

COVID-19 har skabt potentiale for helhedstænkning og samarbejder på tværs af udsatte- og rusmiddelområdet

STOF NR. 39 / SOMMER 2021

Da Danmark gik i såkaldt 'lockdown' i marts 2020, lukkede også en stor del af tilbud og indsatser på udsatte- og rusmiddelområdet ned. Denne artikel har fokus på, hvordan nedlukningen blev håndteret i kommuner, regioner og sociale organisationer, og herunder hvilke muligheder for tværsektorielle samarbejder der opstod.

AF ANNE TOFT RAMSBØL, BIRGITTE THYLSTRUP, ESBEN HOUBORG OG MAJ NYGAARD-CHRISTENSEN



Anne Toft Ramsbøl er antropolog og virksomhedspraktikant ved Center for Rusmiddelforskning



Birgitte Thylstrup er psykolog og lektor ved Center for Rusmiddelforskning

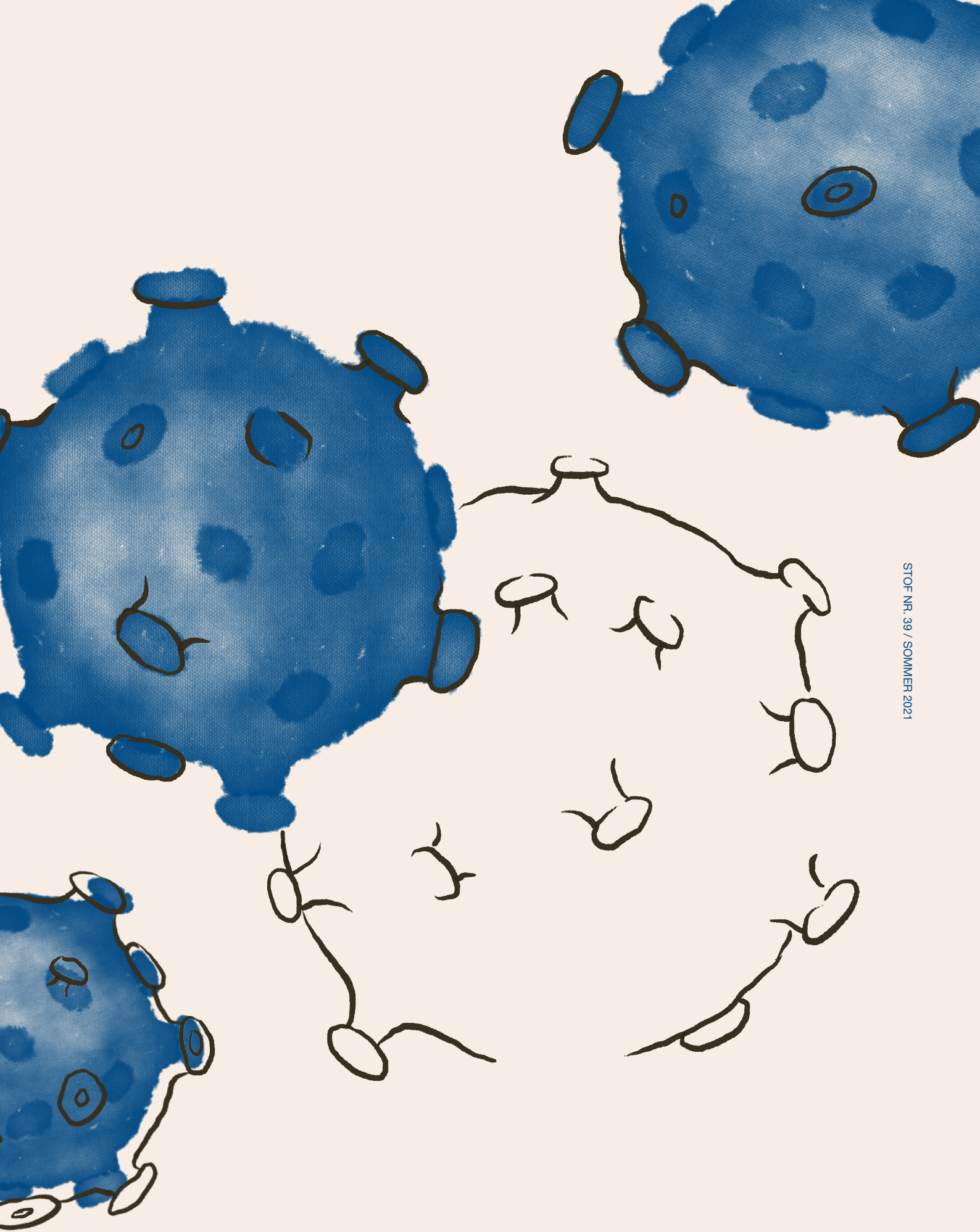


Esben Houborg er sociolog og lektor ved Center for Rusmiddelforskning



Maj Nygaard-Christensen er antropolog og lektor ved Center for Rusmiddelforskning





Over et år er gået, siden onsdag d. 11 marts 2020, hvor statsministeren lukkede Danmark ned som følge af en voksende COVID-19-pandemi. Det indebærer bl.a. en nedlukning af en stor del af den offentlige og private sektor, herunder nedlukning eller begrænsning af åbningstider for flere tilbud og indsatser inden for socialt udsatte- og rusmiddelområdet. Center for Rusmiddelforskning har – som led i en undersøgelse af, hvordan COVID-19-pandemien påvirkede sociale indsatser på Vesterbro – talt med repræsentanter fra forskellige sektorer i København.

Hvad den officielle ramme sagde ...

Da statsminister Mette Frederiksen under pressemødet d. 11. marts 2020 lukkede Danmark ned, nævnte hun, at offentligt ansatte inden for blandt andet socialt udsatte-området blev betegnet som 'kritiske funktioner' og dermed ikke var omfattet af samme hjemsendelse som andre offentligt ansatte. En lille uge efter udsendte Social- og Indenrigsministeriet en midlertidig bekendtgørelse om socialområdet (der igen blev ophævet d. 10. juni), som bl.a. omfattede, at herberger, væresteder og krise-centre skulle forblive åbne, men at kommunerne skulle vurdere den konkrete situation lokalt i tilfælde af behov for prioritering af ressourcer og kapacitet (1). Samtidig understregede Sundhedsstyrelsen, at rusmiddelbehandling på landets rusmiddelcentre også var en kritisk funktion (2).

