



Plan vid pandemi - omfattande spridning av smittsam sjukdom

Dokumenttyp:	Policy
Beslutad av:	Kommunfullmäktige (2020-09-16 § 90)
Gäller för:	Alla kommunens verksamheter inklusive kommunala bolag
Giltig fr.o.m.:	2020-09-16
Dokumentansvarig:	Kommundirektör
Senast reviderad:	
Senast granskad:	

Innehåll

Plan vid pandemi - omfattande spridning av smittsam sjukdom	1
Inledning	3
Förkortningar och begreppsförklaringar	3
Kris eller extraordinär händelse.....	3
Mål och syfte.....	4
Avgränsningar och samhällsviktig verksamhet.....	4
Planeringsförutsättningar	5
Principer.....	5
Ta höjd i planeringen för en allvarlig situation.....	5
Flexibel hantering	5
Effektiv och proportionerlig resursanvändning.....	5
Lagstiftning.....	5
Grund för prioriteringar	6
Ansvarsområden	6
Kommunens ansvar	6
Kontinuitetsplaner	7
Kommunens krisledningsorganisation.....	7
Policy – Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser i Vetlanda kommun (KF 2016-06-15 §).	7
Bildandet av en Inriktnings- och samordningsfunktion, ISF-grupp.....	7
Samverkan och samordning med myndigheter och andra aktörer.....	7
Samverkande myndigheter.....	8
Personal – samtliga förvaltnings- och bolagsledningarna i samråd med personalansvariga	8
Säkerställa personaltillgång för kritiska funktioner	8
Säkerställa tillgång till skyddsutrustning	9
Kommunikation.....	9
Kommunikationsfunktion	9
Referenser.....	10
Webbadresser.....	10

Inledning

En pandemi innebär¹ en omfattande spridning till alla världens kontinenter av en helt ny typ av smittsam sjukdom. Vid en pandemi kommer sjukdomen med stor sannolikhet påverka stora delar av vårt samhälle och världens befolkning.

Det är WHO som deklarerar om en smittspridning bedöms vara en pandemi.

Bedömningen baseras på sjukdomens aktuella och potentiella utbredning på global nivå.

I Sverige är det Folkhälsomyndigheten, FHM som har ansvaret för att samordna beredskapen mot allvarliga hälsohot enligt IHR (Internationella hälsoreglementet).

Myndigheten är utsedd till nationell kontaktpunkt av regeringen och har rapporteringsskyldighet till WHO.

En översyn av Plan för pandemi – omfattande spridning av smittsam sjukdom har gjorts 2020 i samband med omfattande spridning av ett nytt coronavirus, som innebär en ny typ av smittsam sjukdom (Covid-19).

WHO klassade utbrottet som en pandemi 2020-03-11.

För vidare information om en pandemi:

Folkhälsomyndigheten: Pandemiberedskap – hur vi förbereder oss.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/b6cce03c4d0e4e7ca3c9841bd96e6b3a/pandemiberedskap-hur-vi-forbereder-oss-19074-1.pdf>

Förkortningar och begreppsförklaringar

ECDC	Europeiska smittskyddsmyndigheten
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
IHR	Internationella hälsoreglementet
ISF	Inriktnings- och samordningsfunktion
WHO	World Health Organisation/Världshälsorganisationen
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SoL	Socialtjänstlagen
MSB	Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap
FHM	Folkhälsomyndigheten

Kris eller extraordinär händelse

Kris eller extraordinär händelse är en händelse som blir en längre påfrestning/ ansträngning på kommunorganisationen och samhället i stort. En kris eller en extraordinär händelse inträffar sällan, har stora effekter för samhället och drabbar

¹ Folkhälsomyndigheten.se

många. Ett exempel på en kris eller extraordinär händelse kan vara oväder som påverkar infrastrukturen, bortfall av dricksvattnet och större kärnkraftsolycka. Aktuellt exempel på händelse som är, eller kan utvecklas/har utvecklats till extraordinär är:

- Hälsöförstörande skeenden, sjukdomsspridning (människor).
- Hälsöförstörande skeenden, sjukdomsspridning (djur).

Allvarliga händelser och extraordinära händelser uppstår sällan från en stund till en annan. Händelsen utvecklas och eskalerar oftast från en allvarlig händelse. När den allvarliga händelsen övergår till kris och extraordinär händelse är en bedömningsfråga. Kraven för att definiera en händelse som extraordinär återfinns i Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, SFS 2006:544.

Inriktnings- och samordningsfunktion, ISF

En inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) är en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning.

Mål och syfte

Målet med en pandemiplan är att den ska vara ett stöd för alla verksamhetsansvariga i Vetlanda kommun i arbetet med att bygga upp sin beredskap inför ett utbrott av en pandemi eller när utbrottet av en pandemi redan är etablerad.

Syftet är att öka kommunens förmåga att leda och upprätthålla sin verksamhet före, under och efter ett utbrott av en pandemi med avseende på invånarnas behov.

