

Weiterbildungspolitik des BAG im Suchtbereich

Zusammenfassung

BAG-Vertrags-Nr.: 99.000795

Arbeitsgemeinschaft Interface Institut für Politikstudien Luzern und Laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées (resop) der Universität Genf

Hans-Martin Binder, Interface Luzern (Projektleitung)

Cornelia Furrer, Interface Luzern

Dr. Jenny Maggi, resop Genf

Sandro Cattacin, PhD, Directeur FSM, Neuchâtel (Projektberatung)

Anschrift: Interface Institut für Politikstudien, Kapellgasse 1, 6004 Luzern

Tel.: 041 412 07 12, Fax.: 041 410 51 82, binder@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

Luzern, 28. Februar 2001

Zusammenfassung

Die Weiterbildung im Suchtbereich bildet seit 1991 Gegenstand eines aktiven Engagements des Bundes. Um ein entsprechendes Bildungsangebot aufzubauen, hat sich das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zwischen 1991 und 1996 auf die wichtigsten Fachverbände abgestützt und die Schaffung von neuen Strukturen finanziert. Auf Empfehlung einer nationalen ExpertInnenkommission stimmte das Bundesamt 1997 den zwei Grundsätzen einer neuen Weiterbildungskonzeption zu: Programmförderung statt Strukturfinanzierung, sowie: Ansiedlung eines modularen Weiterbildungsangebotes bei bestehenden Bildungsinstitutionen. Das 1998 verabschiedete Konzept der ExpertInnenkommission definierte die wichtigsten Grundsätze der Weiterbildungspolitik im Suchtbereich wie folgt:

- Bezeichnung von Trägerinstitutionen in den Fachbereichen Sozialarbeit, Medizin, Krankenpflege, Psychologie und Andere, sowie der anerkannten Weiterbildungsinstitutionen als mögliche Modulproduzenten durch die ExpertInnenkommission;
- Schaffung eines modularen Bildungsangebotes von inter- und *intra*-professionellen Modulen mit Pauschalfinanzierung;
- zweimal jährliche Ausschreibung und Bewilligung der eingereichten Kursgesuche durch die ExpertInnenkommission.

Mit dem neuen Konzept verfolgt das BAG folgende Ziele:

- Bereitstellung eines Fort- und Weiterbildungsangebotes, das den Bedürfnissen der Fachleute und der Institutionen entspricht und mit den vom Bundesrat festgelegten Zielen der Drogen- und der Alkoholpolitik übereinstimmt;
- Erhöhung der Anzahl gut ausgebildeter Fachleute im Suchtbereich;
- Förderung professioneller Berufsausübung;
- Verstärkung der interprofessionellen Zusammenarbeit;
- Stärkung der beruflichen Stellung der Suchtfachleute;
- Erhöhung der Arbeitszufriedenheit der im Suchtbereich Tätigen sowie Verminderung personeller Fluktuationen.

Die Zielerreichung soll unter Berücksichtigung der verschiedenen Auflagen des BAG erfolgen, als die definiert sind:

- Berücksichtigung des legalen sowie des illegalen Suchtbereiches;
- Anpassung des Angebots an regionale und sprachliche Eigenheiten;
- Berücksichtigung von Suchtfachleuten in erster Priorität;
- Berücksichtigung aller Berufskategorien, die von der Viersäulenpolitik des Bundes betroffen sind;
- Berücksichtigung der besonderen Situation von Personen ohne tertiäre Ausbildung.

Auf Ende der Versuchsphase dieser neuen Weiterbildungspolitik (2001) sollte die vorliegende Evaluation das Weiterbildungskonzept auf seine Zweckmässigkeit und Wirksamkeit hin überprüfen. Drei Ziele der Evaluation standen im Vordergrund:

- Erstens sollte abgeklärt werden, ob, in welchem Ausmass und in welcher Art die Ziele der neuen Weiterbildungspolitik des BAG erreicht worden sind.
- Zweitens sollte die Zweckmässigkeit des Weiterbildungskonzepts des BAG im Suchtbereich hinsichtlich dieser Ziele überprüft werden.
- Drittens sollten, vor dem Hintergrund der Erfahrungen der früheren Weiterbildungspolitik des BAG im Suchtbereich, die Erfahrungen mit der aktuellen Politik in den verschiedenen Sprachregionen und die Vorteile und Grenzen der aktuellen Weiterbildungspolitik bewertet werden.

