

Pandemiplan

Plan

Diarie-/dokumentnummer: KS2023/1625
Beslut: 2023-12-07 KS §424/2023
Ersätter tidigare beslut 2020-03-02 (KS ordf § 2/2020)
Giltighetstid: 2027-12-31
Dokumentansvarig: Kommundirektör
Senast uppdaterad av: Tony Övringe

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Relation till andra styrdokument	3
3. Syfte	3
4. Mål och viljeinriktning	3
5. WHO:s faser och världens agerande inför och vid pandemi	4
Deklaration av internationella hälsohot	5
Internationell rapportering	5
6. Aktörer och ansvarsfördelning i Sverige	5
Regeringen och Regeringskansliet.....	6
Folkhälsomyndigheten	6
Socialstyrelsen	6
Läkemedelsverket	6
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).....	6
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	6
Arbetsmiljöverket	7
Länsstyrelsen Västra Götaland	7
Västra Götalandsregionen/aktörer som bedriver hälso- och sjukvård.....	7
Smittskyddsläkaren	7
Kungälv kommun	7
7. Ansvarsfördelning inom kommunen	8
Krisledningsnämnd	8
Förvaltning	8
Bolag	8
Tjänsteman i beredskap.....	8
Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).....	9
8. Samverkan och samordning med myndigheter och andra aktörer	9
9. Generella rutiner för kommunen inför och vid pandemi	9
Aktiveringsfasen (spridning i olika delar av världen och eventuella enstaka fall i Sverige)	9
Pandemisk fas	10
10. Levandegöra	10
11. Uppföljning	10

1. Inledning

En pandemi innebär en omfattande spridning av en helt ny typ av influensavirus, som med stor sannolikhet kommer att påverka stora delar vårt samhälle och världens befolkning. Det är därför viktigt att det finns en god beredskap för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, begränsa spridningen av sjukdomen i befolkningen och lindra sjukdomsförloppet hos den enskilda individen.

Beredskapsplaneringen för pandemisk influensa ska minska de negativa konsekvenserna och försöka begränsa smittspridningen.

Kommunens plan vid en pandemi beskriver kommunövergripande åtgärder.

Åtgärderna i planen träder i kraft när det finns misstanke om alternativt föreligger ett utbrott av en ny influensatyp som snabbt får spridning mellan människor och som ger upphov till en global spridning. Planen träder i kraft redan under förvarningsfasen, d.v.s. då en global epidemi är bekräftad men ännu inte nått Sverige.

2. Relation till andra styrdokument

Pandemiplanen har en koppling till kommunens Plan för hantering av extraordinär händelse samt kommunens Risk- och sårbarhetsanalys och Program för Kungälvskommuns arbete med krisberedskap och civilt försvar

3. Syfte

Syftet med denna pandemiplan är att fastställa hur Kungälvskommun ska kunna upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter på en acceptabel nivå under en influensaepidemi. Pandemiplanen avser Kungälvskommun och dess bolag och Stiftelsen.

Syftet är dessutom att Kungälvskommun och dess bolag och stiftelse ska kunna hantera en pandemi utifrån följande aspekter:

- risk för liv och hälsa
- åtaganden enligt lagstiftning eller avtal
- ekonomiska konsekvenser
- miljömässiga konsekvenser
- stort beroende hos andra viktiga aktörer eller hos allmänheten

4. Mål och viljeinriktning

De övergripande målen med pandemiarbetet är att:

- säkerställa samhällsviktig verksamhet
- minimera dödlighet och sjuklighet i befolkningen
- minimera övriga negativa konsekvenser för individen och samhället.