Avgränsningar och samhällsviktig verksamhet

En samhällsviktig verksamhet definieras som en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av, eller svår störning i, funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden. Även funktioner som är nödvändiga eller mycket väsentliga för att hantera en pågående kris är att betrakta som samhällsviktig verksamhet.

För att säkerställa samhällets funktionalitet även vid en kris måste någon identifiera vilka verksamheter som behöver upprätthållas för att undvika eller hantera denna kris.²

² Sid. 19, Planering för beredskap mot pandemisk influensa, Folkhälsomyndigheten, 2015

Planeringsförutsättningar

Principer³

Med anledning av osäkerheten vad gäller en pandemis omfattning och allvarlighetsgrad bör följande principer genomsyra beredskapen inför en pandemi och åtgärder under en pandemi:

Ta höjd i planeringen för en allvarlig situation

Planer behöver upprättas som kan hantera en pandemi där ett stort antal individer dör eller blir allvarligt sjuka och/eller att pandemin orsakar stora samhällsstörningar. I ett inledningsskede med begränsad och osäker information måste åtgärderna utgå från detta.

Flexibel hantering

Beredskapsplaneringen måste ge utrymme för kontinuerlig anpassning av planer och åtgärder med hänsyn till kunskapsutveckling och pandemins förlopp i Sverige och internationellt.

Effektiv och proportionerlig resursanvändning

Under en pandemi kommer behovet av samhällets resurser förmodligen att vara större än annars, det gäller inte minst hälso- och sjukvården och omsorgen. Det är därför nödvändigt att resursanvändningen prioriteras och dimensioneras så att målen för pandemihanteringen kan uppnås utan att de negativa konsekvenserna överstiger de förväntade positiva effekterna.

Lagstiftning

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. Myndigheterna kan till exempel inte beordra aktörer inom samhällsviktig verksamhet att bedriva en viss nivå på sin verksamhet.

Smittskyddslagen⁴ har stor betydelse vid en pandemi. Där anges till exempel den enskildes skyldighet att förebygga smittspridning. Regeringen kan med stöd av 9 kap. 2 § föreskriva att bestämmelserna om samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas, vilket medför att vissa extraordinära smittskyddsåtgärder kan bli aktuella.

³ Sid 14, Planering för beredskap mot pandemisk influensa, Folkhälsomyndigheten 2015

⁴ Smittskyddslag (SFS 2004:168)

Övrig lagstiftning som kan bli aktuell vid en pandemi rör åtgärder som vid behov kan användas för att begränsa smittspridning - som att begränsa allmänna sammankomster eller att vid behov stänga arbetsplatser och skolor.

Tidsbegränsade förordningar och/eller lagstiftning kan vara aktuellt under en pandemi. Därför är det viktigt att följa informationen på myndigheters webbplatser, ex. :

- Regeringen.se
- Krisinformation.se
- Socialstyrelsen.se
- Folkhalsomyndigheten.se

Grund för prioriteringar

WHO framhåller vikten av att formerna för prioritering är adekvata och rättvisa, oavsett vilka prioriteringar som görs. Det är viktigt att myndigheterna är öppna med vilka prioriteringar som görs, varför och vilken kunskap de bygger på. De ska också vara möjliga att revidera. Då kan prioriteringarna förankras på ett bra sätt och få legitimitet.

Ansvarsområden

En pandemi berör många aktörer i samhället. I Sverige bygger allt krisberedskapsarbete på tre grundprinciper:

- **Ansvarsprincipen**

Den som ansvarar för en verksamhet i normalsituationen ska göra det även under en kris.

- **Närhetsprincipen**

En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

- **Likhetsprincipen**

Verksamheten vid en kris ska likna den normala i så stor utsträckning som möjligt.

Kommunens ansvar

Inför en pandemi ska kommunen skapa sig god kunskap om risker och sårbarheter – både för hela det geografiska området och för kommunens egen verksamhet specifikt – och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa verksamhet som alltid måste upprätthållas. I arbetet ingår även att förbereda för krishantering och planera för hur man ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse. Inom sitt geografiska område ska kommunerna verka för en samordning i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet utifrån underlag från aktörer inom området.

Kontinuitetsplaner

För Vetlanda kommuns förvaltningar och bolag finns kontinuitetsplaner med prioritering av verksamheter vid en pandemi. Planerna uppdateras kontinuerligt av resp. förvaltning och bolag. Vid pandemi lämnas resp. plan till ISF-gruppen.

Kommunens krisledningsorganisation

Policy – Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser i Vetlanda kommun (KF 2016-06-15 §).

Vid allvarliga händelser, kriser och extraordinära händelser som påverkar Vetlanda kommun upprättas en särskild krisorganisation. Se Policy - Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser i Vetlanda kommun ((KF 2016-06-15 §).