I dagene lige efter nedlukningen måtte ansatte inden for socialområdet indledningsvist finde viden i Sundhedsstyrelsens generelle retningslinjer om forebyggelse af smitte og hygiejne til "politi og andet frontpersonale uden for sundhedssektoren", som udkom d. 18. marts (3). I slutningen af marts udsendte Sundhedsstyrelsen så retningslinjer og informationsmateriale til rusmiddelbehandlings- og sociale tilbud om smitteforebyggelse og andre praktiske forhold (4, 5), som løbende udkom i opdaterede udgaver. Samtidig oprettede Styrelsen for Patientsikkerhed, kommuner og Socialstyrelsen hotlines, hvor medarbejdere fra socialområdet kunne henvende sig med spørgsmål. I midten af maj, da samfundet begyndte at åbne op igen, udsendte Socialstyrelsen en række retningslinjer om smitteforebyggelse og hygiejne, der aktivt forholdt sig til de målgrupper og problematikker, som ansatte inden for udsatte-området arbejdede med i praksis (6). Samlet set var der i begyndelsen af nedlukningen få informationer og vejledninger på socialområdet, men efterfølgende

kom der flere og mere detaljerede retningslinjer. Således udformede den officielle ramme sig i den første periode af nedlukningen inden for det sociale område. Men hvordan udmøntede den sig i praksis, da regioner, kommuner og NGO'er fra den ene dag til den anden skulle forholde sig til en ny situation?

... og hvordan den udmøntede sig i praksis: København – "En brændende platform"

Ifølge de repræsentanter for både Københavns Kommune og NGO'er på Vesterbro, som vi talte med som led i vores undersøgelse, gik deres umiddelbare overvejelser på, hvilke indsatser og tilbud der skulle lukke eller holdes åbne, og under hvilke betingelser dette i så fald skulle ske.