Der Untersuchung wurde ein politikwissenschaftliches Wirkungsmodell zugrunde gelegt. Ausgehend von der Konzeption der Weiterbildungspolitik im Sinne eines politischen Programms wurden Fragen an die Umsetzung des Konzeptes (Implementation) sowie an die Qualität des Outputs gestellt. In der Folge standen dann Fragen nach der Wirkung des Programms im Hinblick auf die Berufsausübung der Suchtfachleute (Impact) und schliesslich die Frage nach der weiterbildungspolitischen Zielerreichung (Outcome) im Fokus der Evaluation. Auf der Ebene der Implementation wurden als Evaluationskriterien insbesondere das Management des Programmvollzuges (Programm-Organisation, Einsatz der verfügbaren Mittel, Planung und Steuerung auf der Ebene der Programmleitung qua ExpertInnenkommission) sowie der prozeduralen Umsetzung des Programms auf der Angebotsebene durch die Trägerinstitutionen und Modulproduzenten beurteilt.

In ihrem methodischen Ansatz bildeten vier Hauptpfeiler die empirische Grundlage der Evaluation. Neben einem umfangreichen Studium der verfügbaren Unterlagen und Dokumente wurde eine Sekundärauswertung der bestehenden Kursevaluationen mit einer schriftlichen Nachbefragung der TeilnehmerInnen bisheriger Kurse sowie einer Umfrage bei den DozentInnen ergänzt. Im Bereich der Umfeldanalyse wurden zahlreiche leitfadengestützte Interviews mit ExpertInnen des Programmvollzugs (ExpertInnenkommission und ihr Sekretariat, VertreterInnen der Trägerinstitutionen und Modulproduzenten) sowie des Berufs- und Praxisfeldes durchgeführt.

Der kontextuelle Rahmen, in dem sich die Weiterbildungspolitik des BAG bewegt, ist im wesentlichen von zwei Aspekten geprägt: von den verschiedenen im Tätigkeitsfeld Sucht wirkenden Berufsgattungen sowie den sprachregionalen Kontexten (Deutschschweiz, Romandie, Tessin).

Im Tätigkeitsfeld Sucht arbeiten Suchtfachleute aus prioritär fünf Berufsfeldern. Es sind dies die Bereiche Soziale Arbeit, Medizin, Psychologie, Pflege und Andere. In der Kategorie Andere werden alle im Arbeitsfeld Sucht Tätigen ohne tertiäre Ausbildung zusammengefasst. Der heutige Stellenwert der einzelnen Berufsgattungen und die Abgrenzungen gegenüber anderen Berufsbereichen ist schwierig zu erfassen. Bezogen auf die verschiedenen Praxisfelder ist darüberhinaus eine Überlappung der verschiedenen Berufsgattungen festzustellen. Diese Überlappungen sind insofern von Bedeutung, als dabei die unterschiedlichen Ausbildungsniveaus der verschiedenen Berufssparten relevant werden und die Notwendigkeit von intra- wie interprofessioneller Weiterbildung virulent werden lässt.

Bezüglich des sprachregionalen Kontextes musste davon ausgegangen werden, dass neben inhalts- und sprachgebundenen Aspekten der Bildung auch unterschiedliche institutionelle Traditionen im Bildungsbereich wie in den verschiedenen Praxisfeldern im Suchtbereich Realität sind und demzufolge auch unterschiedliche Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien wirksam und erkennbar werden. Die Evaluation widmete diesen unterschiedlichen sprachregionalen Kontexten – insbesondere der spezifischen Situation im Kanton Tessin – breiten Raum.

Bezogen auf die drei zentralen Aspekte der Evaluation – die Implementation, den Output und den Impact der neuen Weiterbildungspolitik des BAG – lassen sich die Ergebnisse der Untersuchung wie folgt zusammenfassen.

