

Institut universitaire de médecine
sociale et préventive
Lausanne

■ **Zusammenfassung**
VERANKERUNG/INSTITUTIONALISIERUNG DER
MASSNAHMEN DES BAG ZUR VERMINDERUNG
DER DROGENPROBLEME

Einschätzung der Programmverantwortlichen

*André Jeannin, Barbara So-Barazetti, Brenda Spencer
avec la participation de Frank Zobel et Patrick Morency*

Lausanne 2002

■ ■ AUFTRAG

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat seit 1991 im Rahmen des vom Bund verabschiedeten Massnahmenpakets zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro) zahlreiche Präventions- und Risikoverminderungsprogramme in unterschiedlichen soziokulturellen Bereichen ("Settings") lanciert und unterstützt. Die eminent wichtige Frage der Verankerung dieser Interventionen – gemeint ist die langfristige Übernahme der Projekte oder ihres Inhalts durch die Gesellschaft, beziehungsweise durch die betroffenen Akteure – war bis anhin nicht systematisch untersucht worden.

Deshalb beauftragte das BAG im Jahr 2000 das Institut für Sozial- und Präventivmedizin mit der Analyse folgender Programme des MaPaDro:

- Bereich Prävention: *Ohne Drogen – Mit Sport, Fil rouge, voilà, Suchtprävention in den Gemeinden (Radix), Funtasy, Schulen und Gesundheit, Mediatoren*, Präventionsmaterialien der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA);
- Bereich Schadensverminderung: die von der Schweizerischen Fachstelle für Schadensminderung im Drogenbereich.(FAS) unterstützten Projekte.

■ ■ EVALUATIONSFRAGEN

1. Was ist nach Einschätzung der Programmverantwortlichen aus den Projekten geworden, die im Rahmen des MaPaDro vom BAG unterstützt wurden?
2. Wie beschreiben die Programmverantwortlichen die Strategie und die Verankerungsmethoden ihres Programms?
3. Wie schätzen die Programmverantwortlichen die Verankerungswirkungen ihres Programms ein?
4. Wie erklären die Programmverantwortlichen gegebenenfalls die vorhandenen Wirkungen?
5. Wie kann das BAG eine Verankerungsstrategie im Rahmen der Betreuung eines Programms weiter entwickeln?

■ ■ VORGEHEN

Die erste Phase der Untersuchung bestand hauptsächlich aus einer Durchsicht der Literatur über die Verankerung der Programme. So konnten Faktoren, die die Verankerung erleichtern oder erschweren, sowie Dimensionen identifiziert werden, die bei der Analyse zu berücksichtigen sind. Folgende Dimensionen wurden ermittelt: Institutionalisierung, Finanzierung, Verbreitung, Übernahme durch die Gemeinschaft, Dauerhaftigkeit der Outputs und Erhaltung des gesundheitlichen Nutzens.

Die zweite Phase der Untersuchung war auf die Verankerung der Programme ausgerichtet. Sie begann mit einer Analyse des Ablaufs eines jeden Programms; dies mit dem Ziel, Aufbau und Funktionsweise des Programms zu eruieren, wobei der Akzent auf den für die Verankerung relevanten Punkten lag. Es wurde ein vereinfachtes Organigramm mit sämtlichen vom Programm

abgedeckten Ebenen erstellt: Leitung (nationale Ebene), gegebenenfalls untergeordnete Strukturen (Ebene der Kantone), Zielpublikum (lokale oder Projektebene). Jeder Ebene wurden die als relevant betrachteten Verankerungsdimensionen zugeordnet. Anders ausgedrückt wurde die Problematik der Verankerung eines jeden Programms anhand seiner Organisationsstruktur, seiner Umsetzungsmethode und anhand der betrachteten Ebene spezifiziert. Nachdem die spezifischen Merkmale ermittelt worden waren, wurden sie unter Einbeziehung sämtlicher von der Untersuchung erfassten Programme einer transversalen vergleichenden Analyse unterzogen. Zur Ermittlung der Informationen über Organisation und Verankerung der einzelnen Programme wurden jeweils zahlreiche Unterlagen benützt: Verträge, Berichte, Evaluationen, Broschüren, Statistiken, Protokolle, Websites usw.). Etwa zehn Programmverantwortliche sowie weitere Personen wurden telefonisch oder im persönlichen Gespräch befragt.

Bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Interviews wurden diverse Instrumente eingesetzt: Eine Checkliste von Elementen, die die Verankerung erleichtern, beziehungsweise erschweren, eine Checkliste der Verankerungsdimensionen, ein Interview-Leitfaden mit sämtlichen spezifischen Fragen, die zu den einzelnen Programmen gestellt werden mussten. Die Programmorganigramme wurden zur Vorbereitung des Interviews ebenfalls benützt und während des Gesprächs überprüft und angepasst.

■ ■ ERGEBNISSE

Verankerung der Programme

Programm Suchtprävention in den Gemeinden

Die Stiftung Radix Gesundheitsförderung betreut im Auftrag des BAG seit 1993 das Programm zur Förderung und Finanzierung von Projekten für die Suchtprävention in den Gemeinden. Die landesweite Institutionalisierung des Programms innerhalb von Radix ist gelungen, doch ist eine finanzielle Beteiligung des BAG nach wie vor erforderlich. Die Fachmesse für Suchtprävention, die 1995, 1998 und 2001 stattfand, ermöglichte die Bildung eines breit angelegten und fest etablierten Netzwerks. Die Partner kennen und schätzen das Programm.

Die Verbreitung des Programms in den Kantonen ist gut; einzig das Tessin wird nicht erfasst. Gelegentlich ist die Einbindung von kantonalen Präventionsstellen ungenügend.

Auf der lokalen Ebene ist die Zusammenarbeit mit den Präventionszentren gut. Elemente, die die Verankerung oder Verbreitung von Projekten begünstigen, werden bei der Projektgestaltung immer häufiger berücksichtigt (Modellprojekte). Das Erfordernis der Kofinanzierung stellt kein Hindernis dar. Die vom Programm vorgeschlagenen Interventionen stossen auf weitgehende Akzeptanz, und die Grundideen werden von den betroffenen Gemeinschaften übernommen.

Programm *Fil rouge*

Le fil rouge ist ein Sekundärpräventionsprogramm für Mitarbeiter von Jugendheimen, das seit 1994 besteht. Das Fehlen einer Dachorganisation für den Bereich der Jugendheime verursachte Schwierigkeiten beim Anlaufen des Programms auf der landesweiten Ebene. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurden Organisation und Strategie für die Deutschschweiz und für die Romandie unterschiedlich definiert. Jetzt ist das Programm bekannt und verfügt über ein positives Image, doch die Finanzierung durch das BAG ist weiterhin nötig.

Die Verbreitung des Programms auf kantonaler Ebene hat sich wegen der Widerstände der betroffenen Kreise gegenüber Interventionen von aussen verzögert. Für die Akzeptanz des Programms in der Deutschschweiz sorgen eine gute Informationsarbeit und individuell auf das jeweilige Heim zugeschnittene Interventionsangebote.

Auf der lokalen Ebene wird die Bedingung der Kofinanzierung bei der Schulung in der Westschweiz gut akzeptiert. Die Langzeitwirkung wird dort über die Ausbildung der Erzieher angestrebt. In der Deutschschweiz sind die individuellen Interventionsprojekte langfristig angelegt.

Programm *voilà*

Dieses Programm bietet seit 1993 auf nationaler Basis Schulungen auf dem Gebiet der Suchtprävention und Gesundheitsförderung für Leiter und Betreuer von Ferienlagern an. Auf nationaler Ebene erwies sich die Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) als besonders wertvoll für den Erfolg des Programms. Die Ansiedlung des Programms in dieser Institution darf als gelungen betrachtet werden. Die Finanzierung durch das BAG ist allerdings weiterhin erforderlich. Auf dieser Ebene wird der Paradigmenwechsel (von der Prävention hin zur Gesundheitsförderung) gut akzeptiert.

