



L7

– HVAD SKER DER MED RUSMIDDELOMRÅDET?

En antropolog vil bruge de næste tre år på at følge reformens spor gennem det danske rusmiddel-landskab.

AF BAGGA BJERGE

I juni 2004 indgik regeringen og Dansk Folkeparti forlig om at reformere den offentlige sektor med ikrafttrædelse den 1. januar 2007. Hovedidéen i reformen er en omorganisering af den offentlige sektor, herunder også rusmiddelområdet, med henblik på at sektoren bliver mere decentral og 'åben og lydhør, enkel og effektiv', som det er formuleret i kommissoriet til strukturreformen. Argumentet lyder, at den offentlige sektor skal rykke tættere på den enkelte borger, være mere lyttende, forenkle adgangen til ydelser - og samtidig udvikle og fremtidssikre ydelser via øget konkurrence og markedsgørelse med hensyn til både kvalitet og økonomisk rentabilitet. For at opnå dette, har man fra politisk hold valgt at nedlægge amterne, sammenlægge de nuværende 275 kommuner til 98 samt oprette fem regioner. Ikke

alene er der tale om en opgave- og ansvarsmæssig reform af den offentlige sektor, men meget peger i retning af, at strukturreformen også bliver en socialreform, i den forstand at det sociale område står over for en række store forandringer: Fx skal området finansieres på en ny måde, der kommer et nyt arbejdsmarkedssystem, og der skal åbnes op for konkurrence via flere private udbydere af sociale ydelser.

Forandringsprocessen under lup

Som antropolog og kvalitativ forsker har reformen imidlertid vakt min undren i forhold til, hvordan - og ud fra hvilket rationale - man fra politisk hold forestiller sig, at store organisatoriske omvæltninger over relativt kort tid skal kunne implementeres. Empiriske studier i politiske, sociale og forvaltningsmæssige organisationer og systemer viser, at der ikke er et 1:1 forhold mellem politiske og organisatoriske tiltag og

den daglige implementering i praksis. For at forstå betydningen af, hvorfor og hvordan politiske tiltag tager form i praksis, må man stille skarpt på den dagligdag, hvori disse tiltag skal implementeres, forstås og fortolkes. Derfor har jeg med mit tre-årige ph.d.-projekt sat mig for at følge processen på rusmiddelområdet på nært hold.

I projektet søger jeg bl.a. at få svar på, hvordan reformprocessen i praksis opleves og fortolkes af de mennesker, som dagligt berøres heraf, hvad der sker i de fremtidige beslutningsprocesser og med ekspertisen på området, hvilke holdninger og fortolkninger, der anerkendes i skabelsen af forståelsesrammer for 'god' behandling under de nye betingelser og hvilke vilkår, folk har for at få indsigt i og indflydelse på processen. Desuden knytter projektet også an til et mere overordnet niveau, hvor jeg relaterer den levede praksis til de mere ideologiske og



politiske intentioner samt incitamenter, som ligger bag tanken om at reformere den offentlige sektor. I projektet vil jeg desuden inddrage et komparativt perspektiv på reformen ved at inddrage den norske rusreform, hvor man, modsat reformen herhjemme, har reformeret området i en mere medicinsk og centraliseret retning (se også de foregående to artikler af Astrid Skretting og Mads Uffe Pedersen).

For at få indblik i reformprocessen har jeg valgt at analysere dokumenter, høringsvar, avisartikler, deltage i seminarer og konferencer, der forholder sig til temaet, interviewe officielle repræsentanter for rusmiddelområdet samt lave observationer og interviews med hovedvægt på to amtslige misbrugscentre, der står for at skulle omorganiseres.

Noget nyt under solen på rusmiddelområdet?

Selvom reformens officielle overvejsels-, forhandlings- og vedtagelsesproces er forløbet over kort tid, har man inden for rusmiddelbehandlingen dog også tidligere set tendenser, der både ideologisk såvel som organisatorisk peger i retning af intentionerne bag reformen: På den ene side har der været en tendens til at sætte den enkelte bruger mere og mere i centrum igennem det, man kan kalde en afbureaukratisering, fx ved at sætte fokus på brugerinddragelse via brugerråd, brugerundersøgelser og ansvarliggørelse af den enkelte bruger i sin behandling. Ideelt set vil dette sige at menneskeliggøre bureaukratiet ved at sætte brugeren i fokus frem for systemet. På den anden side er området søgt organisatorisk omorganiseret og økonomisk effektiviseret gennem indførelse af målsætninger, succeskriterier, evalueringer og kvalitetsudviklingsstrategier. En proces, der ikke alene ses inden for rusmiddelområdet, men inden for hele det sociale område.

