
Kommunstyrelseförvaltningen

Bo Jensen
Säkerhetsstrateg

Haninge kommuns beredskapsplan inför pandemisk influensa

Antagen av kommunstyrelsen 2009-11-02



1. Inledning

Planen är framtagen på rekommendation av Socialstyrelsen och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. Planen följer den vägledning som ovanstående myndigheter tagit fram i olika skrifter för pandemiplanering.

I princip kan planen också användas i andra former av storskalig smittspridning eller personalbortfall.

En pandemi är en epidemi som får spridning över stora delar av hela världen. Pandemia kommer från grekiskan och betyder ”hela folket”.

Influensapandemier har historiskt sätt drabbat världen med oregelbundna intervall under alla tider. Framtida influensapandemier kommer, men vi vet inte när eller vilka effekter de kommer att medföra.

Erfarenheter från tidigare pandemier visar att det som utmärker en situation med influensapandemi jämfört med många andra allvarliga störningar är att:

- Det är en smittsam sjukdom. Varje fall genererar nya fall, vilket innebär att situationen försvåras gradvis. Ett stort antal människor insjuknar
- Hälso- och sjukvård samt kommunal omsorg utsätts för mycket stor belastning under en längre tid, samtidigt som personalen utsätts för smitta
- Alla arbetsplatser kommer att drabbas av personalbortfall, vilket ger problem i många verksamheter, speciellt samhällsviktiga sådana
- Hela landet kan drabbas samtidigt liksom stora delar av vår omvärld
- Pandemin kan pågå under flera månader samt återkomma i en eller flera vågor
- Om många blir allvarligt sjuka kan stor oro sprida sig i samhället och påverka människors handlingsmönster
- Svårigheter att upprätthålla verksamheter, minskad handel och minskat resande med mera kommer att påverka ekonomin

En pandemi kommer alltså att medföra flera problem och det är därför angeläget att kommunen och samhällets övriga aktörer förbereder sig på att minska effekterna av de påfrestningar som kan uppstå. Det är särskilt viktigt för dem som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Att vara förberedd är också angeläget ur ett förtroendeperspektiv gentemot medborgarna, kunder, anställda och företag verksamma i kommunen.



2. Syfte

Syftet med kommunens beredskapsplan vid pandemisk influensa är:

- Att tydliggöra vilka förberedande åtgärder som skall vara vidtagna för att minimera de negativa effekter som kan följa av en pandemi
- Att planen ska fungera som beslutsstöd och minneslista för kommunens ledning och verksamheter vid en pandemi olika faser
- Att definiera ansvarsförhållanden och tydliggöra när kommunen ska agera vid en pandemi samt vad som ska göras, vem som gör vad, vilka som ska samverka

3. Planens uppbyggnad

Beredskapsplanen är uppbyggd så att den ska vägleda kommunens verksamheter i en pandemi olika skeden.

Skedena är definierade av WHO' och omfattar innan, under och efter ett pandemiutbrott.

Till varje skede finns en definition och kortfattad beskrivning av vad som görs på nationell nivå. Kommunens förhållningssätt och åtgärder är beskrivna i anslutning till aktuellt skede.

Ett förberedande arbete med kontinuitetsanalys på vad egen verksamhet måste klara och vad som kan avvaras under en pandemi ska vara genomförd under varje mandatperiod och hållas aktuell, senast vid förvarning om annalkande pandemi.

Analysen ligger till grund för att ha god beredskap inför situationer med stor personalfrånvaro. Denna analys är en förutsättning för tillfredsställande kontinuitetsplanering.

Förslag på hur analysarbete kan bedrivas och utgöra en kontinuitetsplanering finns som bilagor till planen.

4. Lagar och orientering om myndigheters ansvar vid pandemi

De lagar och regler som vi normalt har är de som också huvudsakligen kommer att gälla vid en pandemi. Det finns alltså ingen form av speciallagar som med automatik tillämpas om samhället blir hårt ansträngt.

Socialstyrelsen har ansvar för att samordna smittskyddsarbetet i Sverige och är kontaktpunkt i det internationella samarbetet i smittskyddsfrågor inom EU och WHO'. Socialstyrelsen följer utvecklingen och rapporterar till regeringen.

