Mens man tidligere tilstræbte retssikkerhed og bureaukratiseret regeludøvelse, tilstræber man i dag fleksibilitet, åben-

hed, fornyelse. Det er en nærliggende tese, at forsøgsvirksomhed er et nyt styringsredskab i den offentlige sektor anvendt i fornyelsens navn. Den offentlige sektor skal fornyes eller moderniseres, og hertil er forsøg effektive murbrækkere. Det vil være en af denne artikels mål at diskutere, om forsøgsvirksomheden rummer et sådant fornyelsespotentiale.

Flere indvendinger kan dog umiddelbart rejses over for en sådan opfattelse. For det første er forsøg ikke et helt så nyt fænomen som omstillings- og moderniseringsbestræbelserne. I de omtalte »service«-sektorer har forsøg længe været almindelige, ligesom flere af forsøgsordningerne er af ældre dato. For det andet kan det indvendes, at forsøg er et modefænomen. Alt skal i dag kaldes forsøg eller drejes i den retning. På denne måde signalerer man (myndighederne) vilje til omstilling og fornyelse. Og projekterne kan lettere få del i den voksende mængde forsøgspenge.

Denne artikels hovedproblemstilling rummes i disse modstillinger. Hvad er baggrunden for væksten i forsøgsvirksomheden i den offentlige sektor? Er der tale om fundamentale ændringer i styringen af den offentlige sektor, eller er der blot tale om mindre betydningsfulde småjusteringer og politisk PR-virksomhed? Mere konkret kan man spørge, hvorledes forsøg indvirker på de politiske beslutningsprocesser?

Det er min overbevisning, at forsøgsvirksomhed i al væsentlighed er et fænomen knyttet til den moderne velfærdsstat (jfr. Schou, 1986b og 1986c), og som sådan repræsenterer den ændrede styringsrelationer på linie med for eksempel professionalisering og decentralisering:

- forsøg er udtryk for grundlæggende ændringer i den borgerlige stats karakter;
- forsøg rummer en række interessante fornyelsespotentialer både substantielt og som styringsredskab; og
- forsøg kan bruges og bliver brugt som middel i den politiske magtkamp.

Det er nok denne sidste anvendelse af forsøgsvirksomheden, »som har gjort fænomenet så moderne«. Efter en kort diskussion af forsøgsbegrebet vil jeg med udgangspunkt i en række konkrete eksempler på forsøg diskutere forsøgsvirksomheden i relation til velfærdsstatens særlige karakteristika.

Forsøgsbegrebet

Umiddelbart melder der sig to associationer, når man taler om forsøg i den offentlige sektor. På den ene side er forsøg naturligvis afprøvning af nye ideer i mindre end fuld skala. På den anden side er forsøg blot en ny og smart betegnelse for almindelig menneskelig aktivitet, – man prøver sig frem, nu også i den offentlige sektor.

Jeg vil præcisere forsøgsbegrebet med følgende definition: Forsøg betyder en afprøvning af tiltag, som er tidsmæssigt og eventuelt stedmæssigt afgrænset. Der må være tale om eksperimenter i forhold til en given, alment udbredt og oftest regelbundet praksis for politik, administration, opgavevaretagelse og/eller samspillet med borgerne/brugerne/klienterne (jfr. også Schou, 1986b: 7).

Hagen og Rose hæfter sig ved nogle lidt andre kendetegn, når det gælder forsøgsvirksomhed. Det er vigtigt, siger de, at pointere det problemorienterede ved forsøgsvirksomheden over for anden offentlig reformvirksomhed. Forsøgene skal være eksperimentelt orienteret, – de skal være åbne og søgende (1986a: 10).

Forsøg defineres eller afgrænses ofte meget forskelligt. Vigtigere er det måske at forholde sig til, hvorledes forsøg indgår i de politiske beslutningsprocesser, og hvilken type af beslutningsprocesser, der er tale om. Forsøgsvirksomheden ses (af initiativtagerne) ofte som et led i en rationel beslutningsproces. Forsøgene indgår i en klargørelse af beslutningsgrundlaget for beslutningstagerne. Men det er problematisk entydigt og snævert at knytte forsøg til en enkelt beslutningsmodel som den rationelle beslutningsproces. For det første indgår forsøg kun sjældent i rationelle beslutningsprocesser (lige så sjældent som disse selv forekommer). For det andet kan forsøgene iværksættes med mange andre målsætninger end den simple at forberede beslutningsgrundlaget.

Mere hensigtsmæssigt er det at sige, at forsøg ændrer på beslutningsgrundlaget. Ved forsøgsvirksomhed implementeres en generel ændring partielt, før den gennemføres i fuldt omfang; men der er ikke tale om implementering i traditionel forstand. Forsøgsvirksomheden har netop karakter af noget famlende og usikkert. Usikkerheden angår sandsynligvis ikke bare mål og midler, men også den praktiske gennemførelse (implementeringen) af en nyordning. Forsøg giver dermed en eller anden form for viden om mål, midler og implementering og medfører dermed et ændret beslutningsgrundlag. Ændringens karakter er imidlertid helt afhængig af, hvordan forsøget er blevet gennemført og evalueret, og helt afhængig af, hvilke interesser, der står bag. Hvem ønsker at lære hvad af forsøgets resultater?

I stedet for at placere forsøg som led i en rationel beslutningsproces, er det mere rimeligt at se forsøg som ændringer i de politiske beslutningsprocesser meget bredt forstået. Forsøgene

- ændrer på vilkårene for beslutningsprocesserne og
- fordeler om på magt og indflydelse aktørerne (eller beslutningstagerne) imellem, – blandt andet med det resultat,
- at der skabes et andet beslutningsproces-»image«, og
- at der faktisk kommer nogle andre beslutninger ud i sidste ende.

Forsøg i Danmark – en oversigt

Til trods for den stærkt stigende interesse for og udbredelse af forsøgsvirksomheden i den offentlige sektor er der en næsten bemærkelsesværdig mangel på systematisk bearbejdning af erfaringerne med forskellige forsøgsordninger og lignende. Selvom der lægges meget vægt på læreprocesserne i kølvandet på forsøgsvirksomheden, gøres der ikke meget for at undersøge, hvordan det faktisk går.¹

I det følgende vil jeg give en foreløbig oversigt over forsøgsvirksomheden i Danmark. Der gælder dog den begrænsning, at området er vanskeligt at kortlægge. En stor del af forsøgsvirksomheden finder sted relativt upåagtet af offentligheden. Formålet er derfor ikke at give en udtømmende kortlægning, men at se

på de væsentligste forsøg og forsøgsordninger. Koncentrationen vil derfor helt naturligt ligge på forsøgsordningerne i de tre vigtige offentlige servicesektorer, herunder på kontanthjælpsforsøget som enkeltstående forsøg inden for socialsektoren og på frikommuneforsøget. Tilsammen illustrerer disse forsøg udmærket den store variationsrigdom.

Forsøgsordninger i uddannelses-, sundheds- og socialsektorerne

Uddannelsessektoren er nok den sektor, der har den længste tradition for forsøgsvirksomhed. Det gælder i det mindste, hvis vi indskrænker os til at se på folkeskolen. Allerede i 1969 oprettedes Folkeskolens Forsøgsråd med repræsentation fra forskellige faglige, ministerielle og forskningsmæssige interesser samt fra brugergrupper på området. Rådet skulle bistå Direktoratet for folkeskolen ved vurdering af ansøgninger om iværksættelse af forsøg (Folkeskolens Forsøgsråd, 1985: 1). Mulighed for støtte til forsøg fandtes i folkeskoleloven (§§ 18 og 43).