Organisatorisk byder reformen dog særligt på én meget stor foran-

dring inden for rusmiddelområdet:

For at understøtte intentionen om, at borgeren kun oplever én effektiv indgang til det offentlige system, overgår det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for mennesker i rusmiddelbehandling til kommunerne. I praksis betyder det, at fremtiden for de amtslige misbrugscentre, som siden 1996 har varetaget størstedelen af misbrugsbehandlingen i Danmark, er meget uafklaret. Kommunerne kan nemlig vælge at varetage den del af opgaven, som drejer sig om sociale indsatser over for stofmisbrugere (hvilket er en såkaldt 'kan' opgave), eller lade disse opgaver gå videre i regionerne, som er forpligtede til at varetage disse via årligt fastsatte rammeaftaler mellem kommune og region. I denne sammenhæng fremhæver kritikere bl.a., at den gennem ti år opbyggede amtslige ekspertise på området vil glide ud i decentraliseringsprocessen, og at der er fare for, at økonomiske prioriteringer i den enkelte kommune vil gå ud over de sociale tilbud til misbrugere. Tilhængerne mener derimod, at man fx med den nye organiseringsstruktur undgår gråzoner og kassetænkning og sikrer enkelhed og nærhed i behandlingen af den enkelte brugers problemstillinger. Meningerne om reformen er således delte, og en tilbundsående analyse af reformens langsigtede konsekvenser (sociale såvel som ideologiske og økonomiske) vil kun kunne laves retrospektivt.

Forandringsprocessen er i fuld gang

Forandringsprocessen er dog allerede nu i fuld gang, og har stor betydning for de mennesker, der i det daglige berøres af den. Overordnet har processen indtil videre været præget af megen uklarhed om, hvad fremtiden vil bringe. Hvis man fx søger på ordene 'rusmidler' eller 'misbrug' og 'strukturreform' i mediesøgesystemet Infomedia, er der bemærkelsesværdigt få hits. Og når

jeg har talt med medarbejdere på forskellige amtslige misbrugscentre, har deres fortolkninger af situationen været præget af en vis afventning. Nogle har dog valgt at tage sagen i egen hånd og har søgt jobs andre steder, mens flertallet 'venter og ser' og mener, at det 'nok skal gå' på den ene eller anden måde. Meget kommer til at afhænge af, hvad der sker den 15. februar 2006, hvor kommunerne skal angive, hvor mange institutioner de ønsker at overtage selv, foruden de tilbud, som de er lovmæssigt forpligtede til (hele alkoholdelen samt den lægelige del af tilbud til stofmisbrugere). Nogle misbrugscentre ved allerede på forhånd, at de kommer til at overgå til kommunen, og kan derfor allerede nu gå aktivt ind i forberedelsen af samarbejdet. Andre belaver sig på at skulle ud på markedet og 'brande' organisationen og trække kunder til i form af kommuner, som måtte være interesserede i at købe ydelser fra et eventuelt regionalt placeret center. Den 15. juni 2006 påbegyndes indgåelse af den første rammeaftale for 2007, hvor kommunerne skal angive, hvilke sociale indsatser de får brug for hvornår og af hvem (fx region, andre kommuner).

Forandringsprocessen er således blot lige begyndt, og der kommer til at ske store ændringer inden for rusmiddelområdet i løbet af det næste års tid, men også på længere sigt, hvor det vil vise sig, om intentionerne om at lave en 'åben og lydhør, enkel og effektiv' offentlig sektor på baggrund af strukturreformen lader sig gøre i praksis inden for rusmiddelområdet. ■

Du kan følge med i reformprocessen i fx **Strukturmagasinet** –

www.strukturmagasinet.dk

eller på hjemmesiderne www.folketinget.dk,

www.social.dk, www.im.dk, www.kl.dk.