Smittskyddsinstitutet SMI i Solna är den myndighet som bevakar smittsamma sjukdomar hos människor med hjälp av rapporter från läkare och andra.

Läkemedelsverket är den myndighet som godkänner läkemedel, t ex vacciner och antibiotika, som säljs i Sverige. Målet är att allmänheten ska ha tillgång till säkra och effektiva produkter.

¹Världshälsoorganisationen



5. Planeringsförutsättningar

Efter slutsatser av tidigare influensapandemier och underlag från WHO¹ och ECDC² rekommenderar Socialstyrelsen och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap att myndigheter och företag planerar för att bygga upp en god beredskap utifrån följande förutsättningar:

- Under en period av 6 – 8 veckor ska en frånvaro om minst 15 procent av de anställda hanteras
- Pandemin når en kulmen under vecka två och tre, då en frånvaro på upp till 50 procent ska kunna hanteras
- Pandemin bedöms kunna ha flera vågor och den andra vågen kan tänkas komma tre till nio månader efter den första vågen
- En viss ökning av andelen sjuka kan förekomma under en något längre period av omkring tre till fyra månader
- Pandemier är inte som den årliga influensan begränsad till vintermånaderna utan kan komma vid vilken tid på året som helst
- För dem som blir sjuka kan vi räkna med en frånvaro på minst fem arbetsdagar
- I planeringen bör hänsyn tas till att sjukdomen sannolikt inte kommer att drabba samhället likformigt, utan under en viss tid kan en betydligt större andel av arbetsstyrkan vara frånvarande i vissa, främst mindre, grupper

Observera att detta är ett planeringsscenario och ingen beskrivning på hur det verkligen kommer att utvecklas.

Planen gäller inte hälso- och sjukvård som avses i Hälso- och sjukvårdslagen. Däremot blir samverkan med landstinget under pandemiperioden oerhört viktigt då kommunen förväntas behöva ta hem vårdtagare för att ge plats åt mer prioriterade fall och att kommunen behöver vårda fler än normalt i egen regi.

Kommunens handbok för krisledning är tillämplig i delar av det samlade krisledningsarbetet. Loggbok och blanketter för informationsinhämtning bör användas. Utvärdering sker av samtliga inblandade nivåer i krisledning och förvaltningsledning. Utvärdering sker enligt mall i Handbok för krisledning. Handboken finns även på intranätet under säkerhetsfliken.

¹Världshälsoorganisationen

²Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar



6. Förberedande åtgärder (kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell)

Kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell

I kommunen sker identifiering (kontinuitetsanalys) av kritiska verksamheter vid pandemi eller annan omfattande personalfrånvaro inom respektive förvaltning. Identifiering ska genomföras vid varje ny mandatperiod.

Identifieringen sammanställs förvaltningsvis och ligger till grund för kontinuitetsplanering.

Funktioner inom kommunen medverkar i nätverk och seminarier arrangerade och samordnade på länsstyrelsenivå.

Härmed är förutsättningarna goda till att uppnå god lägesuppfattning och få del av viktig information. Anpassningar i planen beroende på eventuella ändringar av myndigheter ska ske löpande.

Åtgärd	Ansvarig/utser utförare
Uppdatera pandemiplanen senast vid varje ny mandatperiod och löpande vid väsentliga förändringar från myndighetshåll	Säkerhetsstrateg
Samverkan med samhällsviktig verksamhet och myndigheter (ex Länsstyrelsen, lokala smittskyddsläkare)	Säkerhetsstrateg
Kontinuitetsplanering (se bilagor)	Respektive förvaltningschef

7. Interpandemiperiod (kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell)

WHO fas 1

Definition

Inga nya influensavirussubtyper har upptäckts bland människor. En influensavirussubtyp som orsakat infektion bland människor kan förekomma bland djur. Risker för infektion och sjukdom hos människor bedöms som låg.

Nationella åtgärder

Socialstyrelsen följer utvecklingen i EU och WHO.

Smittskyddsinstitutet följer den epidemiologiska utvecklingen och rapporterar fortlöpande till Socialstyrelsen.