En repræsentant for et NGO-drevet værested på Vesterbro fortalte, at de efter at have besluttet at holde åbent med overbevisningen, at deres brugere ikke ville have andre steder at gå hen, gik i gang med et "kæmpe detektivarbejde" for at finde hoved og hale i retningslinjerne, og hvordan de skulle omsætte dem i praksis:

"(...) vi havde ikke prøvet det før, så det var jo med bind for øjnene og hoppe ud fra et højhus og så håbe, at faldskærmen folder sig ud [griner] på en eller anden måde, ikke?"

Hun fortæller, at hun og andre praksisarbejdere fra Vesterbro desuden gik sammen i et coronanetværk for at drøfte de problemstillinger, som de stod overfor – som for eksempel hvis et socialt tilbud pludselig stod med en bruger med symptomer på COVID-19, der skulle isoleres.

I Københavns Kommune blev der også set alvorligt på situationen. En repræsentant fra ledelsen for socialområdet fortalte os, at de efter nedlukningen gik i gang med at konkretisere, hvad 'kritiske funktioner' dækkede over, samtidig med at de gennem rød-gul-grøn-kategorier individuelt vurderede støttebehovet hos den enkelte borger, og hvorvidt dele af støtten kunne omlægges for eksempel digitalt eller udsættes. Alt imens nåede en central enhed inden for udsatte-området at lukke ned lige efter pressemødet for så at åbne op igen få dage efter, hvilket afspejlede, hvordan de officielle udmeldinger flere steder skabte forvirring og uklarhed. Repræsentanten fortalte os desuden, at han blev inviteret ind i det nævnte coronanetværks arbejde, hvilket udviklede sig til et tværsektorielt lokalt forum, hvor repræsentanter fra både NGO'er og kommunen løbende holdt

“(...) vi havde ikke prøvet det før, så det var jo med bind for øjnene og hoppe ud fra et højhus og så håbe, at faldskærmen folder sig ud [griner] på en eller anden måde, ikke?”

Tidslinje – covid-19-tiltag og udmeldinger: marts 2020

Forkortelser:

SIM: Social- og Indenrigsministeriet

SST: Sundhedsstyrelsen

06.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

1. pressemøde: Regeringen opfordrer til, at arrangementer med over 1000 personer aflyses, og at alle følger retningslinjerne om afstand og hygiejne

11.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

2. pressemøde: "Lockdown". Dagtilbud, skoler mv. lukker. Offentligt ansatte, der ikke har kritiske funktioner, sendes hjem, indendørs forsamlingsforbud - maks 100 personer.

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

SIM udsender pressemeddelelse: Det understreges, at det sociale område er en del af de kritiske funktioner, der bliver opretholdt

12.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

3. pressemøde: Regeringen opfordrer alle til at undgå myldretid i den offentlige trafik, flere lande markeres som "røde"

13.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

4. pressemøde: Landegrænserne lukkes den efterfølgende dag, og alle unødvendige rejser frarådes

Tiltag i Københavns Kommune

Københavns Kommunes nedlukning træder i kraft: Socialforvaltningen udarbejder planer for nedlukning af ikke-kritiske funktioner

15.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

5. pressemøde: Hjælpepakken, der indeholder trepartsaftalen, præsenteres

16.03.20

Tiltag i Københavns Kommune

Hjemløseenhedens gadeplansarbejdere tilbage på fuld drift på Vesterbro. Bavnehøjhallen indrettes som nødherberg med plads til 50 overnattende

17.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

6. pressemøde: Offentligt forsamlingsforbud - maks 10 personer. Restauranter, cafeer, indkøbscentre, frisører mv. lukker

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

SIM udsteder 'Bekendtgørelse om mulighed for midlertidig fravigelse af forpligtelser for det offentlige og af privates rettigheder over for det offentlige på socialområdet som led i håndtering af COVID-19'. Socialstyrelsen opretter en hotline

18.03.20

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

SST udsender information til politi og andet frontpersonale uden for sundhedssektoren

