

Læring af covid-19

Med anbefalinger til det tværsektorielle samarbejde på sundhedsområdet

Den 25. maj 2023 afholdt Indenrigs- og Sundhedsministeriet en workshop om læring af covid-19 med fokus på de gode tværsektorielle samarbejdsløsninger, der blev anvendt under covid-19 pandemien. Deltagere på workshoppen var repræsentanter fra kommuner og regioner, Danske Regioner, KL, Sundhedsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Statens Serum Institut og Styrelsen for Forsyningssikkerhed.

Formålet med workshoppen har været at få fremhævet, hvilke og hvor de gode samarbejdsløsninger også fremadrettet kan anvendes ved eventuelle lignende kriser, men også i den daglige drift, ledelse og udvikling af sundhedsvæsenet.

Foruden en erfaringsopsamling vedrørende hhv. beslutningskæder, rollefordeling, arbejdsgange og kommunikation, er der på baggrund af input fra deltagerne på workshoppen også udarbejdet et sæt af konkrete anbefalinger til samarbejdsformer, processer og arbejdsgange ift. det tværsektorielle samarbejde. Disse anbefalinger kan anvendes ift. eventuel fremtidig pandemihåndtering og lignende kriser, men også for det fremadrettede samarbejde generelt mellem regioner, kommuner og stat på sundhedsområdet.

Erfaringer vedr. beslutningskæder

Deltagere på workshoppen understregede, at en solid IT-infrastruktur var baggrundstæppet for at etablere velfungerende beslutningskæder under pandemien, f.eks. var brugen af videomøder uundværlig. Myndigheder på alle niveauer blev hurtigere til at reagere på behov, hvilket teknologien også hjalp på. Kendte arbejdsfora blev genbrugt og suppleret med stor idérigdom. Der blev f.eks. etableret opgavespecifikke arbejdsfællesskaber, og vedligeholdelsen af disse blev fremhævet af deltagerne som centrale ift. at sikre gode beslutningskæder fremover.

Dog blev det fremhævet, at der var forskel på, hvordan man håndterede covid-19 relaterede opgaver på social- og ældreområdet sammenlignet med sundhedsområdet, og at der ikke var de samme beføjelser til og betingelser for at løse opgaverne.

Erfaringer vedr. rollefordeling

Det blev opfattet som en stor styrke, at der i forvejen var en klar rollefordeling i det danske sundhedsvæsen, og at der var en klar organisatorisk infrastruktur, som kunne danne grundlag for samarbejdet under pandemien. F.eks. blev Den Nationale Operative Stab fremhævet som eksempel på et i forvejen etableret kriseberejdskab med en

tydelig rolle som national koordinerende krisestab, som fra pandemiens begyndelse viste sin klare værdi. Der blev desuden etableret nye temadrevne arbejdsgrupper, f.eks. taskforces og møder, hvor KL, Danske Regioner og de centrale styrelser mødtes hver dag kl. 08.10 – også i weekenderne. Fordelen ved møderne var her, at der var fokus på opgaveløsning nu og her fremfor de roller, man ellers i dagligdagen havde.

Der var blandt deltagerne på workshoppen en generel oplevelse af, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet var tydelig ift. rollefordeling. Dog blev det nævnt som en barriere, at det tværsektorielle kriseberejdskabs rollefordeling ikke var klart defineret på forhånd ift. rollerne under pandemien. Det kunne man med fordel forberede til en evt. fremtidig krise, ligesom kommuner og hospitaler internt har lignende beredskabsprotokoller med rollefordeling i krisesituationer. Det blev desuden påpeget af flere deltagere, at der manglede tydelige kommandoveje – særligt i starten af pandemien, da organiseringen endnu ikke var på plads. Den nationale styregruppe i Test Center Danmark og Styrelsen for Forsyningssikkerhed blev fremhævet som aktører, der bidrog til at tydeliggøre kommandovejene.

