Pandemiplanering i Lunds kommun

Pandemi definieras enligt Socialstyrelsen som ”när en infektionssjukdom sprids över stora delar av världen och drabbar en stor andel av befolkningen i varje land”. Drabbas bara ett enskilt land av en infektionssjukdom talar man istället om en *epidemi*.

Lunds kommuns centrala handlingsplan vid en pandemi beskriver kommunövergripande åtgärder för att hantera en pandemi inom kommunens geografiska områdesansvar. Planen och dess åtgärder träder i kraft när det finns misstanke om eller alternativt föreligger ett utbrott av en ny influensatyp som snabbt får spridning mellan människor och som ger upphov till en pandemi. Planen träder i kraft redan under förvarningsfasen, det vill säga då en pandemi är bekräftad i Nordeuropa men som ännu inte nått Sverige. I Bilaga 1 finns planeringsfaser vid en pandemi för att lättare kunna avgöra var i pandemiutbrottet man befinner sig och planera därefter. Varje förvaltning i Lunds kommun har dessutom en egen, verksamhetsspecifik pandemiplan.

Varje år orsakar influensa större eller mindre årliga epidemier beroende på spridning av virus med gradvist förändrade egenskaper som många saknar eller har begränsad immunitet mot. Den årliga influensaepidemin varar oftast 6–8 veckor, och andelen sjuka i befolkningen varierar mellan 2 och 15 procent. Om dessa nya varianter av virus leder till en världsomfattande pandemi kan effekterna på hela samhället bli dramatiska. [1]

En pandemi medför flera problem, både kring sjukdom och sjukdomsutbrott men även avseende följdpåverkningar i form av oro och ändrade beteenden hos befolkning. En pandemi kan också leda till stora personalbortfall i diverse verksamheter. Därför är det viktigt att man inom sin verksamhet ser över planeringen kring eventuella samhällsviktiga verksamheter som måste fungera även vid personalbortfall och gör prioriteringar därefter.

Kommunen ansvarar för de personer som befinner sig inom kommunens geografiska område. Kommunen ska därför verka för att sådan verksamhet som alltid måste upprätthållas kan bedrivas även vid en pandemi. Nedan följer ett antal planeringsförutsättningar som verksamheter kan utgå från.

Planeringsförutsättningar

I planeringen för en allvarlig pandemi är det viktigt att alla har ungefär samma bild av vad sjukdomen kommer att orsaka, och vilka konsekvenserna kommer att bli.

[1] *För mer djupgående läsning om pandemier och deras konsekvenser, se Nationell plan för pandemisk influensa från Socialstyrelsen*

När alla aktörer utgår från samma planeringsscenario ökar förutsättningarna för att både insatserna och samarbetet fungerar när pandemin är ett faktum.

Baserat på slutsatser av tidigare influensapandemier samt underlag från WHO och ECDC rekommenderar MSB och Socialstyrelsen därför att myndigheter och företag planerar beredskapsinsatser utifrån följande utgångspunkter:

- Under en period av 6-8 veckor ska en frånvaro om minst 15 procent av de anställda kunna hanteras.
- Pandemin når en kulmen under vecka två och tre, då en frånvaro på upp till 50 procent av de anställda 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 tre till fyra månader.
- Pandemier är inte som den årliga influensan begränsad till vintermånaderna, utan kan förekomma vid vilken tid på året som helst.
- För dem som blir sjuka kan vi räkna med en frånvaro på **minst** fem arbetsdagar.
- Sjukdomen kommer sannolikt inte att drabba samhället likformigt, utan under en viss tid kan en betydligt större andel av arbetsstyrkan vara frånvarande – speciellt i mindre arbetsgrupper.

Speciella problem i storstadsregionerna

Beräkningar indikerar att en pandemi kan spridas snabbare i storstadsregionen på grund av regionens speciella arbets-, studie-, kommunikations- och ålderssammansättningsegenskaper så det finns mycket god anledning för kommunen att ha ett välsmort nätverk för tillgång till källor för beslut om tidig vaccination, behandling med antiviral profylax samt olika åtgärder för att reducera det sociala kontaktmönstret.

Lunds kommun samarbetar med de nio kommunerna som ligger i Malmöregionen och som har ett gemensamt ansvar för att aktivera motåtgärder för kommunövergränsande åtgärder. Sådana åtgärder ska skydda både de som tillbringar sin tid inom den egna kommunen och de som pendlar in och ut.

