

HVORDAN GÅR DET EGENTLIG MED STRUKTURREFORMEN?

Et blik fra sidelinien

En situationsrapport fra antropologen, der følger reformens spor gennem det danske rusmiddel-landskab

A BAGGA BJERGE

Fra første januar 2007 ser det organisatoriske landkort inden for rusmiddelområdet en hel del anderledes ud. Det har vist sig, at langt de fleste kommuner har valgt at overtage driften af misbrugsbehandlingen, mens opgaven enkelte steder overgår til regionen. Det seneste år har mange steder været præget af en del usikkerhed og mangel på klare udmeldinger i forhold til fremtiden. Spørgsmålene blandt ansatte inden for rusmiddelområdet har derfor været mange. Fx: Hvor skal jeg arbejde næste år? Hvor meget frihed får jeg i arbejdet under en ny driftsherre? Hvor meget skal vi mon serviceharmonisere (læs: spare)? Kan brugerne få lov til at henvende sig anonymt? Hvem skal være chef – kan jeg evt. selv avancere i systemet?

Det sidste halvandet år har jeg fra sidelinjen fulgt denne implementerings- og forhandlingsproces med mit Ph.D.-projekt om struktureformen og rusmiddelområdet. Jeg har deltaget i konferencer og møder og jeg har lavet interview inden for feltet – særlig har jeg fulgt processen på de to amtslige misbrugscentre Mølleengen og Bakkegården (opdagede navne). Det førstnævnte center overgår mere eller mindre samlet til en ny storkommune, mens sidstnævnte splittes op, således at medarbejdere i den hidtidige Afdeling Vest samt syv medarbejdere fra Afdeling Øst overgår til regionen

og resten til den nye storkommune. Men før jeg præsenterer nogle af de betragtninger, jeg har gjort mig på baggrund af observationer og beretninger fra praksis, vil jeg indledningsvis begynde højere oppe i systemet – nærmere bestemt dér, hvor kimen til omorganiseringen blev plantet, og reformen blev besluttet.

Reformen som del af en politisk proces

Når man analyserer dokumenter, der omhandler reformen, som fx kommissoriet til strukturkommissionen, aftalen om struktureformen samt den officielle retorik benyttet af reformens fortalere, er der nogle nøgle-begreber, som går igen og igen i forestillingerne om, hvor den fremtidige offentlige sektor skal bevæge sig hen. Ord som 'valg', 'decentralisering', 'tæt på borgeren', 'fremtidssikring', 'effektivitet', 'evidens', 'økonomi', 'sammenligning' er centrale. Man har fra politisk hold med reformen søgt at gøre op med det hidtidige system, der præsenteres som utidssvarende, tungt, ikke-responsivt i forhold til dets brugere samt uegnet til håndtering af fremtidige demografiske forandringer. Som den ene del af reformen vil man have en offentlig sektor, som er mere 'åben og lydhør' i forhold til borgerne, der skal inddrages og høres endnu mere, og som det andet skal sektoren være 'enkelt og effektiv', hvilket man mener bedst understøttes af en mere konkurrence-præget og markeds-

gjort sektor. Med andre ord kan man sige, at det er udtryk for en øget neo-liberalisering af velfærdsstatens ydelser. Denne umiddelbare retning synes dog noget mindre klar, når man stikker et spadestik dybere og ser på, hvad der rent faktisk sker med reformen.

Som i enhver reform- og forandringsproces opstår der problemer og uoverensstemmelser – men også muligheder – i praksis. I første omgang bliver jeg dog ved problemerne og uoverensstemmelserne. Det synes nemlig tydeligt, at reformens tiltag trods den umiddelbare politiske retning indeholder et række tve-tydigheder, som forplumrer billedet i praksis. Et af nøgle-begreberne i reformen er fx decentralisering. I praksis oplever man dog samtidig et stærk øget fokus på nationale standardiseringer og sammenligninger, samt at ministrene med reformen får opgraderet deres område for beføjelser. Et andet eksempel drejer sig om reelle muligheder for at forblive spillere på markedet. Det vil sige opretholde muligheden for at trække de oparbejdede misbrugserfaringer videre. For at dette skal lykkes, skal ydelserne nu 'sælges' på konkurrencedygtige vilkår til kommunerne, hvilket kan vise sig vanskeligt, når man fx som regional organisation samtidig er lovmæssigt forpligtet til at levere de ydelser, som kommunerne fravælger i forhold til stofmisbrugere. Modsat det frie marked kan man altså ikke altid på samme måde selv vælge de 'kunder' (kom-



muner, brugere), som man ønsker i 'butikken'.