Med oprettelsen af Forsøgsrådet i 1969 blev forsøgsindsatsen i folkeskolen mere systematisk. Den indtil da meget spredte forsøgsvirksomhed skulle støttes både økonomisk og ved konsulentbistand, og der skulle skabes et overblik over indsatsen. Betydningen af forsøgs- og udviklingsarbejde i folkeskolen blev pointeret.²

Siden 1969 er der sket en markant stigning i forsøgsinteressen i folkeskolen. Mens det årlige antal ansøgninger til Forsøgsrådet lå på omkring 20-40 i første halvdel af halvfjernerne, skete der en meget drastisk stigning fra begyndelsen af firserne. Antallet af ansøgninger ligger idag omkring 300 årligt (Folkeskolens Forsøgsråd, 1985: 4). Da bevillingerne (omkring 4-5 mill. kr.) ikke følger med denne stigning, må flere og flere forsøg iværksættes uden økonomisk støtte. Hvorvidt dette leder til, at forsøgene gennemførtes med andre midler, uden midler eller helt opgives er (desværre) ikke undersøgt.

Sundhedssektoren er den sektor blandt de tre, hvor forsøg mest direkte indgår som almindelig arbejdsmetode. Forsøg er et naturligt led i den almindelige behandlings- og plejeindsats. Mens man søger at styrke forsøgsaktiviteterne i de øvrige sektorer, er problemet i sygehusvæsenet snarere at begrænse den eksperimentelle virksomhed af hensyn til blandt andet etiske spørgsmål. Lidt mindre oplagt, og måske mere i tråd med forsøgsaktiviteten i de øvrige sektorer, er forsøgs- og udviklingsarbejde i den primære sundhedssektor med hensyn til alternative behandlingsmetoder, samarbejde imellem forskellige offentlige instanser med tilgrænsende organisationer med sundhedspolitisk betydning og en forebyggende indsats. En omfattende forsøgsvirksomhed af denne art i den primære sundhedssektor er af nyere dato. Sundhedssektorens meget stærke professionalisering og dermed ofte meget rigide fastholdelse af sygdomsbegreb og arbejdsmetoder har nok den største del af skylden for en sen udvikling af en fornyende forsøgsvirksomhed.

Siden slutningen af 1970'erne er der dog igangsat et omfattende forsøgs- og udviklingsarbejde. Således registrerede Dansk Sygehus Institut godt 200 forsøgsordninger i 1983 (Adamsen m.fl., 1983; Brendstrup m.fl., 1984; Launsø m.fl., 1984; Ølgod m.fl., 1984). Med etablering af Indenrigsministeriets sundheds-

pleje (med et aktuelt budget på omkring 15 mill. kr.) er der lukket op for videre skridt i denne retning. Til den første ansøgningsfrist i foråret 1986 modtog man mere end 200 ansøgninger om støtte til forsøgsprojekter, hvoraf kun en mindre del kunne imødekommes (Indenrigsministeriet, 1986: 320). Der er tale om initiativer til forebyggelse og samordning til at finde nye veje i det primære sundhedsarbejde. Initiativet kommer i langt de fleste tilfælde fra sundhedspersonalet selv. Kommunernes og amternes social- og sundhedsforvaltninger er lidt mere tilbageholdende. Først nu her i midten af 1980'erne er man fra central side gået aktivt med.

Socialsektoren har i nogen tid dannet ramme om generelle forsøgsordninger. Allerede fra 1980 nedsattes Socialstyrelsens Forsøgsudvalg blandt andet for at administrere de to mill. kr., som blev tildelt forsøg inden for den sociale sektor. I forsøgsudvalget findes repræsentanter fra ministerier og fra forskningsinstitutioner (Socialstyrelsen, 1986a). I første omgang var der ingen særlig lovhjemmel til forsøg i den sociale sektor. Den kom først i 1983 for at muliggøre de planlagte konstanthjælpsforsøg og for at lukke op for forsøg med alternative institutionsformer for børn og voksne og med andre betalingsregler. De fleste forsøg finder dog sted inden for rammerne af den eksisterende lovgivning.

Forsøgsvirksomheden i den sociale sektor fik et venligt skub fra oven med socialministeriets forsøgskonference i 1981. Den daværende socialminister Ritt Bjerregaard lagde op til en omfattende omstilling og fornyelse i den sociale sektor med forsøg som nøglebegreb (Socialministeriet, 1981). Bureaucrati og overdreven professionalisme skulle reduceres til fordel for en styrket politisk prioritering og en større brugerindflydelse/deltagelse. Siden denne konference er forsøgsarbejdet i den sociale sektor styrket. Dels igennem den nævnte lovhjemmel til dispensation fra bistandslovens bestemmelser om institutionsformer og betaling. Dels igennem en stigende mulighed for økonomisk støtte (fra to mill. kr. i 1980 til 30 mill. kr. i 1985, hvoraf halvdelen administreres af Socialstyrelsens Forsøgsudvalg) og bedre muligheder for praktisk bistand fra Socialstyrelsen (via konsulentbørsen). Ca. 1000 støtteansøgninger blev modtaget i perioden 1980 til 1986, og godt halvdelen blev imødekommet (Indenrigsministeriet, 1987). Der er foretaget en del registrering af forsøgsarbejdet i den sociale sektor blandt andet for at formidle kontakt,³ og et par overordnede undersøgelser har set dagens lys.

Som et eksempel kan nævnes den undersøgelse, som Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) på foranledning af Socialstyrelsens Forsøgsudvalg har foretaget af 20 tilfælde af socialt forsøgsarbejde i boligområder (Adamsen og Fisker, 1986a og 1986b).⁴ Denne undersøgelse vil jeg kort referere, idet den kan illustrere formål med og konsekvenser af forsøgsvirksomhed i den sociale sektor. Formålet med socialt forsøgsarbejde i boligområder er, at lave »forebyggende og behandlende socialt arbejde med en fysisk placering i boligområdet«, at lave »socialt arbejde på beboernes præmisser«, og at styrke »beboernes primære sociale netværk« (Adamsen og Fisker, 1986b: 69). Udgangspunktet er ofte en faglig frustration blandt socialarbejderne i forhold til de traditionelle arbejdsmetoder i en socialforvaltning. Det sociale forsøgsarbejde kan bruges til at bryde de traditionelle mønstre og ophjælpe et mere forebyggende og beboeraktiverende socialt arbejde.

Det sociale forsøgsarbejde i boligområderne varierer meget i form og indhold. Initiativet kommer mest fra socialarbejderne, men i flere tilfælde også fra beboerne. Forholdet til socialforvaltningen varierer også meget, idet enkelte forsøg foregår helt uden for dennes regi. Der foregår forsøg både i velfungerende og i meget hårdt belastede boligområder, og de målelige resultater står oftest i relation hertil.

Men hvilke effekter har forsøgsvirksomheden haft? Hvem har lært af erfaringerne? Har forsøgene bidraget til permanente ordninger? Desværre findes der ikke nogen egentlig undersøgelse af denne problematik, men nogle strømpile er der dog. For det første vurderes evaluering af forsøgene som af stor betydning for afsmittende effekter og eventuel videreførsel af forsøgene. For det andet angives det, at forsøgserfaringerne generelt anvendes af fagfæller til almindelig inspiration og til at igangsætte lignende eksperimenter andre steder. Det er karakteristisk, at det hyppigere er fagfæller i andre kommuner end dem i samme forvaltning, som udnytter forsøgsresultaterne (Adamsen og Fisker, 1986: 111-113). For det tredje, peger en række konkrete erfaringer på store problemer med at overbevise både politikere og bureaukrater i kommunerne om det alternative arbejdes og forsøgenes muligheder. Trods en generel omstillingsvelvilje bakker politikerne ofte ud, når forsøgene med miljøarbejde i lokalområder giver resultater. Etablerede strukturer og magtpositioner kan være trådt for nær. Bureaukrati og stive regler kan også blokere for de integrationsforsøg på tværs af sektorer, aldersgrænser mm., som forsøgsprojekterne ofte indeholder (jfr. Elbæk og Hansen, 1986).

Kontanthjælpsforsøget

Kontanthjælpsforsøget er et forsøg af en helt anden type end de ovennævnte.⁵ Der er tale om et enkeltstående, centralt initieret forsøg, som kører parallelt i flere kommuner, og som underkastes en fælles evaluering. Alt sammen som oplæg til en politisk reform af bistandslovens kontanthjælpsafsnit. Da forsøget rummer nogle særlige pointer i forhold til, hvad forsøg også kan være, skal jeg kort skitsere forsøgets forløb og udformning. (En mere uddybende analyse findes i Schou, 1987).