Smittskyddsläkarna informeras fortlöpande av Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet.

Berörda myndigheter utvecklar metoder och strukturer för att minska effekterna av den årliga influensan som också kommer att vara användbara under en pandemi.

WHO fas 2

Definition

Inga nya influensavirussubtyper har upptäckts bland människor. En influensavirussubtyp cirkulerar bland djur och utgör en påtaglig risk för sjukdom hos människor.

Nationella åtgärder

Åtgärder som i fas 1 fortsätter.



Kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell

Inom kommunen vidtas inga direkta åtgärder under interpandemiperioden (WHO fas 1 & 2), möjligen kan kontinuitetsplaner ses över i samband med att myndigheter uppmärksammar om förändringar i regelverk mm

Åtgärd	Ansvarig/utser utförare
Följer utvecklingen och vidarebefordrar information till berörda inom organisationen	Säkerhetsstrateg

8. Pandemivarningsperiod (kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell)**WHO fas 3****Definition**

Infektion med en ny virussubtyp hos människor har bekräftats men den har endast i sällsynta fall spritts från människa till människa.

Nationella åtgärder

Nationella pandemigruppen (NPG) sammankallas.

Socialstyrelsen följer utvecklingen i EU och WHO.

Smittskyddsinstitutet följer den epidemiologiska utvecklingen och rapporterar fortlöpande till Socialstyrelsen.

Smittskyddsläkarna informeras i sin tur fortlöpande av Socialstyrelsen.

WHO fas 4**Definition**

Små anhopningar av mänskliga fall är identifierade med begränsad smitta mellan människor vilket antyder att virus är dåligt anpassat till människa.

Nationella åtgärder

Nationella pandemigruppen (NPG) sammankallas.

Socialstyrelsen uppdaterar den nationella planen med fokus på riktlinjerna för hur antivirala läkemedel och vaccin ska användas utifrån epidemiologiska data om de nya virustyperna.

Kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell

Kommunen följer i dessa faser (WHO fas 3 & 4) utvecklingen och ser över behovet om att lägga ut information på hemsida och intranätet. Förberedelser för att kunna länka till aktuella och tillämpliga webbsidor sker.

Kommunen medverkar i samverkansformer som initieras från ansvariga myndigheter.

Åtgärd	Ansvarig/utser utförare
Följer utvecklingen och vidarebefordrar information till berörda personalfunktioner inom organisationen	Säkerhetsstrateg
Förberedelser för intern och extern information	Informationsansvarig



Medverkar med berörda funktioner inom kommunen i samverkansformer initierade av ansvarig myndighet	Säkerhetsstrateg
----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------

WHO fas 5

Definition

Större anhopningar av fall men spridningen är fortfarande lokaliserad, vilket antyder att virus blir allt mer anpassat till människa. Påtaglig pandemisk.

Nationella åtgärder

Nationella pandemigruppen sammankallas.

Samtliga myndigheter ser över sin verksamhet och de funktioner som är särskilt viktiga att säkerställa.

Smittskyddsinstitutet anpassar sin övervakning efter varje fas enligt särskild plan.

Socialstyrelsen samordnar smittskyddsläkarnas och landstingens arbete med planer för användning av vaccin och antivirala läkemedel samt provtagning och hantering av smittade patienter.

Socialstyrelsen informerar regeringen fortlöpande från denna fas och under efterföljande faser av pandemin.

Socialstyrelsen följer arbetet i WHO och EU samt vidarebefordrar riktlinjer som tas fram för att förhindra smittspridning, exempelvis reseråd med mera.

Kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell

Under denna fas (WHO fas 5) börjar inom kommunen åtgärder förberedas alternativt vidtas. Pandemiplanen utgör ett beslutsstöd för olika chefsnivåer inom förvaltningarna och för centrala personalfunktioner. Åtgärder innebär att per förvaltning aktualisera sin kontinuitetsplan och förbereda vilka funktioner som måste säkerställas.

Information till anställda sker via intranät och arbetsplatsträffar. Via vår hemsida länkas till ansvariga myndigheters hemsidor där samlad information om händelseutveckling och egna åtgärder finns.