Auf kantonaler Ebene ist die Institutionalisierung des Programms in jenen Jugendverbänden, die einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zur Prävention haben, besser gelungen. In der Deutschschweiz und in der Romandie ist das Programm gut vertreten, nicht aber im Tessin.

Auf lokaler Ebene kann die Zusammenarbeit mit den Verbänden als gut bezeichnet werden. Die ehrenamtliche Tätigkeit erweist sich für die Interventionen als effizienz- und akzeptanzfördernd. Jugendverbände bieten ein "*Setting*", das eine breit angelegte Schulung und das Erreichen einer grossen Zielgruppe ermöglicht hat.

Programm *Fantasy Projects*

Das Programm bietet seit 1997 Unterstützung bei der Planung und Durchführung von Projekten von und mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu aktuellen Lebensfragen an. Auf diesem Gebiet gibt es keine landesweite Organisation, auf die das Programm bei seinen Interventionen zurückgreifen könnte. Die entsprechenden Schwierigkeiten finden darin ihren Ausdruck, dass das Programm von wechselnden Beauftragten durchgeführt wurde. Durch den Einsatz von Mediatoren in den Regionen konnte das Problem teilweise behoben werden. Die Übernahme des Programms durch die Sektion Drogenintervention des Bundesamtes für Gesundheit und die Verlängerung des Vertrags mit dem neuen Beauftragten stellen eine Konsolidierung des Programms dar. Obwohl Sponsoren gefunden werden konnten, bleibt die Finanzierung durch das BAG erforderlich.

Das Programm wird in fast allen Kantonen durchgeführt.

Es wird auf lokaler Ebene gut akzeptiert. Kompetenzen, welche von den Beauftragten innerhalb der Projekte erworben wurden, kommen anderswo wieder zum Einsatz, und die Projekte sind selbst eine Quelle der Inspiration. Die Bedingung der Kofinanzierung stellt kein Hindernis dar.

Rahmenprogramm Schulen und Gesundheit / Europäisches Netzwerk gesundheitsfördernder Schulen – Schweiz (ENGS-CH)

Das Rahmenprogramm wird vom BAG, der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und von Gesundheitsförderung Schweiz gemeinsam durchgeführt. In enger Zusammenarbeit mit dem parallelen Programm ENGS-CH werden seit 1992 Projekte für die Gesundheitsförderung an den Schulen ausgewählt und finanziert. Die Zusammenarbeit zwischen den

Partnern scheint auf nationaler Ebene auf einem prekären Konsens bezüglich des grundlegenden Ziels der Entwicklung von gesundheitsfördernden Rahmenbedingungen zu beruhen. Über Rolle und Aufgaben der einzelnen Partner herrscht eine gewisse Unklarheit.

Die Unterstützung durch den Kanton und der Beitritt zum ENGPS-CH sind Faktoren, die auf der kantonalen Ebene verankerungsfördernd wirken. Allerdings herrscht eine gewisse Skepsis gegenüber einer Betätigung des Bundes im Bereich der Schule. Zahlreiche Kantone verfügen nicht über spezifische Einrichtungen für die Gesundheitsförderung.

Auf der Projektebene gilt, dass es oftmals schwierig ist, die Aufnahmekriterien zu erfüllen. Die "gesundheitsfördernde" Ausrichtung der Projekte stösst auf Widerstand, obwohl das Gütesiegel "BAG" ein positives Argument darstellt.