Kontanthjælpsforsøget er kulminationen af en længerevarende politisk interesse i en ændring af bistandslovens kontanthjælpsafsnit. Allerede i 1980 dukker ideen op. Der skal spares på kontanthjælpen, og det viser sig at være vanskeligt at indpasse i bistandslovens skønsmæssige udmålingsprincip. Der nedsættes derfor et udvalg, der skal se på muligheden for at udskifte dette fagligt baserede skønsskema som grundlag for udmåling af kontanthjælp med faste udmålingsregler. Blandt andet fordi der er tale om en meget vigtig ændring og en meget vigtig ydelse i bistandsloven, foreslår udvalget, at der afholdes forsøg med de nye regler. Som forberedelse hertil indføres § 138a i bistandsloven i 1982. Udvalget gennemfører en lang række undersøgelser og barsler med en ny kontanthjælpsmodel, hvis virkninger kan testes i et forsøg. Modellen består af en fast grundydelse (graduering efter civilstand og alder) suppleret med et boligtillæg og et børnetilæg. Som maksimum gælder stadig den maksimale dagpengesats.

I oktober 1984 sættes kontanthjælpsforsøget igang. Målsætningen er at afprøve, om de ændrede udmålingsprincipper giver en enklere sagsbehandling,

giver mere tid til det egentlige sociale arbejde, giver større retssikkerhed for borgerne, er økonomisk neutrale, og om omfordelingen mellem klienterne er som tilsigtet. Det er dog noget uklart, hvorfor de ændrede regler først skal afprøves som forsøg. Udvalgsarbejdet og forundersøgelserne har i høj grad blotlagt de økonomiske og administrative konsekvenser af regelændringerne. Kun spørgsmålene om socialt arbejde og retssikkerhed står uklare tilbage.

Initiativet til forsøget kommer oppefra, fra central, politisk side. Forsøget skal vare et år og omfatter 14 kommuner, som selv ønsker at deltage i forsøg med de nye regler. Den samme kontanthjælpsmodel benyttes i alle kommunerne. Eksterne forskningsinstitutioner (Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut og Socialforskningsinstitut) kobles på evalueringsopgaven for så vidt angår spørgsmålene om borgernes reaktioner og de ændrede vilkår for det sociale arbejde. Men forsøgets korte varighed og det forhold, at evalueringsrapporterne skal foreligge umiddelbart efter forsøgets afslutning, gør evalueringen vanskelig. Effekterne bliver vanskelige at måle.

Evalueringen giver dog en række resultater (Socialstyrelsen, 1986b; Koch og Rørbech, 1985; Koch og Wandall, 1986; Jensen, 1985). Enklere sagsbehandling er et uomtvisteligt resultat, hvorimod spørgsmålet, om frigjorte ressourcer benyttes til en forbedring af det sociale arbejde, er uafklaret, – det afhænger af andre forhold end udmålingsreglerne. Klienterne registrerer ingen forandringer i deres retssikkerhed, hvorimod de er uhyre opmærksomme på, om de får mere eller mindre i kontanthjælp, hvilket igen bliver afgørende for deres vurdering af forsøget. Den juridiske evaluering peger især på en række problemer med forskellige fortolkninger af reglerne kommunerne imellem. De økonomiske omfordelingsvirkninger var stort set som forudset.

Trods disse noget blandede resultater, hvoraf de fleste kunne have været forudset uden forsøg (forenklet sagsbehandling, fortolkningsproblemer og økonomiske fordelingsvirkninger), og hvor resten er negative (det sociale arbejdes vilkår og retssikkerheden), erklæres forsøget som en succes. De nye regler gøres ansvarlige for større retssikkerhed og for en forbedring af det sociale arbejde. Den konklusion drager socialministeren af forsøget, helt på tværs af evalueringsrapporternes resultater. Fra juli 1987 er reformen et faktum, – kontanthjælpen skal herefter udmåles efter de nye faste kriterier.

Historien om kontanthjælpsforsøget peger på en række interessante forhold omkring forsøgsvirksomhed. Forsøget er iværksat ud fra centrale politiske interesser og indgår helt oplagt i et politisk spil. Målsætningerne er flere, tildels modstridende og uklare, både i forhold til regelændringerne og i forhold til selve forsøget. Forsøget udformes på en måde, der gør det vanskeligt at måle de interessante ændringer omkring socialt arbejde og retssikkerhed. Evalueringens vilkår vanskeliggøres. Og resultaterne af evalueringen sidder politikerne overhørig. De fordrejes til ukendelighed.

Frikommuneforsøget

Mens de ovenfor omtalte forsøgstyper og -ordninger vedrører afgrænsede offentlige sagsområder, er frikommuneforsøget på mange måder en radikal nyskabelse.

Frikommuneforsøget vedrører således i princippet hele den kommunale administration og hele det kommunale opgaveområde. Begrænsningerne ligger som bekendt især i retssikkerhedshensyn. Ideen til frikommuneforsøg dukkede først op i Sverige (se for eksempel Civildepartementet, 1984 og Strömberg, 1986). I Danmark kopieredes den hurtigt af en moderniseringsivrig indenrigsminister, Britta Schall Holberg (Madsen og Schou, 1986; Schou, 1985, 1986c, 1986d og 1986e; Heide-Jørgensen, 1987). Senest er Norge fulgt efter (Vestheim, 1986a og 1986b; Harsheim og Rose, 1987). I Finland undersøger man, om ideen er relevant under finske forhold. Der er således tale om et særligt og fælles nordisk fænomen.

Den officielt formulerede målsætning med det danske frikommuneforsøg er at fremme kommunestyrets tilpasning til lokale forhold, at forbedre servicen over for borgerne og at forbedre ressourceudnyttelsen i kommunerne. Dette skal ske igennem en lempelse af den statslige regelstyring og via politisk decentralisering. Regeringen ønsker at stimulere kommunerne til at tænke i alternative baner. Initiativet til ændringer og fornyelse skal komme nedefra, og regeringen har bundet sig til en meget liberal linie over for kommunernes forslag til forsøg. Der er nogle principielle begrænsninger omkring forsøgene i forhold til retssikkerheds- og sundhedsgarantier, men bortset herfra skulle der være frit spil.

Der er nogle karakteristiske forhold ved frikommuneforsøget, som kort skal trækkes frem her. For det første er der som nævnt tale om et centralt, overordnet, politisk initiativ, samtidig med at det konkrete forsøgsinitiativ er decentraliseret. Som sådan minder forsøget om andre generelle forsøgsordninger, hvor man fra centralt hold søger at stimulere decentral forsøgsaktivitet. For det andet er forsøgsordningen relativt åben for kommunernes ideer. Der er lagt stor vægt på en liberal og politisk tolerant holdning fra regeringens side. For det tredje er behandlingen af forsøgsprojekter principielt en sag imellem ministerium og frikommunen selv. Andre interesserede i den pågældende sag, som for eksempel de kommunale organisationer (Kommunernes Landsforening eller Amtsrådsforeningen) holdes ude i første omgang. Endelig er det overladt til de kommunale politikere at opsamle erfaringerne fra frikommuneforsøgene. Efter en del politisk diskussion er resultatet blevet, at de mere principielle og vidtrækkende forsøg bliver underkastet en ekstern og af staten finansieret evaluering,⁶ men den generelle linie er stadig, at evalueringen skal være lokal og politisk.