Inom länet sker information och samverkan genom olika myndigheters initiativ och förväntat ansvar. Kommunen medverkar med utpekade funktioner i tillämpliga forum för att uppnå en bra lägesbild över pandemins utbredning och konsekvenser.

Länets samlade lägesbild är en punkt på kommundirektörens ledningsträffar.

I denna fas förutsätts att förvaltningarna själva klarar att hantera personalfrågor och distribuera den information som upprättas för situationen.

Krisledningsnämndens ordförande hålls underrättad om vilka åtgärder som vidtas och om behov av samordning uppstår.

Åtgärd	Ansvarig/utser utförare
Kommundirektörens ledningsgrupp har pandemisituationen som stående punkt på ordinarie ledningsmöten. Säkerhetsstrateg är föredragande	Kommundirektör
Krisledningsnämndens ordförande hålls underrättad om kommunens åtgärder	Kommundirektör



Samverkan klarläggs med landstinget (smittskyddet, vårdcentraler)	Säkerhetsstrateg
Samverkan klarläggs med Länsstyrelsen	Säkerhetsstrateg
Aktivera information till medborgarna via hemsidan och personal via Intranätet	Informationsansvarig
Förvaltningarna ser över sina kontinuitetsplaner och förbereder hur tänkt prioriterad verksamhet ska upprätthållas och vilka personer som kan vara prioriterade för olika åtgärder	Förvaltningschef

9: Pandemiperiod (kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell)

WHO fas 6

Definition

Ökad och oavbruten smitta sker mellan människor i hela samhället.

Nationella åtgärder

Åtgärder som i fas 5 fortsätter.

Kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell

Kommunens krisledningsnämnd kan aktiveras om det är nödvändigt för att uppnå effektiv samordning och samverkan mellan förvaltningar och bolag inom kommunen.

Krisledningsgrupp/fokusgrupp aktiveras för att stödja ledningsarbetet och förvaltningarna.

Information och kommunikation till medborgare, personal, massmedia och andra aktörer inom kommunens geografiska blir en prioriterad uppgift för kommunledningen.

Informationen ska lämnas snabbt, regelbundet, vara lättbegripligt, korrekt och entydigt.

Kommunen vidtar i denna fas alla de åtgärder som är nödvändiga för att begränsa smittspridning bland egen personal i samhällsviktiga verksamheter för att säkerställa god personaltillgång.

I de situationer det är nödvändigt sker prioriteringar till fördel för de samhällsviktiga verksamheter som inte kan avvaras under en kulmen av en utbruten pandemi.

Samverkan och samordning med landsting och andra nödvändiga externa aktörer inleds och upprätthålls genom medverkan i de mötesformer som blir aktiverade.

Restriktioner och tillfälliga instruktioner för att underlätta personalplanering och begränsa eller förhindra smittspridning förbereds och verkställs vid behov.

Åtgärd	Ansvarig/utser utförare
Vid behov fatta beslut om extraordinär händelse. Krisledningsnämnden leder kommunens verksamheter i berörda delar	Ordförande i krisledningsnämnd