Die "Ausbildung von Schulmediatoren in der Romandie und im Tessin" und das Projekt "Mediation"

Beim ersten Projekt, das 1994 angelaufen ist, geht es um die Ausbildung von Mediatoren in den Bereichen Zuhören und Begleiten, während das zweite Projekt seit 2000 versucht, eine Kultur der Mediation in den Schulen einzuführen. Die Schulung von Mediatoren in der Romandie und im Tessin erwies sich als unerwartet schwierig. Über die Auswirkung der Ausbildungen liegen keine Daten vor. In den Kantonen Freiburg und Jura war anlässlich der Einführung dieser Ausbildung durch das Institut de formation systémique in Freiburg (IFS) eine Impulswirkung zu verzeichnen. Die Rückmeldungen der ausgebildeten Personen waren positiv. Das IFS stellt den Absolventen der Ausbildung eine von den Kantonen anerkannte Bescheinigung aus. Für die Romandie und das Tessin wurde eine Charta der schulischen Mediation veröffentlicht. Bezüglich des Projekts "Mediation" ist festzuhalten, dass die Einrichtung der Website einen wichtigen Beitrag an die Verbreitung und den Austausch von Informationen leistet.

Programm Ohne Drogen – Mit Sport, Dienststelle Drogen und Sport, Programm Sucht und Sport / LaOla

Die Betätigung des BAG im Setting des Sports begann 1992 und ist durch weitreichende Veränderungen in den Bereichen Organisation und Zielsetzungen gekennzeichnet. Gegenwärtig lautet das Ziel, die Aspekte der Prävention und der Gesundheitsförderung gemeinsam mit Swiss Olympic in die nationalen Strukturen des Sports (landesweite Verbände und Sportklubs) zu integrieren. Ein weiteres ursprüngliches Ziel – die Integrierung des Sports in die Strukturen des Suchtbereichs – ist deutlich in den Hintergrund getreten.

Zu den Erfolgen der Institutionalisierung gehört die Eingliederung der Dienststelle Sport und Drogen in das Bundesamt für Sport (BASPO), dank der die Thematik in die Ausbildung von Sportlehrern und anderen in Magglingen geschulten Sportleiter einfließt.

Von der Schweizerischen Fachstelle für Schadenminderung im Drogenbereich (FASD) unterstützte Projekte

Der Bund übertrug 1995 der FASD, einer Einrichtung des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH), die Aufgabe, bei der Lancierung von Projekten zur Umsetzung der drogenpolitischen Säule "Schadensverminderung" mitzuhelfen. Die verankerungsorientierten Kriterien für die Akzeptanz der Projekte sind massgeblich für deren Nachhaltigkeit. Unterstützt werden vor allem Projekte in der Romandie und in der Deutschschweiz - in ganz seltenen Fällen im Tessin.

Materialien der SFA für die Drogenprävention

Die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme stellt diverse Materialien (Broschüren, Faltblätter usw.) für die Drogenprävention her, die in der Regel eine lange Lebens-

dauer aufweisen. Sie werden in der Deutschschweiz und in der Romandie – weniger im Tessin – breit gestreut. Für Personengruppen, die keine der Landessprachen beherrschen, ist das Angebot beschränkt. Die Materialien sind so konzipiert, dass sie im Laufe der Zeit adaptiert werden können. Ihre Akzeptanz ist sowohl in Fachkreisen wie auch bei den Zielgruppen gross.

■ ■ SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN BETREFFEND ÜBERGREIFENDE VERANKERUNGSELEMENTE

Nationale Ebene

- Ausschlaggebend für die verankerungsorientierte Auswahl des nationalen Partners sind folgende Kriterien: Kompatibilität zwischen dem Auftrag des Partners und der Philosophie des Programms; Eignung der Struktur des Partners für die angestrebte Verbreitung des Programms.
- Eine lange Laufzeit des Vertrags und die Anpassung der Organisationsstruktur – gegebenenfalls der Wechsel zu einem anderen Partner – sind wichtige Faktoren für die Verankerung eines Programms.
- Eine vollständige Übernahme der Finanzierung der nationalen Struktur der Programme durch die Kantone oder andere Partner scheint nicht vorstellbar zu sein. Die Fortführung der Programme hängt von der Aufrechterhaltung des finanziellen Engagements des BAG ab.