Selvom frikommuneforsøget er omkring to år gammelt nu, kan det være vanskeligt at sige præcist, hvilke konsekvenser det vil få for den offentlige sektor. Man har fået samlet en række forsøgsinteresserede frikommuner, hvilket i sig selv kan være af betydning. Initiativet til nytænkning er lagt hos disse kommuner, men der er delte meninger om, hvor mange nye og spændende tanker, der tænkes i frikommunerne. Et af de vigtigste forsøgsresultater indtil nu er måske, at kommunerne på en række områder har fået afprøvet det statslige regelsystems grænser. Det har vist sig, at en række forsøg/ændringer kan gennemføres uden hjemmel i frikommuneloven. Grænserne er videre, end man troede i kommunerne.⁷

Det er her mere nærliggende at diskutere, hvordan forsøget påvirker de politiske beslutningsprocesser i stat og kommuner. For det første lægger forsøget op til en meget direkte relation mellem centrale og decentrale politiske organer. De po-

litiske kontakter imellem stat og (fri)kommuner bliver stærkere. For det andet sigter frikommuneforsøget imod, at politiske interesser på alle niveauer styrkes i forhold til andre grupper. Bureaukrater, professionelle og interesseorganisationer sættes uden for indflydelse i forsøgets regi. Forsøget sigter således imod et opgør med dele af den omfattende sektoriserede og organiserede indflydelse på den offentlige sektor. Politikerne skal have den tabte indflydelse tilbage.

Det skal dog ikke glemmes, at frikommuneforsøget også i høj grad har et legitimerende sigte. Det liberale image og decentraliseringsbudskabet er blevet brugt flittigt af regeringen i forbindelse med lanceringen af forsøgstanken. Af regeringens kritikere er frikommuneforsøget da også blevet fremhævet som et af dens (få) gode initiativer, selvom den konkrete godkendelsespraksis som nævnt er blevet mistænkeliggjort i den offentlige debat.

Hvad bruges forsøg til?

Den række eksempler, som her er givet på forsøgsvirksomhed i den offentlige sektor i Danmark, skulle nuancere forståelsen af forsøgsvirksomhedens betydning for de politiske beslutningsprincipper. Forsøg har mange forskellige anvendelser. Man kan i det mindste skelne imellem fire.

Forsøg som »politik«? At forsøg er politik i bred forstand er oplagt. Men forsøg kan også være politik i en mere snæver forstand, – være instrumenter mere direkte i politikernes hænder. Forsøg kan være politikernes redskab til at manøvrere reformer af forskellig slags igennem det politiske system, – igennem komplicerede offentlige beslutningsprocesser. Kontanthjælpsforsøget er et udmærket eksempel herpå. Lidt mere generelt og i større målestok er det også det, som frikommuneforsøget handler om.

Forsøg som »styring«? Forsøg kan være et styringsredskab i den offentlige sektor, i den udstrækning de anvendes til at ændre på de politiske beslutningsprocesser i forskellige dele af den offentlige sektor. Frikommuneforsøget er igen et godt eksempel, idet det ændrer på beslutningsprocesserne både centralt og i kommunerne. De centrale politiske initiativer til intensiveret forsøgsaktivitet i servicesektorerne i begyndelsen af 1980'erne er også eksempler på styring, – rammerne om de lokale beslutningsprocesser søges ændret.

Forsøg som »faglig udvikling«? I forbindelse med det daglige arbejde i offentlige institutioner kan forsøg indgå som faglig udvikling og fornyelse. Man »prøver sig frem«, når nye opgaver skal løses, eller når der stilles nye krav til løsningen af de eksisterende opgaver. Forsøg bliver på denne måde til en slags empiriindsamling i forhold til en faglig/videnskabelig teoridannelse. Langt de fleste forsøg, der foregår inden for servicesektorerne, har et sådant fagligt indhold.⁸

Forsøg som »brugerdeltagelse«? Nyudvikling i den offentlige sektor i retning af inddragelse af klienter/brugere/borgere i løsning af de offentlige opgaver, enten via en større indflydelse eller via direkte deltagelse, kræver en meget udstrakt grad af fleksibilitet og åbenhed i den offentlige sektor. Man kunne også hævde, at brugerdeltagelse direkte er i modsætning til en egentlig retlig regulering. Forsøgsordninger er fleksible og rummer dispensationsmuligheder i forhold til gældende ret, hvorfor de kan blive relevante til at styrke brugerdeltagelsen. Konkret

er der en række forsøg i socialektoren i forbindelse med socialt arbejde i boligområder, der har denne karakter, og en del frikommuneforsøg går også i den retning.

Typer af forsøg

Når forsøg helt generelt må forstås som instrumenter til ændring af vilkårene for og rollerne i de politiske beslutningsprocesser, må forsøg være af vidt forskellig karakter i forhold til hvem og hvilke interesser, der står bag. Det kan umiddelbart synes rimeligt, at forskellige aktører i den offentlige sektor initierer forskellige typer af forsøg. For at få en nuanceret teoretisk forståelse af forsøgenes baggrund og betydning, vil jeg tage udgangspunkt i en kort diskussion af velfærdsstaten, fordi forsøgene oftest meget direkte er knyttet til de særlige velfærdsydelser.

Den moderne kapitalistiske stat kan ses som et konglomerat af forskellige historisk udviklede statsformer med hver deres specifikke relation imellem staten og det øvrige samfund (jfr. Dahlberg-Larsen, 1984). Først udvikles den liberale retsstat med en karakteristisk retlig relation mellem stat og samfund repræsenteret ved det klassiske bureaukrati. Dernæst opstår en demokratisk retsstat, hvor de retlige relationer suppleres med politiske. Bureaukraterne underordnes politikerne. Senere udvikles en såkaldt socialstat, som føjer sociale sikringsydelser til relationen mellem stat og samfund. Socialstaten videreudvikles til velfærdsstaten, som karakteriseres ved offentlige serviceydelser produceret i offentlige institutioner af professionelle oftest med elementer af brugerdeltagelse (Schou, 1986c).

Den moderne velfærdsstat er et uoverskueligt konglomerat af disse forskellige statsformer. Dels er relationen mellem stat og samfund kompleks, idet den er en blanding af de forskellige relationer: retlige, politiske, økonomiske og personelle. Dels er velfærdsstaten sammensat af mindst fire aktørgrupper, som repræsenterer forskelligartede interesser.

Bureaukraterne er knyttet til den retlige relation mellem stat og samfund. Deres funktion er forvaltning på grundlag af ovenfra kommende målsætninger og regler. Interessen går på faste og præcise målsætninger og regelsæt (Weber, 1971). Bureaukratiets rationalitet og legitimitet er knyttet til forudsigelighed og retssikkerhed (Sejerstad, 1978).

Politikerne er knyttet til den politiske relation mellem borgerne og staten, oftest via det repræsentative demokrati. Politikerne har et folkeligt mandat til at varetage interesser knyttet til den offentlige sektor/staten som helhed. Rationalitet og legitimitet er knyttet til demokratisk, politisk prioritering og styring (Olsen, 1978).

De professionelle er knyttet til servicereationen mellem staten og borgerne og repræsenterer det egentlig karakteristiske ved velfærdsstaten (Schou, 1986a). De professionelle har faglige interesser i forbindelse med offentlige serviceydelser. Uddannelse, videnskab og etik ligger bag denne faglighed (Wilensky, 1964). På højere niveauer kan de professionelle indgå som ekspertise af forskellig slags. Den professionelle opgaveløsnings rationalitet og legitimitet er knyttet til en »objektiv« faglighed.

Endelig er der *brugerne/klienterne*, som også er knyttet til eller endda opstår med velfærdsstatens serviceydelser. De repræsenterer personlige eller subjektive

interesser i forbindelse med udformningen af den offentlige sektor. Participation er et nødvendigt led i de offentlige serviceydelser, – der kræves i det mindste en form for samarbejde de professionelle og brugerne imellem (Lipsky, 1980: 58). Men participationen kan også være en mere eller mindre formaliseret brugerindflydelse. Rationalitet og legitimitet er knyttet til brugerens eller klientens uantastelige »subjektive« sagkyndighed.

Mens velfærdsstaten altså fundamentalt rummer en række forskellige relationer til samfundet, er den også et centrum for sam- og modspil mellem de fire nævnte aktørgrupper. Men servicereationen og relationen til brugerne er blevet de dominerende. Professionelle og brugere udøver en aktiv indflydelse på udformningen af de offentlige ydelser i bred forstand. Mens den parlamentariske styringskæde (Olsen, 1978) både som rationalitets- og som legitimationsbasis er formuleret på baggrund af retlige og politiske relationer mellem stat og samfund, har også teoriudviklingen på alle områder i stigende grad pointeret »street level«-niveauets betydning (Lipsky, 1980). Hermed er professionelle og brugere blevet tildelt en aktiv plads som parter i det politiske fordelingsspil.