En gemensam analys[2] har identifierat de viktigaste underlagen för åtgärder mot en pandemi och effekterna av olika kontaktreducerande åtgärder i respektive kommun. Det är till exempel inte självklart att man måste stänga alla förskolor i en kommun för att få optimal effekt på sjukfrånvaro och sjuklighet.

[2] Utförd av SWECO på uppdrag av Arbetsgruppen Samverkan Storstadsrisk 2009-2010

2021-02-19

Pandemiplanering på förvaltningarna i Lunds kommun

Alla förvaltningar i kommunen har tittat på vilka konsekvenser en influensapandemi har för verksamheten. Särskilt de förvaltningar som har samhällsviktig verksamhet har identifierat nyckelpersoner och gjort förberedelser för att kunna klara verksamheten under ett stort personalbortfall. Verksamheternas arbete inför och under en pandemi definieras i respektive förvaltnings *Handlingsplan vid pandemi* (vilka omfattas av sekretess, då de innehåller information om samhällsviktig verksamhet).

Bilaga 1. Planeringsfaser vid pandemi

Förslag till planeringsfaser

Kommunen har många egna verksamheter som är viktiga att säkerställa inför en pandemi, inte minst omsorgsverksamheten och kommunens informationshantering. Inom ramen för sitt geografiska områdesansvar bör kommunen också verka för att samhällsviktig verksamhet i övrigt kan fungera på en acceptabel nivå under en pandemi.

Samtliga kommunala verksamheter bör förbereda sin organisation för en pandemi och också tänka igenom vad som förväntas av organisationen. Vilka blir problemen? Behöver det vidtas särskilda åtgärder? Vilken verksamhet ska upprätthållas? Hur kan vi klara detta?

Kommunala planeringsfaser

Kommunen bör följa WHO:s riktlinjer för fastställande av vilken fas en pandemi befinner sig i. Det bör i sammanhanget tas i beaktande att WHO:s faser följer den globala utvecklingen vilket i sig inte nödvändigtvis behöver innebära att pandemiutvecklingen i Sverige befinner sig i samma fas.

För att lyckas behövs tydlig ledning, bra struktur och INFORMATION. De fyra faserna är:

1. **Bevakning**
2. **Beredskap**
3. **Akut fas**
4. **Återgång**

Kommunledningens hanteringsförmåga

Som en följd av det geografiska områdesansvaret och ansvaret för ledningen inom den egna organisationen ska kommunledningen vid pandemi:

- Leda den egna verksamheten
- Fatta väl avvägda beslut inom det egna verksamhets- och ansvarsområdet
- Sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information till allmänhet och media
- I övrigt medverka samordnat och kompetent med andra ansvariga aktörer

Operativ hanteringsförmåga i förvaltningarna

Varje organisatorisk enhet som bedriver samhällsviktig verksamhet i Lunds kommun ska ha en god förmåga att:

- Leda den egna verksamheten
- Identifiera de kritiska funktionerna i den egna verksamheten
- Identifiera behov och efterfrågan av egen verksamhet
- Identifiera ”bemanningskrav” och sörja för att säkerställa de egna verksamheterna
- Minimera exponering av oönskade konsekvenser och att prioritera de viktigaste målgrupperna utifrån liv, hälsa och kritiska samhällsfunktioner

- I övrigt medverka samordnat och kompetent med andra ansvariga aktörer

Ledning vid pandemi

Varje kommun har sin egen gällande plan för extraordinära händelser (i Lunds kommun kallad *Central handlingsplan för hantering av extraordinära händelser*). Kommunerna utvecklade inför pandemin 2009 även separata pandemiplaner. Dessa kan behöva ses över då nya pandemier bryter ut.

Det kan vara lämpligt att anpassa planeringen efter WHO:s faser då dessa ligger till grund för den nationella planeringen samt till smittskyddsläkares beslut. Nedan följer förslag på organisation av pandemiarbetet på kommunal nivå som syftar till att tydliggöra ledning och en robust struktur.

Tänk på!

För att förbereda sig för en pandemi bör verksamhetsutövare identifiera vilka uppgifter som måste kunna utföras vid en pandemi och undersöka konsekvensen av avbrott i dessa. Därefter bör en identifiering ske av vilka resurser och leveranskedjor som är avgörande för att de prioriterade uppgifterna skall kunna utföras, och analysera sårbarheten hos dessa resurser och leveranser.