Implementation: Umsetzung des Programms und Managementfaktoren

Das neue Konzept führte sowohl in der Deutschschweiz als auch in der Romandie zu einer Strukturbildung im Feld der Anbieter. Dieser Prozess lag in der Intention des neuen Weiterbildungskonzeptes. Dass diese Struktur- oder Systembildung in der Romandie und in der Deutschschweiz auf unterschiedliche Art erfolgte, hat wohl vor allem mit kontextuellen Aspekten zu tun und weniger mit grundsätzlichen konzeptuellen Faktoren. Die empirische Untersuchung hat keine Anhaltspunkte dazu geliefert, dass die unterschiedliche Form der Systembildung in der Romandie und der Deutschschweiz und die daraus resultierenden Strukturen und Angebote auf die tragenden Charakteristiken des neuen Weiterbildungskonzeptes zurückzuführen wären. Von einer mangelnden Stimmigkeit des Konzeptes kann also nicht ausgegangen werden – im Gegenteil: Das Weiterbildungskonzept lässt die Entwicklung und Ausgestaltung der Selbstorganisation des Feldes bewusst offen, damit die unterschiedlichen kontextuellen Parameter im Vollzug berücksichtigt werden können. So lassen sich sprachregional durchaus unterschiedliche Ausprägungen von Konkurrenz und Koordination beobachten, doch muss dies nicht zwingend Auswirkungen auf den Umfang und die Qualität der Weiterbildungsangebote haben. Insofern besteht unter diesem Aspekt kein Bedarf nach Programmsteuerung.

In der Romandie hat der durch den Systemwechsel herbeigeführte Ausschluss der Verbände zur Gründung der *Fédération romande des organismes de formation dans le domaine des dépendances* (Fordd) geführt. Einerseits hatte dies eine systembildende Wirkung dadurch, dass Fordd die Einbindung aller an der Weiterbildungspolitik beteiligten Akteure – einschliesslich der Verbände – anstrebte. Andererseits führte die selbstdefinierte Koordinationsfunktion willentlich dazu, den Wettbewerb unter den Anbietern auszuschalten – eine Wirkung, die vom Weiterbildungskonzept des BAG nicht intendiert war.

In der deutschen Schweiz entwickelte sich die Weiterbildung im Suchtbereich grundsätzlich nach dem vom Konzept her vorgesehenen System. Dieses wirkte sich einerseits dadurch aus, dass bisher nicht aktive Berufssparten im Praxisfeld Sucht in die Weiterbildungspolitik eingebun-

den werden konnten, andererseits dahingehend, dass im sich konkurrenzierenden Feld der Sozialarbeit eine – zum Teil gegenseitig abgesprochene – Konzentration auf wenige Anbieter stattgefunden hat (kartellistische Tendenz).

Im Kanton Tessin erzeugte das neue Weiterbildungskonzept bisher wenig Wirkung. Es erfolgte lediglich – dem Konzept entsprechend – die Zuweisung der Funktion als hauptverantwortliche Trägerinstitution an die Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI). Diese versucht gegenwärtig die Weiterbildung Sucht in der italienischen Schweiz zu etablieren unter Einbezug weiterer Institutionen wie der Università della Svizzera italiana und Antenna Alice. Weiterbildungsmodule wurden indessen noch keine durchgeführt.

Die Angebotsgenerierung verläuft in der deutschen Schweiz nach dem vom Konzept vorgesehenen System. In der Romandie erfolgt die gesamte Angebotsgenerierung und die entsprechende Koordination über Fordd. Die Hauptmotivation dieser Koordination liegt nach eigener Einschätzung von Fordd im Bestreben, die im sprachregionalen Kontext potentiell vorhandene Angebotskonkurrenz auszuschalten. Damit soll ein Element impliziter Wirkung des Weiterbildungskonzeptes explizit verhindert werden.

Die drei Prinzipien des Konzeptes – Programmförderung statt Strukturförderung, Pauschalfinanzierung und Ansiedlung der Angebote bei anerkannten Bildungsinstitutionen – sind bei den beteiligten Akteuren des Systems unbestritten und werden von diesen anerkannt und als richtig beurteilt.