De fire aktørgrupper i velfærdsstaten er et naturligt udgangspunkt for en typeinddeling af forsøgsvirksomheden. Det er min begrundede hypotese, at alle fire typer af aktører kan initiere forsøgsvirksomhed, anvende forsøg til at fremme deres interesser og anvende resultaterne af forsøgene til at styrke deres position. Det er derfor rimeligt at sondre imellem følgende typer af forsøg.

Bureaukratiske forsøg virker umiddelbart som et paradoks, idet man ofte opfatter bureaukratiet som inkarnationen af stabilitet og derfor nødvendigvis i modsætning til enhver forandring, også via forsøg. Den bureaukratiske organisation er på sin vis modsætningen til den forsøgsorienterede organisation med den hertil hørende fleksibilitet og åbenhed; men bureaukratiske forsøg kan forstås som forsøg, der søger en mere effektiv regelstyring og mere præcise målsætninger i den offentlige sektor. Det kunne dreje sig om ændrede organisationsformer med forenklede kommandoveje og om mere overskuelige regelsæt.

En del frikommuneforsøg er bureaukratiske forsøg i den forstand, at de for eksempel fjerner brugerindflydelse og dermed gør kommandovejene enklere og regelsættet lettere at administrere. Kontanthjælpsforsøget har om end i mindre grad den samme karakter. Her er det især de professionelles indflydelse (det faglige skøn) som delvis fjernes, til fordel for et mere enkelt og bureaukratisk regelsæt.

Politiske forsøg har udgangspunkt i politiske (altså i politikernes) interesser og tilsigter en styrkelse af den politiske indflydelse på beslutningsprocesserne, enten i forbindelse med en enkeltbeslutning eller mere varigt gennem mere grundlæggende omformninger af beslutningsprocesserne. Endvidere kan politiske forsøg sigte imod legitimering både helt generelt, for eksempel af det politiske system eller af en regering, og mere konkret af enkelte politiske reformer.

Kontanthjælpsforsøget er et godt eksempel på et politisk forsøg, om end det også rummer bureaukratiske elementer. Her er der tale om relativt entydige politiske interesser i en anden model for kontanthjælpstildeling. Forsøget tjener udelukkende som instrument til at fremme disse interesser. Frikommuneforsøget er et eksempel på en mere generel strategi, hvor en forsøgsordning generelt skal styr-

ke den politiske styring i den offentlige sektor især over for diverse sektorbaserede interesser.

Faglige forsøg har udgangspunkt i faglige/professionelle interesser, enten som almindelig arbejdsmetode i forbindelse med udvikling af den daglige praksis på »street level«, eller som bestræbelser på at udvide den professionelle indflydelse på offentlige, politiske beslutningsprocesser. Det er nok denne type af forsøg, der kommer nærmest på det teknisk/naturvidenskabelige ideal, hvor eksperimentet er en del af arbejdsprocessen.

De fleste forsøg i de tre sektorer social-, sundheds- og uddannelsessektorerne må karakteriseres som faglige forsøg. Selvom der er flere undtagelser, er det oftest professionelle grupper, der tager initiativet til forsøg i disse sektorer. De forskellige forsøgshjemler lægger også op hertil, blandt andet ved at der er knyttet faglig ekspertise til de råd/udvalg, der skal godkende og bevilge penge til sådan forsøgs-virksomhed. Gennem sådant forsøgsarbejde opbygges og styrkes fagligheden i den offentlige opgavevaretagelse. Frikommuneforsøget rummer ikke så mange af denne slags forsøg, blandt andet fordi der eksisterer hjemler herfor i forvejen.

Brugerforsøg har naturligvis udgangspunkt i brugerinteresser og -behov i forhold til de offentlige serviceydelser. Forsøgene kan både vedrøre selve den offentlige opgavevaretagelse og vedrøre brugerindflydelsen. I det første tilfælde må forsøgs-virksomheden finde sted i et tæt samarbejde med de offentligt ansatte, idet brugernes formelle indflydelse ofte er meget begrænset.

I forbindelse med det sociale forsøgsarbejde i boligområder er der en række forsøg, der formelt (men ikke substantielt) er helt adskilt fra det offentlige. De såkaldte beboerrådgivninger kan tjene til eksempel. Brugere etablerer mere eller mindre alternative behandlingsapparater med tilknyttede professionelle adskilt fra de politiske og bureaukratiske instanser i det offentlige.

Skillelinien mellem de fire forsøgstyper er aktør-initiativet og aktør-interessen. Det vil ofte i konkrete tilfælde være vanskeligt at fastholde en knivskarp skelnen. En aktørgruppe kan formulere sig i forlængelse af andre aktørgruppers interesser, hvilket for eksempel var tilfældet med kontanthjælpsforsøget, hvor politikerne både henviste til klienternes og til sagsbehandlernes interesser. Ligeledes trækker socialarbejderne ofte klienternes interesser med ind, når de argumenterer for forsøg. Den eneste måde at komme bag om sådanne legitimerende strategier er at kortlægge ændringerne i de »politiske« beslutningsprocesser for ad denne vej at sammenholde aktør og aktørinteresse.

Endvidere kan der være flere aktører indblandet og flere interesser repræsenteret i forsøgsvirksomhed. Det gør ikke forståelsen lettere, især fordi denne situation nok er den mest almindelige. Af helt central betydning er det nemlig, at forsøg skal iværksættes, gennemføres og evalueres i den eksisterende struktur i den offentlige sektor. Dette betyder, at uanset hvem der tager initiativet, og hvilke interesser dette initiativ repræsenterer, vil det i større eller mindre omfang blive påvirket af andre aktører med ofte afvigende interesser.

Velfærdsstatens udvikling er ovenfor blevet beskrevet som en gradvis ændring og fornyelse af relationen imellem stat og samfund. Herved er der blevet introducere-

ret en række nye og magtfulde aktører på den politiske scene. Hertil kan man knytte en række forskellige forsøgstyper ud fra de bagved liggende interesser. Men for at forstå, hvorfor der er sket en ekspansion i forsøgsvirksomheden i den offentlige sektor generelt, er vi nødt til at se på ændringerne i statens styrings- og legitimeringsformer.

Bureaukrati og regelstyring er den traditionelle basis for al offentlig aktivitet. Al aktivitet føres herved tilbage til og begrundes i den øverste myndighed, hvad enten denne så ligger hos en enevældig monark eller hos folkevalgte politikere. Bureaukrati og regelstyring er stadig en væsentlig del af den offentlige sektor, men med velfærdsstatens fremvækst reduceres betydningen af disse traditionelle organiserings- og styringsformer.

Helt generelt kan man tale om en overgang fra direkte styring (regler) til indirekte styreformer af forskellig slags. Der fastlægges på »centralt« politisk niveau nogle rammer for den offentlige opgavevaretagelse, mens den mere konkrete udformning og varetagelse af opgaverne overlades til »decentrale« politiske og ikke-politiske niveauer. Dette kan ske på forskellige måder med vidt forskellige konsekvenser: som politisk decentralisering, som administrativ uddelegering af opgavevaretagelsen, som overdragelse af opgaveløsning til professionelle og eksperter af forskellig slags, eller som inddragelse af borgerne eller brugerne selv i opgaveløsningen.

Ser vi konkret på udviklingen i den danske offentlige administration gennem de seneste 20 år, er det tydeligt, at der er foregået en bevægelse i retning af en forstærket overordnet politisk, økonomisk rammestyring, suppleret med en omfattende politisk decentralisering og en omfattende professionalisering. Brugerindflydelsen er også tiltaget, om end ikke så markant. Og alt dette er sket især på bekostning af den traditionelle, bureaukratiske regelstyring (Schou, 1986c).