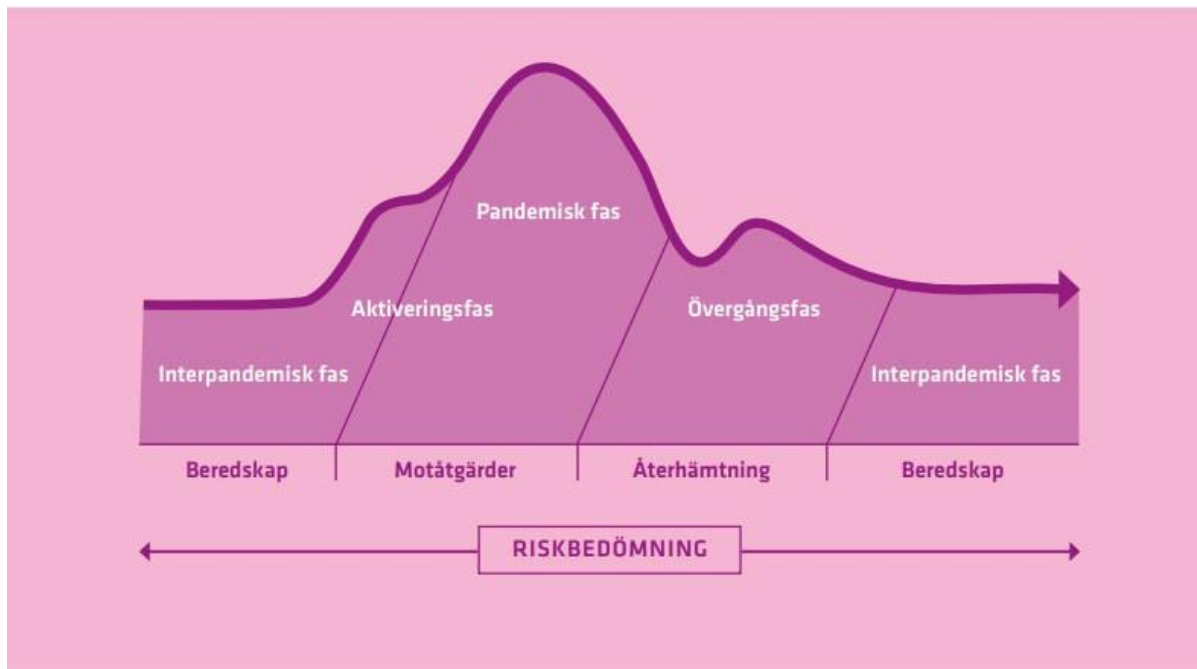
Olika strategier för att nå dessa mål är medicinska och icke-medicinska åtgärder samt kommunikationsinsatser.

Genom att försöka minska smittspridningen och fördröja pandemins förlopp, finns möjlighet att spridningskurvas topp förskjuts och planas ut. På detta sätt kan belastningen på sjukvården och samhället minska eftersom andelen sjuka vid ett givet tillfälle (kurvas topp) minskar, tiden för förberedelser ökar och vaccin hinner bli tillgängligt. En sådan effekt kan uppnås med hjälp av medicinska åtgärder (bland annat antiviral behandling och vaccinationer) och icke-medicinska åtgärder (bland annat social distansering).

5. WHO:s faser och världens agerande inför och vid pandemi

Världshälsoorganisationen (WHO) spelar en central roll under en pandemi eftersom organisationen kommer att deklarerar pandemins olika globala faser och därmed, till viss del, påverka de olika åtgärder som vidtas. WHO:s roll kommer också vara avgörande för att förmedla kunskap om pandemins epidemiologi och effekter, vilket är grunden för arbetet med pandemin.

WHO:s faser är grundläggande, eftersom de påverkar hur hela världen agerar när ett nytt virus dyker upp. WHO:s fasindelning tar ingen hänsyn till lokala variationer i pandemins spridning. Sedan pandemin 2009 har WHO ersatt sin tidigare trappstegsliknande modell över pandemins faser med ett mer sammanflätat förlopp som sätter fokus på en kontinuerlig riskbedömning på såväl global som nationell nivå. WHO:s bedömning är baserad på virologiska, epidemiologiska och kliniska data på global nivå.



Aktiveringsfasen inleds när spridningen av ett virus med pandemisk potential har identifierats bland människor. Om det nya viruset får en global spridning övergår det till en **pandemisk fas**.

Övergångsfasen inleds när globala eller regionala riskbedömningar fastställer att åtgärderna mot den pandemiska influensan kan börja trappas ner. Den **interpandemiska** fasen är tiden mellan pandemier.

Olika kontinenter, regioner, länder och geografiska områden inom länder kan vid en given tidpunkt befinna sig i olika faser. Därför gör Folkhälsomyndigheten i samverkan med andra aktörer kontinuerligt egna riskbedömningar på nationell nivå.



KUNGÄLVS KOMMUN

Deklaration av internationella hälsohot

Vid extraordinära händelser kan WHO deklarerar ett "internationellt hot mot människors hälsa" (Public Health Emergency of International Concern, PHEIC).

En sådan deklARATION innebär att:

- WHO bedömer att det finns risk för internationell spridning av exempelvis ett smittämne eller annat farligt ämne och att det finns behov av samordnade åtgärder.
- WHO får utfärda tillfälliga rekommendationer om åtgärder riktade till de drabbade länderna och andra länder i syfte att förhindra eller minska den internationella spridningen med minsta möjliga inskränkningar i den internationella trafiken. De tillfälliga rekommendationerna upphör automatiskt efter tre månader men kan förlängas.

Vid spridning av en ny influensatyp kommer WHO att bedöma dels om en PHEIC föreligger, dels om en pandemi ska deklarerar.

Internationell rapportering

Inom EU samverkar medlemsstaterna för att motverka gränsöverskridande hälsohot enligt Europaparlamentet och rådets beslut om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa (1082/2013/EU).