Die Programmstruktur mit Trägerinstitutionen und Modulproduzenten konnte sowohl in der Romandie als auch in der Deutschschweiz praktisch vollständig installiert werden. Die Trägerinstitutionen erfüllten in der ersten Implementationsphase des Konzeptes eine wichtige Funktion als systembildendes, koordinierendes Element. Sie spielten darüberhinaus für die ExpertInnenkommission eine wichtige Rolle als Gesprächspartnerinnen und als Institutionen, von denen aus die vom Konzept angestrebte berufsspezifische Profilbildung organisiert und vorangetrieben werden konnte. Heute, in der Phase der Konsolidierung der Weiterbildungspolitik im Suchtbereich verkörpert die Ebene der Trägerinstitutionen – in ihrer Funktion als Ausschreibungs- und Qualitätsfilter – indessen eher ein Element unnötiger Überstrukturierung.

Die ExpertInnenkommission erfüllt ihre Funktion als qualitäts- und relevanzprüfende Instanz bei der Bewilligung von Modulgesuchen kompetent und wird von den Modulproduzenten in dieser Funktion auch respektiert. Ablehnende Entscheide sind für die Anbieter allerdings häufig wenig transparent, was wohl wesentlich an der knapp gehaltenen schriftlichen Kommunikation seitens des Kommissionssekretariates liegt. Die Möglichkeit, mündliche Zusatzinformationen einzuholen, besteht zwar, wird aber zu wenig klar angeboten.

Durch die Initiierung und Förderung der *intraprofessionellen* Profilbildung hat die ExpertInnenkommission eine für die erste Phase der Politikimpletation wichtige Funktion der Programmsteuerung wahrgenommen. Dieser berufsspezifischen Profilbildung wurde aus bildungspolitischen Überlegungen eine herausragende Bedeutung zugeschrieben.

Neben der Profilbildung entwickelt das neue System der Weiterbildungspolitik weitere – eher indirekte – Programmsteuerungswirkungen durch die Koordinationsleistungen in den verschiedenen Praxisfeldern und die durch den Weiterbildungsmarkt induzierte kontinuierliche Generierung von Angeboten.

Die ExpertInnenkommission wirkt bis jetzt wenig auf der Ebene der inhaltlichen Angebotssteuerung. Ein entsprechendes Rahmenprogramm – wie es das Konzept vorsieht – wurde bisher nicht erstellt. Die Kommission reagiert lediglich auf die Angebotsstruktur, wie sie das Feld der Anbietenden hervorbringt. In diesem Sinn wird das Wissens- und Erfahrungspotential innerhalb der ExpertInnenkommission ungenügend genutzt. Die Gewährleistung eines inhaltlich umfassenden, austarierten, variierten und den aktuellen Problemstellungen und Entwicklungen im Suchbereich angepassten „Pflichtprogramms“ ist nicht gesichert. Allfällige Angebotslücken werden nicht systematisch erkannt und erfasst.

In der ExpertInnenkommission fehlt eine Vertretung aus dem Kanton Tessin.

Output: Struktur und Qualität des Programmangebotes

Zahlenmässig vergleichbar wurden im Rahmen des neuen Konzeptes mehr Weiterbildungs-Module angeboten als im früheren Fördersystem. Soweit ein Kostenvergleich zwischen den beiden Systemen möglich ist, kann festgestellt werden, dass das neue Konzept ein besseres Kosten-Output-Verhältnis aufweist als im alten System der Strukturförderung durch das BAG. Mindestens für die Region der Deutschschweiz scheint

der Markt annähernd gesättigt zu sein. In der Romandie besteht proportional ein ebenso grosses Angebot.

Die Qualität der Weiterbildungsangebote wird von den TeilnehmerInnen auch einige Zeit nach Kursbesuch – ermittelt über die schriftliche Nachbefragung – grosso modo als positiv beurteilt. Geäusserte Defizite liegen im Bereich mangelnder Praxisnähe und wenig partizipativer Elemente im Unterricht.