Denne udvikling svarer temmelig nøje til en udvikling fra formel rationalitet (retsstaten) over en substantiel rationalitet (socialstaten) til en refleksiv rationalitet (jfr. Teubner, 1983). Den refleksive rationalitet eller den refleksive ret er procedureorienteret. I stedet for at fastlægge aktivitetens indhold i detaljer etableres rammer omkring decentrale eller lokale beslutningsprocesser. Den handler således om at tillade og koordinere forskellige former for selvforvaltet problemløsning. Det kan diskuteres, hvorvidt denne form for rationalitet skal knyttes til velfærdsstaten eller til en efterfølgende statsform. Teubner (1983) og med ham Dahlberg-Larsen (1984) opfatter udviklingen af den refleksive ret som et skridt væk fra velfærdsstaten. Afgørende forekommer det mig at være, at med udviklingen af velfærdsstaten er styreformer kommet i fokus, der etablerer rammer om decentrale beslutningsprocesser.

Men hvordan passer nu forsøgsvirksomheden ind i denne udvikling. Forsøgsvirksomhed er på to forskellige måder meget nært knyttet til velfærdsstaten og disse nye styreformer. Først og fremmest er en meget stor del af forsøgsvirksomheden knyttet til den del af den offentlige virksomhed, der varetages af professionelle i tæt kontakt med borgerne. Det drejer sig om forsøgene i servicesektorerne, som tegner sig for den altovervejende del af forsøgene i den offentlige sektor; forsøg som oftest er initieret af personalegrupper af forskellig slags. Forsøgsvirk-

somheden fører til konstant nyudvikling inden for de offentlige velfærdsområder, en nyudvikling som dog nødvendigvis må ligge inden for faglighedens rammer.⁹ Forsøgsvirksomhed som faglige forsøg og som brugerforsøg følger således i kølvandet på velfærdsstatens ekspansion og brugen af indirekte styreformer.

Forsøg kan imidlertid også forstås mere direkte som en styreform knyttet til en refleksiv rationalitet. Forsøgsordninger eller opfordringer til forsøg fra central politisk side kan være en del af den rammestyring, som lavere niveauer i den offentlige sektor skal fungere under. Med meget fleksible rammer for en udvikling af »lokale« beslutningsprocesser sættes den traditionelle regelstyring mere eller mindre ud af kraft. Dette gælder til en vis grad for forsøgsordningerne i service-sektorerne, men det gælder især for frikommuneforsøget. Den statslige styring af kommunerne siden 1970 har været en vanskelig blanding af ramme- og regelstyring. Frikommuneforsøget lægger op til en delvis afvikling af regelstyringen. Tilbage står nogle skærpede økonomiske rammer, nogle relativt svage rammer (et regelsæt) omkring borgernes retssikkerhed og sundhed og så selve forsøgsordningen, som foreskriver procedure for ændringer i administration og opgavevaretagelse. Forestiller man sig frikommuneforsøget gjort til en generel ordning for alle kommuner, er man kommet langt i retning af en afvikling af den traditionelle regelstyring.

Forsøg og fornyelse i velfærdsstaten

Siden den borgerlige regering trådte til i efteråret 1982, har modernisering af den offentlige sektor stået højt på dagsorden. Omstillings- og fornyelsesprocesser via forsøg i den offentlige sektor har dog været i centrum helt siden slutningen af 1970'erne.

I de senere år har vi været vidne til en markant vækst i forsøgsvirksomheden i den offentlige sektor. Dette gælder som nævnt først og fremmest inden for de særlige velfærdssektorer, hvor generelle forsøgsordninger med økonomisk og faglig støtte har dannet rammen om en stærk vækst i forsøgsaktiviteten på »lokalt« niveau. Der er tale om, at man fra central politisk side har søgt at øge især det offentlige personales motivation til en anvendelse af forsøg i det daglige. I en erkendelse af, at velfærdsstaten meget vanskeligt kan ændres ovenfra, søger man at mobilisere den offentlige sektors »street level«. Her findes det konkrete kendskab til de problemer, som det offentlige står overfor, her må det være muligt at hente inspiration til fornyelse og omstilling. I sin videste konsekvens inddrages klienter/brugere i sådanne forsøg. Man kan tale om forsøg som en faglig fornyelsesstrategi.

Væksten i forsøgsvirksomheden har dog også andre dimensioner. Som nævnt har der været gennemført en række enkeltstående, men hver for sig temmelig omfattende forsøg med ændringer af den offentlige opgavevaretagelse. Kontanthjælpsforsøget er ét eksempel, ungdomsgarantiforsøget kunne være et andet. Disse forsøg involverer naturligvis også den offentlige sektors »street level«, men initiativ og udformning stammer fra central politisk side, og interessen bag er udpræget politisk. Forsøgenes faglighed og deres aura af videnskabelighed bliver sat i politikens tjeneste. Hvor galt det kan gå, så vi med kontanthjælpsforsøget. Anvendt på denne måde bliver forsøg til en rendyrket politisk strategi.

Endelig markerer frikommuneforsøget en generalisering af forsøgsbegrebet og dets anvendelighed i den offentlige sektor. I princippet kan (eller kunne) alle de ovennævnte forsøg rummes inden for frikommuneforsøgets rammer. Frikommuneforsøget er på sin vis en kombination af de ovennævnte forsøgstyper. Initiativet er centralt, og der er en central, politisk målsætning med forsøget: de politiske beslutningsprocesser skal »gøres mere politiske« på alle niveauer i den offentlige sektor. Frikommuneforsøget ændrer på relationen imellem stat og kommuner og ændrer på vilkårene for de kommunale beslutningsprocesser. Og som sådan kan frikommuneforsøget som forsøg betegnes som en styringsstrategi.

Tilsammen er der altså tale om forsøg i tre forskellige klædedragter: som faglig fornyelsesstrategi, som politisk strategi og som styringsstrategi. Indholdet i den stærke ekspansion i forsøgsvirksomheden er således flerdelt. Forsøg som faglig strategi er der ikke noget nyt i, – de hører nærmest til velfærdsstaten med dens særlige opgaver og aktørgrupper. Det nye er således en forstærket politisk interesse i denne faglige fornyelsesstrategi samt en inddragelse af forsøgsvirksomhed på en ny måde, nemlig som politisk strategi og som styringsstrategi.

Baggrunden for væksten i forsøgsvirksomheden eller for væksten i den politiske interesse i forsøg er, at forsøgsordninger går godt i tråd med velfærdsstatens »krav« til nye styreformer. I centrum kommer lokale aktiviteter/beslutningsprocesser og samspillet imellem professionelle og brugere. Der er tale om udvikling af Teubners »refleksive ret« i modsætning til tidligere formelle og substantielle retsformer. Forsøgsordninger er på mange måder indbegrebet af refleksiv rationalitet: regelsættet tilpasses helt til de lokale forhold og krav. Kun visse overordnede rammer for økonomi, retssikkerhed mv. skal overholdes.

Set på denne måde rummer forsøgsvirksomheden et dobbelt perspektiv. Forsøg anvendes som fornyelsesinstrument i forhold til eksisterende offentlig administration og service. Kritikken af den offentlige sektor søges imødekommet ved at åbne for større fleksibilitet. Hvorvidt forsøg anvendt på denne måde virkelig kan føre til fornyelse og omstilling, vil jeg lade være et åbent spørgsmål. Det må i høj grad afhænge af viljen fra centralt politisk hold til at slippe den detaljerede regulering af den offentlige sektors aktivitet og overlade denne til samspillet imellem professionelle og brugere.

Forsøg anvendes endvidere som et nyt rammestyringsinstrument – sammen med andre overordnede rammer for decentrale organers virke. Forsøgsordninger signalerer et ønske om ændringer og fornyelse og angiver procedurer for ændring af gældende retsgrundlag for lokal administration og opgavevaretagelse. I denne forstand betyder forsøg en radikal videreførelse af bestræbelserne på ændringer af den offentlige sektors styring.

Noter

1. Vigtige undtagelser er to rapporter fra AKF: Adamsen og Fisker (1986b) og Adamsen (1987). Endvidere har Socialstyrelsen evalueret forbruget af forsøgsmidler i Knudsen m.fl. (1987).