I vissa verksamheter kan exempelvis viktiga personella resursers närvaro vara kritisk för att upprätthålla verksamheten under en pandemi, medan andra verksamheter klarar av att ”leverera” med en mycket mindre del av den totala personalstyrkan.

I Bevakningsfasen (nivå 1)

Kommunens ledning och organisation bör i Bevakningsfasen bestå av:

- Ordinarie ledningsstruktur
- Kommunens säkerhetssamordnare, eller motsvarande, som ansvarar för planering och leder pandemiplaneringsgruppen
- Samverkan Storstadsrisk
- Personalplanering - förberedelser
- Omvärldsbevakning på regional, nationell och internationell nivå
- Samverkan med region och länsstyrelsen
- Översyn och uppdatering av delegationsordningar
- Riktad informationsspridning till förvaltningsdirektörsgrupp

I Beredskapsfasen (nivå 2)

Kommunens ledning och organisation bör i Beredskapsfasen bestå av:

- Ordinarie ledningsstruktur
- Skärpt omvärldsbevakning
- Tät samverkan med lokalregionalt råd
- Avstämningar med ledningsgrupp – förvaltningsdirektörsgrupp. Eventuellt att det bildas en Pandemigrupp och/eller en Informationsgrupp

- Riktade informationsinsatser för kommunanställda
- Lokala (nöd)kollektivavtal vid intag av extrapersonal
- Personalplaneringsresurser. Inventering och rekrytering av tillfälliga förstärkningar
- Eventuell ledningsövning – kompletteringsutbildning

I Akut fas (nivå 3)

Kommunens ledning och organisation bör i Akut fas bestå av:

- Ordinarie ledningsstruktur – krisledningsnämnd ska vara i beredskap
- Beredskap 24/7 gäller för säkerhetssamordnare, webbredaktör, IT-drift med särskilt fokus på aktuell pandemi
- Samverkan sker i lokalregionalt råd
- Krisledningsstab aktiveras enligt Central handlingsplan för extraordinära händelser
- Informationsverksamhet centraliseras och intensifieras
- Förvaltningar och bolag upprättar krisledning
- Dagliga möten med förvaltnings- och bolagschefsgrupp ska ske
- Nödvändiga, tillfälliga förflyttningar av personal genomförs
- Beslut om eventuell stängning av verksamheter
- Daglig rapportering – internt till kommunens krisledningsstab och externt till Länsstyrelsen och Smittskyddsenheten

I Återgångsfas (nivå 4)

Kommunens ledning och organisation bör i Återgångsfas bestå av:

- Ordinarie ledning återtas efterhand som personalstyrkan byggs upp i verksamheterna
- Pandemiarbetsgruppen övertar uppgifter för omvärldsbevakning, rapportering, samverkan, information och dokumentationssammanställning.
- Utvärdering ska göras av Pandemiarbetsgruppen

Kommunikation vid en pandemi

De viktigaste riktlinjerna för kommunikation vid en pandemi är:

- Samordna och verifiera den information som skickas ut
- Koppla till webbportalen krisinformation.se
- Fundera över vilka målgrupper som behöver ta del av information och hur dessa nås

Riskkommunikation i en pandemisituation är en nyckelfunktion och spelar en mycket viktig roll för att få acceptans för de frihetsbegränsande samhällsåtgärder som kan bli aktuella i en pandemi. Förhållandena för de informationsansvariga i samhället och på arbetsplatser kommer att vara ansträngda under en pandemi men samtidigt också kritiska för effektiviteten av beredskap och krishantering.

Vid utvärderingen av 2009 års pandemi inom Samverkan Storstadsrisk fann samordnarna stora brister i kommunikationen. Publicering av verifierad och icke-verifierad information skedde på många webbplatser och hemsidor utan någon som helst tydlig struktur på uppdrag av medarbetare med och utan befogenheter. I all välvilja spreds information i dokument och informationsmaterial till medarbetare och allmänhet.

Lärdomen från 2009 är att det är av yttersta vikt att all information **samordnas** och **verifieras** samt har en tydlig ägare och avsändare.

Webbplatsen www.krisinformation.se bedöms vara en trovärdig och uppdaterad källa.

Det är också viktigt att ha tillgång till snabb översättningskapacitet för att nå icke-svenskspråkiga i storstadsregionen. Kommunen har ett antal tolkar som kan användas för detta, information finns på inloggad.