Kantonale Ebene

- Die meisten Programme weisen regionale Lücken auf; dies gilt besonders für das Tessin.
- Die Schwierigkeiten, die hinsichtlich der Vernetzung und der Zusammenarbeit zuweilen auftreten, scheinen nicht auf Probleme bei der Identifizierung von potentiellen Partnern, sondern eher auf deren mangelnde Bereitschaft zurückzuführen zu sein, sich auf eine Zusammenarbeit einzulassen. Es wäre wünschenswert, Überlegungen über die Konsequenzen der Vielfalt bei den Modalitäten der Zusammenarbeit anzustellen, die den Partnern zur Auswahl stehen, und gegebenenfalls deren Harmonisierung anzustreben.

Lokale Ebene und Projektebene

- Der Schulungsaufwand ist bei sämtlichen Programmen beträchtlich. Über die langfristigen Wirkungen der Schulung sind nicht genügend Informationen verfügbar.
- Aufbau und Konzept der Projekte enthalten meistens bereits verankerungsfördernde Elemente; diese sind immer häufiger in den Annahmekriterien ausdrücklich erwähnt. Dass die Verankerungsperspektive schon im Vorfeld der Projekte berücksichtigt wird, ist für deren Dauerhaftigkeit ausschlaggebend.
- Die Auflagen bezüglich der Kofinanzierung der Projekte haben keine negativen Auswirkungen, im Gegenteil: Qualität und Verankerung der Projekte werden dadurch verbessert.
- Das Programmangebot findet unter den jeweiligen Adressaten – eventuell mit Ausnahme von *Schulen und Gesundheit* – durchaus Anklang, und die Programme stossen auf echte Akzeptanz.

Weitere übergreifende Elemente

- Aufgrund der Erweiterung des Deckungsgrades der Programme und der Vielzahl der Projekte stellt sich die Frage nach den Bedürfnissen und ihrer Befriedigung. Es ist nötig, Überlegungen darüber anzustellen, welche Bedürfnisse (noch nicht) abgedeckt sind und wie die Aufgaben zu verteilen sind, um deren Deckung im jetzigen Stadium der Intervention des Bundes zu gewährleisten.
- Das BAG bringt den Projekten Legitimität, Dynamik sowie Qualitätsanforderungen. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Risiko, diese Vorteile zu verlieren, falls sich das Bundesamt wie vorgesehen von dieser Interventionsebene vollständig zurückzieht.
- Es wurde festgestellt, dass Gesundheitsförderungsprojekte auf Akzeptanzschwierigkeiten stossen. Die Übertragung sämtlicher Präventionsprogramme hin zu diesem neuen Paradigma führt zu einem erhöhten Legitimierungsbedarf durch das "Gütesiegel" BAG. Ob der vom Bundesamt erwogene Rückzug angemessen ist, sollte auch unter diesem Gesichtspunkt geprüft werden.
- Die Identität der Programme ist in der Öffentlichkeit sehr unterschiedlich: Nicht alle Programme sind als BAG-Programme klar zu erkennen. Das "BAG-Gütesiegel" verleiht ihnen allerdings zusätzliche Visibilität und Legitimation. Deshalb scheint es angebracht, die Vor- und Nachteile der Schaffung einer gemeinsamen "corporate identity" für alle Programme zu prüfen.

Dank:

Wir möchten uns bei allen Verantwortlichen und Mitarbeitern der Programme herzlich bedanken, welche uns bei unseren häufigen Nachfragen freundlich Auskunft gegeben haben, sowie bei Herrn Ralph Thomas, der uns erlaubt hat, von seinen eingehenden Kenntnissen im Präventionsbereich zu profitieren.

Finanziert von:

Bundesamt für Gesundheit, Bern
Vertrag Nr. 99.001344

Zitieren:

Jeannin A, So-Barazetti B, Spencer B, Zobel F, Morency P. Ancrage/institutionnalisation des actions de l'OFSP visant à la réduction des problèmes liés à la toxicomanie : l'appréciation des responsables des programmes. Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 2002 (Raisons de santé, à paraître)