Tiltag i Københavns Kommune

Reden og Kontaktstedet på Mændenes Hjem begynder at implementere forbuddet mod forsamling af mere end 10 personer

19.03.20

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

Socialministeriet understreger i et brev til landets kommuner, at den socialpædagogiske bistand til mennesker med handicap eller psykisk sårbare skal fortsætte

Tiltag i Københavns Kommune

Udgående substitutionsbehandling på Vesterbro starter op

Uge 13

Tiltag i Københavns Kommune

Region Hovedstaden etablerer udekørende test for covid-19

23.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

7. pressemøde: Alle tiltag forlænges til 13.04.20

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

Socialminister Astrid Krag forlænger en ordning, som normalt sikrer nødovernatning i de kolde vintermåneder, til april

24.03.20

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

55 nødpladser på krisecentre oprettes. SST udsender informationsmateriale til hjemløse samt brugere og medarbejdere på sociale tilbud

Tiltag i Københavns Kommune

Solterrasserne – et nedlagt plejehjem – indrettes med 64 isolationspladser til socialt udsatte personer med covid-19

26.03.20

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

SST udsender retningslinjer til ansatte og frivillige i og omkring injektionsrum og til steder, der behandler for akutte opioid-abstinenser, forgiftninger og abstinenser til centralstimulerende stoffer

27.03.20

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

Sundheds- og hygiejneråd oversættes til grønlandsk. SST udsender retningslinjer til tilbud, der er målrettet udokumenterede migranter

30.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

8. pressemøde: Regeringen vil overveje en gradvis genåbning efter påske, hvis alt går vel med smittespredningen

Udmeldinger på social- og rusmiddelområdet

SST's retningslinjer til personale på ældre- og sundhedsområdet opdateres til nu også at inkludere personale, der arbejder med socialt udsatte

31.03.20

Nationale udmeldinger fra regeringen

Et enigt folketing har indgået aftale om en hjælpepakke til sociale organisationer, der arbejder med socialt udsatte

Kilder hentet fra <https://www.retsinformation.dk/>, <https://www.stm.dk/>, <https://sim.dk/>, <https://www.regeringen.dk/> og <https://www.kl.dk/>.

møder og diskuterede løsninger på konkrete udfordringer, der opstod hen ad vejen.

På regionsniveau beskrev en repræsentant fra ledelsen udfordringen med COVID-19 og socialt udsatte-området i denne periode som en "brændende platform". Hendes og hendes kollegers bekymringer gik på, om smitten i gademiljøet potentielt kunne udvikle sig med lynets hast og sprede sig i samfundet, da myndighedernes opfordring om at holde sig hjemme for nogle socialt udsatte kan være udfordrende, mens andre ikke har et hjem at trække sig tilbage til. Hun nævnte dertil risikoen for alvorlige COVID-19-sygdomsforløb hos denne gruppe og vurderede således, at der var et akut behov for at finde løsninger i forhold til smitte, behandling, isolation og testning.

COVID-19 har skabt samarbejder på tværs

Som nævnt blev der hurtigt etableret et tværsektorielt lokalt forum med repræsentanter fra NGO'er og Københavns Kommune i dagene efter nedlukningen. Også i forhold til Region Hovedstaden opstod der i denne tid nye former for tværsektorielt samarbejde.

Efter at have været i dialog med både kommunen og praktikere indkaldte en leder fra regionen til et møde d. 17. marts mellem repræsentanter for somatiske- og psykiatriske hospitaler, sociale tilbud, NGO'er, kommunen, akutberedskabet og regionens udsatteråd. Lederen fortalte os, at deltagerne på dette og et opfølgende møde blev enige om, hvilke udfordringer de stod over for, og hvem der var ansvarlige for at løse dem. En repræsentant fra en af NGO'erne fortalte også, hvor usædvanligt det var, at højtstående chefer fra så mange forskellige områder nu sad til bords med praktikere om et fælles fokus på socialt udsatte-området;

"(..) altså masser mennesker og jeg sidder og tænker: "Det her sker simpelthen ikke, det er helt vildt". Og nåh ja, direktøren for 112 og ham, der er chef for akutberedskabet, altså ambulancerne og sociolancen. Det er helt flippet. Sådan et møde ville aldrig have fundet sted under normale omstændigheder."