Die fachspezifische und didaktische Qualität der DozentInnen wird von den TeilnehmerInnen zu grossen Teilen positiv beurteilt. Ein grosserer Teil der DozentInnen unterrichtet regelmässig und wiederholt in Weiterbildungskursen. Aber: Eine knappe Mehrheit der DozentInnen verfügt über keine spezifische didaktische Ausbildung bzw. eine solche in Erwachsenenbildung.

In der regionalen Verteilung der realisierten Angebote sind deutliche Disparitäten festzustellen. In der deutschen Schweiz gibt es in den Gebieten der Nordwestschweiz sowie der Ostschweiz inklusive Graubünden wenig Weiterbildungsangebote. Im Gebiet der Romandie fehlen Angebote im Wallis und im Raum Fribourg-Neuchâtel-Jura. In der Westschweiz ist eine markante Konzentration im Gebiet Lausanne-Genève erkennbar.

Die vom BAG, und damit auch die im Konzept angelegte Unterscheidung zwischen Angebotsförderung im legalen und einer solchen im illegalen Suchtbereich wird von den Beteiligten im Praxisfeld als immer weniger zeitgemäss und daher wenig opportun erachtet. Inhaltlich sinnvolle Grenzen zwischen beiden Bereichen können heute – abgesehen von bestimmten themenspezifischen *intraprofessionellen* Fragestellungen – praktisch nicht mehr gezogen werden, da sich Institutionen immer häufiger nicht mehr auf einen spezifischen Suchtbereich ausrichten..

Das vom BAG gesetzte Ziel, wonach alle von der Vier-Säulen-Politik des Bundes betroffenen Fachleute in den Genuss von Weiterbildungsangeboten kommen sollen, wurde nicht vollumfänglich erreicht. Die beiden Bereiche Prävention und Repression wurden durch das Angebotsortiment ungenügend abgedeckt.

Die Konzentration bzw. Beschränkung der Angebotsförderung auf SuchtspezialistInnen wird in weiten Kreisen – stark vertreten in der Romandie – als eine zu enge Betrachtungsweise beurteilt. Insbesondere im Bereich der Prävention – eine „Säule“, die in der geförderten Ange-

botspalette untervertreten ist – sind in der Weiterbildung zusätzliche Personenkreise anzusprechen, die nicht zur Kategorie der „Suchtfachleute“ gehören.

Das im Konzept – aus einer begründeten Optik der Bildungsforschung – definierte Prinzip der Mindestdauer von drei Tagen für ein subventionsberechtigtes Modul wird in weiten Kreisen unter den Anbietern und den Betroffenen der verschiedenen Praxisfelder als zu rigide bezeichnet. Die Schwierigkeit im Berufsfeld der Ärzte, sich diesem Prinzip zu unterziehen, hat zu einer auf diese Berufssparte beschränkte Lockerung dieser Regel geführt – ein Umstand, der von anderen Berufssparten verständlicherweise als ungerecht empfunden wird.

Impact: Wirkung der Weiterbildungspolitik auf die Berufsausübung und das Berufsfeld

Die von der ExpertInnenkommission initiierte und finanziell unterstützte Profilbildung in den einzelnen im Konzept definierten Berufssparten ist positiv zu bewerten. Sie hat in allen Sparten zu intensiven Reflexionsprozessen darüber geführt, welches *intraprofessionelle* Wissen und Können im Suchtbereich notwendig ist. Dass diese Profilbildung in den einzelnen Berufssparten mit unterschiedlichem Aufwand und Erfolg hat realisiert werden können ist abhängig von der Homogenität und Abgrenzbarkeit des Berufs- und Praxisfeldes.

Das Konzept hat eine starke Förderung der interprofessionellen Angebote gebracht. Fast zwei Drittel der befragten TeilnehmerInnen bestätigen auch, dass sie ihre interdisziplinären Kenntnisse durch die besuchten Kurse hätten verbessern können. Auch die Beteiligten in den verschiedenen Praxisfeldern sind der Ansicht, das Schwergewicht der Weiterbildung müsse auf einem interprofessionellen und interdisziplinären Ansatz beruhen. Einzig die ÄrztInnen tun sich offensichtlich schwer mit der Teilnahme an interdisziplinär ausgerichteten Veranstaltungen.