Derudover blev det fremhævet blandt flere af

deltagerne på workshoppen, at der på nogle områder havde været en oplevelse af uklarhed om, hvilken myndighed, der havde det overordnede ansvar, herunder for at koordinere på tværs af myndighederne. F.eks. var der uklarhed om de juridiske rammer ift. udlevering af data på tværs af sektorer og IT-systemer, og der var eksempler på modstridende krav i bekendtgørelser og retningslinjer ministerområderne imellem.

Erfaringer vedr. arbejds gange

Flere deltagere på workshoppen nævnte, at retningslinjerne, primært fra Sundhedsstyrelsen, krævede en vis grad af fortolkning, så de kunne fungere i den lokale kontekst, hvor de skulle implementeres. Retningslinjerne skulle herudover ofte implementeres med det samme, så der var en oplevelse af, at der ikke var tilstrækkelig tid til at overveje betydningen af den lokale kontekst og få kommunikeret det konkret ud til frontpersonale. Flere gav derfor udtryk for, at der med fordel kunne gives større rum i retningslinjerne for lokal tilpasning.

Gode samarbejdsrelationer og opgavevarslinger mellem kommuner og regioner gjorde det nemmere og trygkere at håndtere opgaverne. Særligt blev samarbejdet fra stat til kommuner og regioner styrket under pandemien. Flere af deltagerne opfattede arbejds gangene som velfungerende og var derfor enige om, at det politiske fokus i kriser som covid-19 pandemien bør være på, hvilken opgave sundhedsvæsenet skal løse og ikke på, hvordan den skal løses. En pointe ift. temaet vedr. arbejds gange var også, at risikoniveauet varierede meget under pandemien, herunder belastningen af smittetilfælde, og at det derfor også var vigtigt at nedtrappe beredskabsopgaverne igen, når risikoniveauet faldt. Flere deltagere havde en oplevelse af, at man i det meste af tiden under pandemien var i højt kriseberedskab, så man kunne med fordel tydeliggøre for de ansatte, når risikoniveauet var lavere, så der fortsat var energi til at håndtere et højere arbejdstempo, når pandemiens risikoniveau igen steg i styrke.

Herunder blev det også påpeget, at lokale beredskabsøvelser ofte ikke forbereder håndtering af en længerevarende krise som covid-19, og at det er

vigtigt at holde "beredskabsmusklerne" i gang – også tværsektorielt. Samtidig gav deltagerne udtryk for, at pandemien, som konstant udviklede sig, var en kompleks krise at have beredskab for. Det blev derfor foreslået, at beredskabsplaner bør revurderes med tanke herpå.

Erfaringer vedr. kommunikation

Det blev af flere deltagere nævnt, at timingen med nye retningslinjer, som i de travle perioder ofte kom ud lige inden weekenden, gjorde, at det var svært at nå at kommunikere dem ud til frontpersonale og evt. til befolkningen. Deltagerne oplevede dog generelt, at Sundhedsstyrelsen havde de relevante aktører med ind over udarbejdelsen, hvilket efter flere deltageres opfattelse kvalificerede retningslinjerne. Det blev desuden påpeget, at det var vigtigt med gensidig kommunikation om retningslinjerne. Dog var der en oplevelse af, at gabet mellem indholdet af de retningslinjer, som blev kommunikeret ud, og fortolkningen til implementering, var for stort. Hertil blev det foreslået, at kommunerne med fordel kunne erfaringsdele fortolkningen af retningslinjerne, både for at spare tid og for at ensrette implementeringen af retningslinjerne, samt i større grad inddrage slutbrugerne.

Det blev også fremhævet, at det var hensigtsmæssigt at tale sammen på videomøder, sektorer imellem, før e-mails med opgaver blev sendt ud. Flere pegede desuden på, at det i kommunikation til borgerne var hjælpsomt at kunne bruge data om, hvordan smitten udviklede sig, men at der i krisekommunikationen til den samlede befolkning manglede inddragelse af det faglige grundlag bag de politiske beslutninger og de retningslinjer, der blev meldt ud.