Hun fortalte, at der i samarbejdet "blev lyttet til praktikerne", og at der som noget nyt "kom hul igennem" til højere ledelseslag i både kommune og region med hensyn til formidling af erfaringer fra NGO'ernes hverdag. For eksempel nævnte hun problematikken om, at socialt udsatte men-

nesker ofte havner "mellem to stole" (kommune og region), når de har været på hospitalet og herefter udskrives direkte til gaden. Hun hæftede sig ved, at der på disse møder pludselig blev fundet løsninger på problematikken, da det ellers ville udgøre en risiko for folkesundheden, hvis en person indlagt med COVID-19 blev udskrevet direkte til gaden eller forlod hospitalet i utide pga. abstinenser:

"(..) jeg kan bare fortælle, at vi sagde: "Sådan her ser virkeligheden ud, og vi har allesammen et ansvar for, at folk ikke går rundt på gaden (..). Og alle må tage deres del af ansvaret, og hvor jeres ansvarslinjer ligger henne, det må I finde ud af med hinanden. (..) vi kan ikke tage dem. Det plejer vi jo at gøre, selvom vi ikke burde, men det kan vi ikke nu."

En del af løsningen blev, at regionen udsendte foreløbige vejledninger for behandling af abstinenser, så borgere med rusmiddelproblemer ikke behøvede at forlade hospitalet af den grund, og at der i hver kommune blev udpeget en ansvarlig, som hospitalet kunne kontakte, når patienter, der havde brug for et efterfølgende støtte- eller botilbud, blev udskrevet.

Andre tiltag, der blev fordelt og sat i gang under de tværsektorielle samarbejder, var blandt andet etablering af isolationspladser for hjemløse, en mobil testfunktion og testprocedurer, så sygeplejersker på de sociale tilbud kunne udføre COVID-19-tests.

Processerne blev hurtigere og smidigere

Et andet interessant tiltag og samarbejde mellem praksis- og kommuneniveau, der fik vind i sejlene under nedlukningen, var forsøget med fremskudt substitutionsbehandling for mennesker, der ikke formår at henvende sig på et behandlingstilbud eller ikke kan leve op til betingelserne for den almindelig rusmiddelbehandling med faste mødetider m.m. En repræsentant for en af NGO'erne fortalte os, at de inden COVID-19 havde indsendt et forslag til kommunen om netop at afprøve fremskudt substitutionsbehandling som tilbud, og at behandlingen af forslaget, inden COVID-19 kom, tog lang tid, selvom kommunen var imødekommende overfor forslaget:

"(..) så skal vi lige, og så skal vi lige, og det skal lige i plenum og i udvalg og igennem 8 ledelseslag og nogle konsulenter og sådan noget ikke. Så det havde haft sådan sin egen træge gang gennem systemet"

Men så kom COVID-19 og begrænsede mulighederne for, at NGO'ens brugere, der ikke kunne indgå i almindelig stofbehandling, kunne skaffe penge og stoffer, som de plejede, med det resultat, at de gik desperate rundt i Vesterbros gader midt i et virusudbrud.

Repræsentanten kontaktede derfor kommunen igen i håb om at fremskynde beslutningsprocessen omkring forslaget, og to dage efter dette blev en læge sendt ud med medicin til de pågældende brugere, således at stofbehandlingen kom ud til dem fremfor den anden vej rundt.

Disse eksempler på tværsektorielle samarbejder – og mange andre – fortalte repræsentanterne fra de forskellige sektorer, vi har talt med, kunne lade sig gøre, fordi der var enighed om, at de stod over for fælles problemstillinger, som skulle løses *her og nu* – og at målet ikke nødvendigvis var at komme med perfekte løsninger. Derudover lagde de vægt på betydningen af, at det var ledere med beslutningskompetence, der deltog i samarbejdet, og at lange hørings- og beslutningsprocesser blev forkortet med stor effektivitet til følge. Lederen fra regionen nævner dog samtidig, at de hurtige og pragmatiske løsninger i nogle situationer også medførte dokumentationsmæssige og forvaltningsretlige problematikker, fx at det ikke umiddelbart kunne dokumenteres over for udenlandske socialt udsatte, der ikke havde et CPR-nummer, hvis de var smittet med COVID-19 og skulle i isolation. COVID-19-krisen affødte således både potentialer for samarbejder, hurtig og effektiv handling, men viser samtidig også de problematiske aspekter af, hvad der kan ske, når almindelige forvaltningsmæssige regler og rutiner udelades.