Durch die Übertragung der Verantwortung für die Planung und Realisierung von Weiterbildungsmodulen an Bildungsinstitutionen und den weitgehenden Ausschluss der Berufsverbände und Praxisfeld-Organisationen aus der offiziellen Weiterbildungspolitik des BAG fehlt die konzeptionell und strukturell abgesicherte Vernetzung von Praxisfeld und Modulproduzenten. Damit ist auch eine kontinuierliche und systematische Ermittlung und Erfassung des Weiterbildungsbedarfs verschiedener Berufstypen in den einzelnen Praxisfeldern nicht gewährleistet.

Zusammenfassende Bilanz der Zielerreichung

Zur Frage, was die Weiterbildungspolitik des BAG im Rahmen des neuen Konzeptes erreicht hat bzw. wo Schwachstellen ermittelt wurden, kann zusammenfassend bilanziert werden:

- Auf konzeptioneller Ebene (Weiterbildungskonzept) und operativer Ebene (ExpertInnenkommission, Kommissionssekretariat, Modulproduzenten) wurde in einem effizienten Verfahren (personeller und finanzieller Aufwand, System der Pauschalfinanzierung) für die deutsche Schweiz und die Romandie ein zahlenmässig (im Verhältnis zur Grösse des Praxisfeldes) und qualitativ guter Output erbracht.
- Der intraprofessionelle Aspekt der Weiterbildung im Suchtbereich wurde durch die von der ExpertInnenkommission geforderte Profilbildung gefördert.
- Die interprofessionelle Zusammenarbeit wurde durch das grosse Angebot entsprechender Weiterbildungsmodule gefördert.
- Im Rahmen der bisherigen Weiterbildungspolitik ist es nicht gelungen, für ein angemessenes Angebot im Kanton Tessin zu sorgen.
- Der Auftrag zur Erarbeitung eines inhaltlichen Rahmenprogrammes wurde von der ExpertInnenkommission nicht erfüllt. Ebenso erfolgte keine auf ein Monitoringsystem abgestützte und sprachregional differenzierte Angebotssteuerung (Outputsteuerung). Beide Aspekte hatten zur Folge, dass die Weiterbildungspolitik des BAG keine Gewähr dafür gibt, dass ein sprachregional differenziertes und inhaltlich umfassendes Weiterbildungsangebot besteht, das alle Berufsparten bzw. alle von der Vier-Säulen-Politik angesprochenen Kreise berücksichtigt.

Wichtigste Empfehlungen

Die ExpertInnenkommission sollte ein System der Outputsteuerung entwickeln. Diese hat den sprachregionalen Eigenheiten und Entwicklungen Rechnung zu tragen und sich inhaltlich auf ein System des wissenschaftlichen und praxisfeldbezogenen Monitorings abzustützen. Neben der Funktion, weiterhin die Angebote, die der Markt entwickelt, auf Qualität und Relevanz zu prüfen, muss dem Feld der Anbieter die vom BAG und der ExpertInnenkommission erwartete Themenpalette in einem periodisch neu definierten Rahmenprogramm zur Kenntnis gebracht werden. Eine kontinuierliche Programm- und An-

gebotsevaluation hat sicherzustellen, dass alle relevanten Berufssparten und alle von der Vier-Säulen-Politik des Bundes angesprochenen Kreise über ein entsprechendes Weiterbildungsangebot verfügen.

Den Verbänden wird im neuen Konzept der Weiterbildungspolitik aus primär bildungspolitischen Überlegungen (Sicherung von Kontinuität und Stabilität der Angebote, höhere Gewichtung des Bildungs-Knowhows) keine operative Funktion mehr zugeschrieben. Trotzdem muss im Rahmen der Weiterbildungspolitik des BAG im Suchtbereich den betroffenen Verbänden und Praxisfeldorganisationen im Vollzugskonzept eine definierte Rolle zuerkannt werden (Bedarfsermittlung und Sensor in den Berufs- und Praxisfeldern). Damit kann eine Vernetzung zwischen dem Praxisfeld und den Anbietern auf organisationaler Ebene implementiert werden.