Konkrete anbefalinger til det tværsektorielle samarbejde på sundhedsområdet fremover

På baggrund af de forudgående beskrevne erfaringer formulerede deltagerne på workshoppen en række anbefalinger til, hvordan samarbejdsløsninger og erfaringer fra pandemien også fremadrettet kan anvendes i den daglige drift, ledelse og udvikling af sundhedsvæsenet samt til lignende krisesituationer som covid-19 pandemien. Anbefalingerne er samlet på baggrund af det arbejde, som deltagerne lavede i mindre arbejdsgrupper på workshoppen, og er opdelt i kategorierne 'videreførelse af gode samarbejdsløsninger' og 'forbedringspotentialer'.

Videreførelse af gode samarbejdsløsninger

- Modet til at inddrage og sparre med hinanden på tværs af sektorer kan med fordel fastholdes for at opretholde det gode tværsektorielle samarbejde
- Det har stor værdi, at man fastholder og udbygger de uformelle relationer, der opstod under pandemien gennem videomøder mv.
- Fortsat brug og udvikling af tværsektorielle kommunikationsfora i ikke-krisetid er en væsentlig forudsætning for velfungerende samarbejdsfora i krisetid
- God orientering og dialog forud for kommende arbejdsopgaver havde positiv betydning for samarbejdet under pandemien og kan med fordel videreføres i de daglige arbejdsgange
- Det er vigtigt fortsat at inddrage civilsamfund og fagprofessionelle i udarbejdelsen af retningslinjer
- Der ønskes en fortsat formalisering af, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet tager styringen ift. andre ministerområder i en sundhedskrise og sikrer koordinering på tværs af myndigheder
- Opsamling og deling af data under pandemien viste sig at være værdifuld og kan med fordel fastholdes og eventuelt udbygges for at understøtte tværsektorielle løsninger
- Det var af væsentlig betydning at have målrettede indsatser i de boligområder, hvor der var lav tilslutning til de sundhedsfaglige anbefalinger
- Det anbefales fortsat at have et generelt fokus på etablering af løsninger til ikke-digitale borgere

Forbedringspotentialer

- På baggrund af erfaringer fra pandemien anbefales det, at der gives plads til at implementere retningslinjer efter lokal kontekst
- Der anbefales en effektiv fortolkning af retningslinjerne til konkret implementering, evt. ved systematisk erfaringsdeling over hele landet
- Der kan med fordel formuleres kriterier for, hvornår der er tale om en beredskabsindsats, og indsatsen anbefales at blive evalueret undervejs, hvis krisen er længerevarende
- Der bør arbejdes på at udarbejde beredskabsplaner med fokus på langvarige kriser og gennemføre jævnlige tværsektorielle beredskabsøvelser
- Universiteternes testkapacitet kan med fordel fremadrettet indtænkes i beredskabet
- Det kan overvejes, om flere medarbejdere på forhånd bør have defineret tydelige nøglearbejdsopgaver, som træder i kraft i tilfælde af en lignende krise. Der kan hertil overvejes frikøb af nøglepersonerne
- Der opfordres til, at man differentierer mellem hvilke opgaver, der reelt haster, og hvilke der ikke gør, med øje for de ansattes trivsel, når krisen bliver til drift
- Udformning af en intern tværsektoriel kommunikationsstrategi kan være værdifuld for at sikre hurtig og skræddersyet information til de offentligt ansatte, som indgår i kriseberedskabet, herunder især frontpersonale
- Det anbefales at forberede rettidig information til relevante aktører, før retningslinjer udsendes, så de pågældende medarbejdere har mulighed for at forberede sig og evt. aktivere samarbejdspartnere
- Eventuelle juridiske udfordringer i forhold til deling af nødvendige personoplysninger under kriser bør afdækkes med henblik på at udarbejde en aftale eller plan for at sikre overholdelse af eksisterende GDPR-regler mv.