2. Vedrørende norske forhold findes der en udmærket beskrivelse af forsøgsvirksomhedens betydning i forhold til fornyelse i folkeskolen, jfr. Telhaug og Hauglækken (1984).
3. Denne registrering findes dels i beretningerne fra Socialstyrelsens Forsøgsudvalg (Socialstyrelsen 1983; 1986a), dels i de årlige redegørelser for kommunernes social- og sundhedsplanlægning i form af den såkaldte kontaktbørs, (jfr. Socialstyrelsen, 1985: 68-78). Endelig er der opregnet en del forsøg i den sociale sektor i diverse debatoplæg om forsøgsvirksomhed, omstilling og temaplanlægning. (Eksempler er Socialministeriet, 1981; SASU, 1983 og Socialstyrelsen, 1984).
4. AKF har for nylig lavet en tilsvarende undersøgelse af forsøg på ældreområdet. Endvidere referer P.K. Larsen en mindre undersøgelse, som Socialstyrelsens Forsøgsudvalg selv har foranstaltet, jfr. Socialstyrelsen (1986a: 17-24). Endelig laves den store undersøgelse i 1986, jfr. Knudsen m.fl. (1987).
5. Det samme gælder ungdomsgarantiforsøget, som ikke skal tages op til nærmere diskussion her. I stedet kan henvises til Winter (1982 og 1983).
6. Det gælder for eksempel forsøg med lokaludvalg i Herlev kommune og forsøg med afskaffelse af skolekommissionen, som en lang række af frikommunerne er i gang med.
7. Diskussionen omkring frikommuneforsøget har i høj grad handlet om regeringens liberale holdning til kommunernes forsøgsidéer. Denne er blevet betvivlet både fra den politiske oppositions side og fra flere kommuners side. Der har været en omfattende debat herom i pressen i de første tre-fire måneder af 1987. Jeg mener, at debatten har været noget unuanceret. På den ene side er kun meget få rigtig interessante forsøg blevet afvist fra regeringens side. Det drejer sig først og fremmest om anvendelse af arbejdsløshedsdagpenge til alternative formål. På den anden side er det overskueligt, hvor mange forsøg der er kommet igang. I debatten glemmes ofte, at det er en relativt omfattende procedure, et frikommuneforsøgsprojekt skal igennem. Ofte er flere ministerier involveret, og projektet skal frem og tilbage mellem ministerium og kommune måske flere gange. Mange ikke gennemførte forsøg venter således på yderligere behandling i frikommunerne selv. Hertil kommer, at det trods alt er begrænset, hvor mange og hvor spændende forsøg, frikommunerne er barslet med. Frikommuneforsøget kan ikke føre videre end frikommunernes egen fantasi og vilje.
8. Det ville være nærliggende at forvente, at forsøgshyppigheden hænger sammen med personalets grad af professionalisering på en lidt kompleks måde. En meget lille professionalisering, forstået som lille grad af faglighed, må mindske forsøgsmotivationen. Tilsvarende må en meget stærk professionalisering, forstået som et altomfattende vidensmonopol, også mindske viljen til forsøg og nyudvikling.
9. Det betyder for eksempel, at den nyudvikling, der finder sted på sygehusene blandt lægerne, ligger inden for det sygdomsbegreb og i forlængelse af de behandlingsmetoder, som man betjener sig af. Andre personalegrupper inden for sundhedssektoren, som er mere direkte i kontakt med brugerne i deres eget miljø, vil typisk tænke i andre baner.

Litteratur

- Adamsen, L., J. Fisker (1986a). »Kan man skabe socialt liv i belastede boligområder?«, *AKF-nyt*, nr. 3, pp. 50-65.
- Adamsen, L., J. Fisker (1986b). *Socialt forsøgsarbejde i boligområder - en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøgsprojekter i Danmark*, København: AKF's forlag.
- Adamsen, L. m.fl. (1983). *Nye veje for den primære sundhedstjeneste? - kortlægning af forsøgsvirksomhed i Danmark*, København: Dansk Sygehus Institut.
- Adamsen, L. m.fl. (1986). *Vejledning i evaluering*, København: AKF's forlag.
- Adamsen, L. m.fl. (1987). *Ny hverdag for gamle - en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøg med forebyggende indsats overfor ældre*, København: AKF's forlag.
- Bengtson, S. (1985). »Hvordan man tar livet af forsøg og arkiverer rapporter lodret«, *Samfundsøkonomen*, nr. 1, pp. 15-19.

2. Vedrørende norske forhold findes der en udmærket beskrivelse af forsøgsvirksomhedens betydning i forhold til fornyelse i folkeskolen, jfr. Telhaug og Hauglækken (1984).
3. Denne registrering findes dels i beretningerne fra Socialstyrelsens Forsøgsudvalg (Socialstyrelsen 1983; 1986a), dels i de årlige redegørelser for kommunernes social- og sundhedsplanlægning i form af den såkaldte kontaktbørs, (jfr. Socialstyrelsen, 1985: 68-78). Endelig er der opregnet en del forsøg i den sociale sektor i diverse debatoplæg om forsøgsvirksomhed, omstilling og temaplanlægning. (Eksempler er Socialministeriet, 1981; SASU, 1983 og Socialstyrelsen, 1984).
4. AKF har for nylig lavet en tilsvarende undersøgelse af forsøg på ældreområdet. Endvidere referer P.K. Larsen en mindre undersøgelse, som Socialstyrelsens Forsøgsudvalg selv har foranstaltet, jfr. Socialstyrelsen (1986a: 17-24). Endelig laves den store undersøgelse i 1986, jfr. Knudsen m.fl. (1987).
5. Det samme gælder ungdomsgarantiforsøget, som ikke skal tages op til nærmere diskussion her. I stedet kan henvises til Winter (1982 og 1983).
6. Det gælder for eksempel forsøg med lokaludvalg i Herlev kommune og forsøg med afskaffelse af skolekommissionen, som en lang række af frikommunerne er i gang med.
7. Diskussionen omkring frikommuneforsøget har i høj grad handlet om regeringens liberale holdning til kommunernes forsøgsidéer. Denne er blevet betvivlet både fra den politiske oppositions side og fra flere kommuners side. Der har været en omfattende debat herom i pressen i de første tre-fire måneder af 1987. Jeg mener, at debatten har været noget unuanceret. På den ene side er kun meget få rigtig interessante forsøg blevet afvist fra regeringens side. Det drejer sig først og fremmest om anvendelse af arbejdsløshedsdagpenge til alternative formål. På den anden side er det overskueligt, hvor mange forsøg der er kommet igang. I debatten glemmes ofte, at det er en relativt omfattende procedure, et frikommuneforsøgsprojekt skal igennem. Ofte er flere ministerier involveret, og projektet skal frem og tilbage mellem ministerium og kommune måske flere gange. Mange ikke gennemførte forsøg venter således på yderligere behandling i frikommunerne selv. Hertil kommer, at det trods alt er begrænset, hvor mange og hvor spændende forsøg, frikommunerne er barslet med. Frikommuneforsøget kan ikke føre videre end frikommunernes egen fantasi og vilje.
8. Det ville være nærliggende at forvente, at forsøgshyppigheden hænger sammen med personalets grad af professionalisering på en lidt kompleks måde. En meget lille professionalisering, forstået som lille grad af faglighed, må mindske forsøgsmotivationen. Tilsvarende må en meget stærk professionalisering, forstået som et altomfattende vidensmonopol, også mindske viljen til forsøg og nyudvikling.
9. Det betyder for eksempel, at den nyudvikling, der finder sted på sygehusene blandt lægerne, ligger inden for det sygdomsbegreb og i forlængelse af de behandlingsmetoder, som man betjener sig af. Andre personalegrupper inden for sundhedssektoren, som er mere direkte i kontakt med brugerne i deres eget miljø, vil typisk tænke i andre baner.