Grundlæggende kan man sige, at rammerne for reformarbejdet i praksis har været noget tvetydige. Forklaringer på dette er uden tvivl mange. Ét perspektiv, som kan være med til at belyse dette, stammer fra professor Poul Erik Mouritzen, der var medlem af Strukturkommissionen, som gik forud for vedtagelsen af strukturreformen: Kort fortalt kan vedtagelsen af strukturreformen og dens udformning forstås som en del af en politisk proces, hvor en række forskelligartede problemstillinger - fx sygehusenes ventelister, at storbyborgmestere gerne ville ekspandere, at de konservative (som længe ikke har været begejstrede for amterne), gerne ville markere sig i regerings-samarbejdet - har været udtryk for forskellige interesser samtidig med en række tidsmæssige sammenfald og tilfældigheder, som resulterede i reformens vedtagelse. Strukturreformen er med andre ord ikke resultat af en rationel, velovervejede proces, men nærmere det modsatte.

Hvad gør man så?

Når det politiske sigte med reformen ikke er særlig klart, bliver det i høj grad op til de embedsmænd, ledere og i sidste ende praktikere, der har skullet forholde sig konkret til reformen og dens implikationer, siden den blev vedtaget, at der bliver skabt mening i hverdagen. Jeg er ganske sikker på, at ingen brugere

i misbrugsbehandling har lidt overlast det seneste år, og den daglige drift af centre og behandling er kørt videre mere eller mindre, som det plejer. Når det er sagt, fortæller de fleste dog om manglende information og indflydelse i forhold til processen, usikkerhed om fremtiden samt manglende udmeldinger fra nye driftsherrer, fx om hvem der bliver den nye chef, og hvor man skal henvende sig, når man er i tvivl om noget. Der er ingen tvivl om, at kommunerne har haft travlt med at få økonomi, organisering samt alle mulige andre områder til at fungere, men der er heller ikke tvivl om, at rusmiddelområdet ikke har været særlig højt prioriteret i det store billede. Om det fx skyldes, at god misbrugsbehandling ikke nødvendigvis er den helt store 'sælger' i forhold til vælgerne, at budgettet for et alkoholambulatorium ikke gør det helt store udsving i kommunekassen eller noget helt tredje, må i denne omgang stå hen i det uvisse.

Konsekvenserne af manglende udmeldinger, sparsom information og en generel fornemmelse af uvisshed har været, at mange har forsøgt sig lidt ad hoc med at forberede sig til reformens komme og påvirke processen. Et eksempel på dette stammer fra Bakkegården: Ord som 'branding', 'marked' og 'konkurrence' fylder mere og mere i hverdagen. Man havde med andre ord taget den megen officielle snak om, at den offentlige sektor skal ruste sig

til fremtiden ved 'sælge' sig selv á la private virksomheder, alvorligt. Derfor ansatte man for et års tid siden en ny medarbejder - uddannet på Handelshøjskolen med marketing som hovedinteresse - til at 'brande' organisationen. Idéen var, at han allerede i begyndelsen af 2006 skulle lægge en strategi for, hvordan centret fik solgt sine ydelser bedst muligt via beskrivelser af centrets tilbud i flotte foldere, opkvalificering af hjemmesiden, hjælp til lederen med at forberede kontakten til kommuner på en appetitvækkende måde etc. Det viste sig imidlertid, at det denne strategi ikke kom til at lykkes i praksis, da man fra amtets side ikke ønskede, at organisationer og institutioner på eget initiativ skulle søge at etablere kontakter på egen hånd - det var tværtimod amtets opgave at varetage den samlede, overordnede kontakt udadtil. Det, der umiddelbart syntes at være en mulighed for at handle i overensstemmelse med den udstukne retning i reformen, viste sig ikke mulig i praksis, da det daværende system altså ikke var indstillet på denne slags initiativer.