En brændende platform giver mulighed for forandring

”Den brændende platform” og dens fundament for de pragmatiske løsninger og tværsektorielle samarbejder, der opstod på baggrund af nedlukningen i marts 2020 og månederne frem, illustrerer, hvordan kriser og behov for hurtig handling kan være et springbræt videre til handlerum for forandring og nye måder at gøre tingene på (7). **I dette tilfælde var det en global pandemi og en truet folkesundhed, der kom til at fungere som motor for en accelerering af helhedsorienteret tænkning, samarbejde på tværs af systemer og indførelse af brugerorienterede tiltag, som praksis og forskere har talt for i årevis.** I denne artikel har vi ikke været inde på det økonomiske

aspekt, der handler om, at mange af de nævnte tiltag blev indført gennem statsfinansierede COVID-19-midler. Med dette i mente ser vi krisen som et eksempel på, hvordan innovation og helhedstænkning på tværs ikke behøver være langt væk, når det gælder, og efterlader spørgsmålet om, hvordan disse vigtige erfaringer aktivt kan bringes videre i en post-COVID-19-tid.

På baggrund af undersøgelsen bliver der publiceret to rapporter: en rapport om brugernes erfaringer under nedlukningen i foråret 2020 og en rapport om det tværsektorielle samarbejde om udfordringerne på Vesterbro i København.

Referencer:

- (1) Social- og Indenrigsministeriet. 2020. Bekendtgørelse sikrer den nødvendige hjælp på socialområdet. Lokaliseret d. 10.12.20 på <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/mar/bekendtgørelse-sikker-den-noedvendige-hjaelp-paa-socialomraadet/>
- (2) Folketinget. 2020. Håndtering af COVID-19: Beskrivelse af kritiske funktioner i sundhedsvæsenet under COVID-19. Lokaliseret d. 13.01.21 på <https://www.ft.dk/samling/2019/almindel/suu/spm/767/svar/1644761/2167278.pdf>
- (3) Kommunernes Landsforening. 2020. Håndtering af COVID-19: Information til politi og andet frontpersonale uden for sundhedssektoren. Lokaliseret d. 13.01.21 på https://www.kl.dk/media/23782/haandtering-af-covid-19-information-til-politi-og-andet-frontpersonale-uden-for-sundhedssektoren_18-marts.pdf
- (4) Social- og indenrigsministeriet. 2020. Plakater og pjecer giver råd om coronavirus til hjemløse og særligt udsatte. Lokaliseret d. 13.01.21 på <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/mar/plakater-og-pjecer-giver-raad-om-coronavirus-til-hjemloese-og-saerligt-udsatte/>
- (5) Sundhedsstyrelsen. 2020. Håndtering af COVID-19: Information til ansatte og frivillige i og omkring injektionsrum. Lokaliseret d. 13.01.21 på <https://www.sst.dk/da/Udgivelser/2020/Haandtering-af-COVID-19-Information-til-ansatte-og-frivillige-i-og-omkring-injektionsrum>
- (6) Social- og Indenrigsministeriet. 2020. Retningslinjer for genoptagelse af aktiviteter på det sociale område. Lokaliseret d. 13.01.21 på <https://sim.dk/media/38015/retningslinjer-for-genoptagelse-af-aktiviteter-paa-det-sociale-omraade-05052020-pdf.pdf>
- (7) Christensen-Nygaard, Maj. Bjerge, Bagga. Mørch Pedersen, Siri. 2020. "Så vi kan se rigtig mange gode ting, der er kommet ud af Covid-19": Medarbejderperspektiver på corona-krisen som potentiale i arbejdet med socialt udsatte borgere." Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund. Nr. (33): 159-166