Kommunstyrelsens presidium kan fatta beslut om att krisledningsnämnden ska träda i funktion. Vid en kris eller extraordinär händelse ligger det politiska ansvaret på kommunens krisledningsnämnd, som får fatta beslut om att överta en eller flera nämnders/styrelser verksamhetsområden i den utsträckning som är nödvändig beroende på händelse och omfattning.

Kommunens ledningsgrupp, KLG utgör krisledningsgrupp och leds av kommundirektör eller dennes ersättare. Kommundirektör eller dennes ersättare leder även bas-gruppen, som aktiveras om behov finns. Bas-gruppen består av kommundirektör, räddningschef, stabschef och kommunikationschef.

Bildandet av en Inriktnings- och samordningsfunktion, ISF-grupp

En inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) är en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning⁵.

Basgruppen tillsätter en ISF-grupp och beslutar om vilka funktioner som ska ingå. Gruppen, som leds av kommundirektören, kan förändras utifrån kommundirektörens initiativ beroende på krisens utveckling.

Samverkan och samordning med myndigheter och andra aktörer

För att skapa en gemensam lägesbild och god samordning krävs samverkan med andra myndigheter, företag och aktörer. Initialt under en pandemi är samverkansbehov i form av omvärldsbevakning och informationsflöde av stor vikt.

⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB

Samverkande myndigheter

- Länsstyrelsen
- Regionen
- Primärvård/ - Vårdcentraler/Kommunal hälso- och sjukvård
- m.fl.

Under en pandemi kan även personalresurser behöva samplaneras mellan olika huvudmän.

Personal – samtliga förvaltnings- och bolagsledningar i samråd med personalansvariga

- Kontinuerligt inventera och utvärdera användning av personalresurserna (som kommer att vara en av de kritiska faktorerna under en pandemi). Inventering/utvärdering ska ske utifrån bortfall av personal på nivån 15 % och 50 %.
- Fortlöpande undersöka arbetsförhållanden och bedöma riskerna för att arbetstagarna ska drabbas av pandemin. Även den psykiska påfrestningen skall bedömas.
- Sprida kunskap om bland annat smittrisker, förhållningssätt och symptom för att undvika smitta. Olika yrkesgrupper kan behöva olika kunskaper och information.
- Arbeta med arbetsmiljöarbete i nära samverkan med skyddsombud och arbetstagare. Om arbetstagarna har förtroende för arbetsgivarens organisation och stöd vid en pandemi kan risken minska för att personal uteblir på grund av oro.
- Omfördela personal vid en hög frånvaro inom vissa enheter.

Säkerställa personaltillgång för kritiska funktioner

Överväg följande alternativ:

- Utbilda fler personer som kan hantera uppgifterna.
- Skriv avtal med nyligen pensionerad personal och upprätthåll adressuppgifter över dessa.
- Diskutera avtalslösningar med bemanningsföretag.
- Diskutera samverkansformer med andra organisationer som har motsvarande verksamhet.
- Kontrollera att de lösningar som väljs inte redan är bokade av andra.
- Om möjligt förlänga arbetstiden under aktuell period.
- Om möjligt låta arbete bedrivas externt, främst i bostaden, för att bland annat minska smittrisk och effektivisera bort restider.
- Identifiera viktiga dokument (till exempel styrdokument, manualer, instruktioner, avtal och sändlistor) och se till att de finns tillgängliga för flera medarbetare.

- Engagera tidigare anlitad extrapersonal.
- Sök personal för korttids- eller timanställningar från arbetsförmedling, högskolor och gymnasier.
- Ta stöd från frivilligorganisationer eller andra frivilliga.
- Se över vilka formella krav på kompetens inom berörd verksamhet som kan vara gränssättande. Finns annan personal eller nästan färdigutbildade som kan utföra uppgifterna?
- Se över legala aspekter - ta kontakt med ansvarig instans för att se om personal kan få en tillfällig legitimation eller om dispens kan ges.

Säkerställa tillgång till skyddsutrustning

- I initialskede skapas samverkan med Region och Länsstyrelse kring tillgång till skyddsutrustning.

Kommunikation

Kommunikationsfunktion

ISF-gruppen beslutar vad kommunen ska kommunicera internt och externt.

Kommunikationsfunktionen leds av kommunikationschefen eller dennes ersättare.

Kommunikationsfunktionens uppdrag är att:

- Ansvara för intern och extern kommunikation samt följa och analysera medieläget.
- Ge personalen kontinuerlig information om
 - hur verksamheten fungerar,
 - vilka åtgärder som planeras för att säkerställa den,
 - vad som förväntas av de anställda, och
 - vilket stöd de kan få.

Referenser

Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544)

Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser i Vetlanda kommun, Kommunfullmäktige (2016-06-15)

Smittskyddslag (SFS 2004:168)

Planering för beredskap mot pandemisk influensa, Folkhälsomyndigheten (2015)

Webbadresser

- www.regeringen.se
- www.krisinformation.se
- www.socialstyrelsen.se
- www.folkhalsomyndigheten.se
- www.who.int
- www.ecdc.europa.eu/en