Andre steder har man på mere uformel vis søgt at etablere relationer til kommuner først på året, fx ved at invitere til uofficielle møder med potentielle 'kunder' (kommuner, der ikke tidligere har beskæftiget sig med rusmiddelproblematikker), i 'butikken' for at oplyse om området og om de tilbud, der findes. Da disse møder forblev uofficielle,



viste det sig da også, at ingen beslutningstagere dukkede op, og man var derfor lige vidt i forsøget på at etablere relationer og fremtidssikre rusmiddelbehandlingen. Trods kreativitet og mere eller mindre strategiske forsøg på at øve indflydelse samt opnå information, har man inden for rusmiddelområdet pænt måttet vente, til det blev 'ens tur' i det store system. For mange gælder det, at det først er i de sidste måneder af 2006, at aftaler om behandling, og hvilken embedsmand der har ansvar for hvad, er faldet på plads.

Reformen som en mulighed

For andre igen har reformen vist sig at åbne muligheder for enten et karrieremæssigt advancement, at skifte afdeling, i nogle tilfælde også muligheden for at lukke projekter, for at 'slippe af' med folk eller for organisatorisk ekspansion.

For en forebyggelsesmedarbejder på Mølleengen har reformen vist sig at give nogle karrieremæssige muligheder. I fremtiden lægges denne afdeling sammen med SSP-området, og vedkommende skal være leder. Trods den umiddelbare ærgrelse over at skulle forlade gode kollegaer, giver fremtiden muligheder for udvikling og advancement – en tanke, som ikke har ligget helt fjernt for den pågældende de seneste år. Også en medarbejder fra Bakkegården ser reformen som en mulighed, idet denne overgår til den store kommunes misbrugsafdeling. Den pågældende har hidtil arbejdet som behandler i substitutionsafdelingen, men bliver efter reformen en del af kommunens stoffrie dagbehandling. Det passer faktisk vedkommende utrolig godt, da den pågældende medarbejder grundlæggende er fortalende for denne type behandling. Trods tilfældigheden i at overgå fra et system til et andet har reformen således vist sig at blive en kærkommen mulighed for at sadle om for disse to medarbejdere.

Omvendt må reformen også siges at tjene som en mulighed for at få 'ryddet op'. På misbrugscentret Egely fik en medarbejder, som sad i en ledende stilling, hen på efteråret af den nye kommune tilbudt et fremtidigt job som underviser af ansatte inden for ældreplejen, når den nye kommune overtager driften af misbrugsbehandlingen. Medarbejderen kvitterede for tilbudet ved på egen hånd at finde et job inden for rusmiddelområdet i en anden kommune. I dette tilfælde var der altså tale om, at man fra den nye kommunes side gav et tilbud, der var så tilpas utilfredsstillende, at vedkommende medarbejder med ringe sandsynlighed ville sige ja.

Endelig er reformen enkelte steder blevet set som noget, der på sigt vil være en stor fordel for misbrugscentret. Her er man i fuld gang med ekspandere gesjæften i den forstand, at man overgår til en mindre kommune, der kommer til at servicere et større antal nabokommuner, og samtidig er man i gang med at udvide organisationen med nye tilbud og service, der potentielt kan sælges i hele landet.

Det samlede billede har med andre ord været præget af uro, usikkerhed samt manglende afklaring i det forgangne år. På det personlige plan har der dog været en række undtagelser, og enkelte organisationer har også set reformen som en mulighed for at opdyrke nyt terræn inden for misbrugsområdet. Nogle er altså endt med at opleve reformen som en fordel for dem, der har kunnet holde hovedet koldt og aktivt haft chance samt flair for at udnytte de muligheder, der trods alt også kan være i en hverdag præget af uro, usikkerhed samt manglende afklaring.

LITTERATUR

Mouritzen, P. E.: Strukturreformen som en skraldespand. Administrativ Debat, nr. 4. 2004.



NYT FRA CRF

Status over behandlings- garantien på stofområdet

Center for Rusmiddelforskning har af Socialministeriet fået i opdrag at gøre status over behandlingsgarantien for stofmisbrugere før ansvaret for denne overgår til kommunerne. I den forbindelse er der gennemført 15 interviews med ledere af amters/kommuners misbrugscentre. Dertil kommer gennemlæsning af omkring 300 journaler, der er udvalgt vilkårligt fra de fleste amter og udvalgte kommuner jævnt fordelt i landet. Undersøgelsen færdiggøres i april 2007.