Organisera fokusgrupp oavsett situationen bedöms extraordinär eller inte för att uppnå god lägesbild och säkerställa gemensamma åtgärder och rutiner i förvaltningarna	Kommundirektör/ Säkerhetsstrateg
Överväg att begära in samverkansperson från landstinget i krisledningsgruppen (lokal smittskyddsläkare om sådan finns)	Krisledningsgrupp
Samverkan med Länsstyrelsen	Krisledningsgrupp
Informera allmänhet och massmedia (uppnå liktydig information med andra aktörer)	Krisledningsgrupp/ Informationsansvarig
Information till anställda	Krisledningsgrupp/ Informationsansvarig
Klargör med landsting om ansvarsfördelning kring: <ul style="list-style-type: none"> • kommunal- och landstingsvård • öppenvård och slutenvård om vårdssituationen förändras så att kommunen måste ta hem en ökad mängd vårdtagare för att avlasta sjukvården	Krisledningsgrupp i samverkan med regional medicinsk katastrofledning
Kontinuerlig lägesuppföljning av personalläget och verksamhetsstörningar inom förvaltningarna	Krisledningsgrupp/ Förvaltningschef
Beslut om stängning av verksamheter, prioriteringar och omfördelning av resurser inom kommunen. Kontinuitetsanalysen för verksamheterna kan utgöra grund för sådan planering	Krisledningsnämnd/ Krisledningsgrupp/ Förvaltningschef
Nedan följer exempel på åtgärder som kan begränsa smittspridning och underlätta för verksamheter och personal att ändå utföra det mest viktiga arbetet. Åtgärderna bör föregås av beslut från förvaltningschef eller krisledning. <ul style="list-style-type: none"> • Om det är möjligt, låt personalen arbeta hemifrån • Undvik fysiska möten, ersätt med tel. möte eller liknande • Underlätta för personal att kunna ta hand om egna sjuka anhöriga eller friska barn om barnomsorg eller skola tvingats stänga • Se över alternativ som kortare arbetspass eller flexibla arbetstider 	Krisledningsgrupp/ Förvaltningschef
Behov om rätt åtgärder kring hygien för att minska smittrisken bör diskuteras med företagshälsovård eller smittskyddsläkare. Instruktioner upprättas och distribueras	Krisledningsgrupp/ Förvaltningschef/ Informationsansvarig
Utvärdera efterhand och senast vid avslutad pandemi hur arbetet har genomförts och upplevts (mall i Handbok för krisledning)	Krisledningsnämnd/ Krisledningsgrupp/ Förvaltningschef



Nedan följer förslag på åtgärder som kan vidtas inom respektive förvaltning utan beslut från central krisledning.

Åtgärd	Ansvarig/utser utförare
Förutse vilka problem som kan uppstå till följd av störningar i leveranser av varor och tjänster som är nödvändiga för verksamheten	Respektive förvaltning
Inventera kontinuerligt vilka extra personalresurser som finns att tillgå (vikarier, nya pensionärer mm)	Respektive förvaltning
Bedöm behov, prioriteringar och föreslå tillvägagångssätt för eventuell vaccinering av personal, brukare, kunder och elever. Resultat delges fokusgrupp	Respektive förvaltning
Omfördela kvalificerad personal för att i varje situation optimalt utnyttja tillgänglig kompetens	Respektive förvaltning
Inventera och utvärdera kontinuerligt användningen av personal (rapport till central krisledning kan bli nödvändig)	Respektive förvaltning
Analysera hur er verksamhet kan komma att påverkas av störningar i kollektivtrafiken	Respektive förvaltning
Se över om det är aktuellt att ordna med övernattningsmöjligheter för egen personal i närheten av arbetsplatsen (kan gälla unik kompetens)	Respektive förvaltning
Vidta åtgärder för att säkra de mest angelägna leveranserna. Vilken beredskap för pandemi har era leverantörer? Överväg att ingå avtal med flera leverantörer	Respektive förvaltning
I avvaktan på aktuella instruktioner och restriktioner kring hygien kan det säkerställas att god hygien säkerställs i pentryn och på toaletter	Respektive förvaltning

En andra influensavåg

En andra influensavåg kan uppträda 3 – 9 månader efter den första vågen. Historiskt sätt slår den andra vågen till med större påfrestningar än den första. Det som talar för att klara den är att vissa förberedelser redan är vidtagna i den första vågen och att tillgången på vaccin är mer säkerställd i detta skede.



10. Postpandemiperiod (kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell)

Definition

Återgång till interpandemisk period.

Nationella åtgärder

Utvärdering av åtgärder som genomförts under pandemin. Återgång till verksamhet som vid normal drift och som under en interpandemisk period.

Kommunens förhållningssätt i gult fält och åtgärder i tabell

Kommunen återgår till normal drift och samtliga verksamheter och nivåer i krisledning utvärderar det planerade och genomförda arbetet.	
Åtgärd	Ansvarig/ utser utförare
Utvärdera insatsen (utvärderingsmall i handbok för krisledning)	Samtliga inblandade

Bilaga

Vägledning för Identifiering av kritisk verksamhet
(inkluderar exempel på kontinuitetsplan och prioriteringar)