Litteratur

- Adamsen, L., J. Fisker (1986a). »Kan man skabe socialt liv i belastede boligområder?«, *AKF-nyt*, nr. 3, pp. 50-65.
- Adamsen, L., J. Fisker (1986b). *Socialt forsøgsarbejde i boligområder - en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøgsprojekter i Danmark*, København: AKF's forlag.
- Adamsen, L. m.fl. (1983). *Nye veje for den primære sundhedstjeneste? - kortlægning af forsøgsvirksomhed i Danmark*, København: Dansk Sygehus Institut.
- Adamsen, L. m.fl. (1986). *Vejledning i evaluering*, København: AKF's forlag.
- Adamsen, L. m.fl. (1987). *Ny hverdag for gamle - en tværgående analyse af 20 udvalgte forsøg med forebyggende indsats overfor ældre*, København: AKF's forlag.
- Bengtson, S. (1985). »Hvordan man tar livet af forsøg og arkiverer rapporter lodret«, *Samfundsøkonomen*, nr. 1, pp.15-19.

- Brendstrup, E. m.fl. (1984). *Byggeklodser til et nyt sundhedsvæsen I. Forsøgsvirksomhed*, København: Dansk Sygehus Institut.
- Civildepartementet (1984). *Försök med ökad kommunal självstyrelse*. Betänkande av statkommunberedningen, Stockholm.
- Dahlberg-Larsen, J. (1984). *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?*, København: Akademisk Forlag.
- Elbæk, U., M. Hansen (1986). Artikelserie om forsøg i den sociale sektor, Dagbladet *Information*, august.
- Folkeskolens Forsøgsråd (1982). *Forsøgs- og udviklingsarbejde – en vejledning*, København.
- Folkeskolens Forsøgsråd (1985). *En orientering om skoleåret 1984/85*, nr. 11, København.
- Hagen, T., L. Rose (1986a). *Forsøksparken i Norge: Oversikt over statlige forsøksordninger 1980-1985*, Oslo: Institutt for statsvitenskap og NIBR.
- Hagen, T., L. Rose (1986b). *På jakt etter statlige forsøksordninger: Avgrensings- og metodeproblemer i arbeidet for å kartlegge forsøksparken i Norge*, Oslo: Institutt for statsvitenskap og NIBR.
- Hagen, T., J. Harsheim, L. Rose (1987). *Statlige forsøksordninger 1980-1985. En oversikt og korte beskrivelser av utvalgte ordninger*, Oslo: NIBR-rapport 1987:1.
- Harsheim, J., L. Rose (1987). *Frikommuneforsøket og stat-kommunforholdet. En spørreundersøkelse om oppstartningen av frikommuneforsøket*, Oslo: Institutt for statsvitenskap og NIBR.
- Heide-Jørgensen, M. (1987). »Forsøg med udvidet kommunalt selvstyre«, *Juristen*, nr. 2, pp. 41-62.
- Henrichsen, C. (1986). *Frikommuneprojektet i moderniseringssammenhæng*. Studier nr. 15, København: Retsvidenskabeligt Inst. B, Københavns Universitet.
- Indenrigsministeriet (1986). *Rapport om lokale initiativer til samordning og omstilling i sundhedsvæsenet*, København.
- Jensen, M.K. (1985). *Kontanthjælpsforsøget set med klienternes øjne*, SFI-Meddelelse 45, København.
- Knudsen, K. m.fl. (1987). *Forsøg – Fornyelse – en evaluering af Socialstyrelsens forsøgsmidler*, Esbjerg: Sydjysk Universitetscenter.
- Koch, A. og J. Wandall (1986). »Bistandshjælp efter faste takster? – en evaluering af kontanthjælpsforsøget«, *Nordisk Sosialt Arbeid*, nr. 2, pp. 39-48.
- Koch, A. og M. Rørbech (1985). *Kontanthjælpsforsøget. Frigjorte ressourcer og forbedret socialt arbejde?*, København: AKF og SFI.
- Launsø, L. (1984). *Byggeklodser til et nyt sundhedsvæsen II. Forståelsesmønstre*, København: Dansk Sygehus Institut.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, C. og B. Schou (1986). *Frikommuner i Danmark – forsøg med det kommunale selvstyre*, København: Forlaget Politiske Studier.
- Olsen J.P. (red.) (1978). *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, L. (1986). *Læring gjennom forsøksordninger: Noen refleksjoner om 80-årenes forsøksbølge*, Arbeidsnotat nr. 4, Oslo: NIBR.
- SASU (1983). *Socialpolitik i lokalsamfund – samspil eller konflikt?* København.
- Schou, B. (1985). »Frikommunerne – modsætninger i krisepolitikken«, *VS-Bulletin*, nr. 234, pp. 12-15.
- Schou, B. (1986a). »Decentralisering og selvforvaltning – velfærdsstatens udvikling eller afvikling«, pp. 163-193 i A.-D. Christensen m.fl. (red.), *Velfærdsstaten i krise 2*, Aalborg: AUC's forlag.
- Schou, B. (1986b). *Forsøgsvirksomhed i den offentlige sektor – baggrund og perspektiver*, København: Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Arbejdspapir nr. 5.
- Schou, B. (1986c). *Frikommuner i Danmark – modernisering og decentralisering i den offentlige sektor*, København: Forlaget Politiske Studier.
- Schou, B. (1986d). »Forsøget med frikommuner giver mere magt til regeringen«, Dagbladet *Information* den 7.3.
- Schou, B. (1986e). »Frikommuneforsøget – fører det til større ulighed?«, *Kulturgeografiske Hæfter*, nr. 31, pp. 27-40.

- Schou, B. (1987). *Kontanthjælpsforsøget – politisk strategi eller faglig fornyelse?* København: Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Forskningsrapport nr. 1.
- Sejerstad, F. (1978). »Rettsstaten og den selvdestruerende makt«, pp. 46-84 i R. Slagstad (red.), *Om staten*, Oslo: Pax.
- Socialministeriet (1981). *Forsøg, Eksperimenter, Fornyelse, Nytænkning*. Rapport fra en forsøgskonference afholdt af socialministeriet, København.
- Socialstyrelsen (1983). *Om forsøg og fornyelse*. Beretning fra socialstyrelsens forsøgsudvalg. Komiteen for Sundhedsoplysning, København: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1984). *Social- og sundhedsforvaltningen i en omstillingstid. Ideer og erfaringer*. København.
- Socialstyrelsen (1985). *Redegørelse '85 om social- og sundhedsplanlægning 1985-88*, København.
- Socialstyrelsen (1986a). *Om forsøg og fornyelse*. Beretning fra socialstyrelsens forsøgsudvalg. Komiteen for Sundhedsoplysning, København: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1986b). *Rapport fra følgegruppen om evaluering af kontanthjælpsforsøget – følgegruppens sammenfattende rapport med to delrapporter*, København.
- Strömberg, L. (1986). *Plan for utvärdering av frikommuneforsöket*. Göteborg: Statsvetenskapliga Institutionen.
- Telhaug, A.D. og O.K. Hauglækken (1984). *Forsøksrådet – fornyer i norsk skole. Historisk beskrivelser*. Oslo: Forsøksrådet for skoleverket/Gyldendal.
- Teubner, G. (1983). »Substantive and Reflexive Elements in Modern Law«, *Law and Society*, no. 2.
- Vestrheim, D. (1986a). *Frikommuneforsøk i Hvaler kommune?*, Oslo: NIBR-notat 149.
- Vestrheim, D. (1986b). *Frikommunen – framtidskommunen?*, Oslo: NIBR-notat 112.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal.
- Wilensky, H.L. (1984). »The Professionalization of Everyone?«, *The American Journal of Sociology*, no. 2.
- Winter, S. (1982). *Ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter 1: Administrationen af ungdomsgarantien*, København: Arbejdsministeriet m.fl.
- Winter, S. (1983). »Styring via forsøg – ungdomsgarantiforsøget som eksempel«, i B. Larsen (red.), *Nye styremåder i den offentlige sektor*, København: DJØF-forlaget.
- Ølgod, J. (1984). *Byggeklodser til et nyt sundhedsvæsen III. Forbrugerindflydelse*, København: Dansk Sygehus Institut.