Folkhälsomyndigheten är nationell kontaktpunkt för det europeiska varningssystemet, Early Warning and Response System (EWRS) där medlemsstaterna snabbt kan meddela varandra och EU-kommissionen om utbrott av smittsamma sjukdomar som hotar att sprida sig till andra länder inom unionen.

Folkhälsomyndigheten ansvarar även för att kontinuerligt rapportera övervakningsdata till internationella nätverk och myndigheter. Rapporteringen av epidemiologiska och virologiska data sker till den europeiska smittskyddsmyndigheten (ECDC) och WHO.

6. Aktörer och ansvarsfördelning i Sverige

I Sverige är det Folkhälsomyndigheten som har ansvaret för att samordna beredskapen mot allvarliga hälsohot. Myndigheten är utsedd till nationell kontaktpunkt av regeringen och har en rapporteringsskyldighet till WHO.

Andra aktörer såsom kommuner, regioner och myndigheter är i sin tur skyldiga att omedelbart kontakta Folkhälsomyndighetens tjänsteman i beredskap (TiB) när de får kännedom om en misstänkt eller konstaterad händelse som kan innebära ett internationellt hot mot människors hälsa. Denna underrättelseskyldighet medför inte någon förändring i respektive myndighets ansvar att hantera händelsen och vidta åtgärder.

I Sverige ansvarar flera myndigheter på nationell, regional och lokal nivå gemensamt för att förebygga och hantera spridningen av smittsamma sjukdomar. För att arbetet vid en pandemi ska fungera på ett effektivt sätt krävs en samverkan mellan alla aktörer på alla nivåer.

Samverkansarbetet kan bestå i att:

- samla in och dela information för att få en gemensam lägesbild
- diskutera riskbedömningar och åtgärder
- koordinera åtgärder
- samordna och kommunicera budskap.

Nedanstående tabell beskriver kortfattat aktörernas roller och ansvar inför och vid en pandemi.

Regeringen och Regeringskansliet

- Skapar förutsättningar för att säkerställa tillgång till vaccin, antiviraler.
- Beslutar om influensa ska klassificeras som allmänfarlig sjukdom och därmed vara smittspåringspliktig/anmälningspliktig.
- Beslutar om lagringsstrategi för antiviraler i beredskapslager.

Folkhälsomyndigheten

- Samordnar pandemiberedskapen på nationell nivå.
- Ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå, där det operativa arbetet bedrivs.
- Samordnar framtagandet av vaccinationsstrategi.
- Avropar och distribuerar vaccin och beredskapsläkemedel.
- Ansvarar för de nationella beredskapslagren av beredskapsläkemedel.
- Ansvarar för framtagandet av rekommendationer för användning av beredskapsläkemedel.
- Samordnar kommunikationsinsatser för vaccination.
- Är internationell kontaktpunkt.
- Övervakar pandemins utveckling.
- Bedriver och utvecklar laboratoriediagnostik för detektion, typning och resistensbestämning av pandemisk influensa.
- Samordnar smittskyddet i Sverige.
- Sammankallar Nationella pandemigruppen.

Socialstyrelsen

- Är nationell kunskapsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Samordnar regioner och kommunernas krisberedskap inom hälso- och sjukvård och socialtjänst inför allvarliga händelser.
- Utfärdar föreskrifter om ordination och praktisk hantering av läkemedel inom hälso- och sjukvården, inklusive vaccinationsverksamhet.
- Förser andra myndigheter med data för utvärdering av effekt och säkerhet av läkemedel genom exempelvis data från dödsorsaks-, patient- och läkemedelsregistret.

Läkemedelsverket

- Godkänner pandemivaccin.
- Tar fram rekommendationer för läkemedelsbehandling.
- Möjliggör licensförskrivning av pandemivaccin och andra nödvändiga läkemedel vid behov och ansvarar för frisläppning av pandemivaccin i Sverige.
- Följer upp effekt och säkerhet av beredskapsläkemedel inkl. vaccin.
- Värderar risk- och nytta av läkemedel inkl. vaccin.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- Stödjer, vid behov, regioner och kommuner vid upphandlingar av transporter av vaccin.
- Stödjer regioner och kommuner vid samordningsbehov och upprättar kommunikationskanaler.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

- Stödjer nationell samordning mellan aktörer vid pandemi.
- Bevakar och bedömer konsekvenser av en pandemi för samhället och samhällsviktiga verksamheter.
- Stödjer centrala myndigheters, länsstyrelsers, regioners och kommuners arbete med att identifiera samhällsviktiga verksamheter

Arbetsmiljöverket

- Ansvarar för föreskrifter för biologiskt agens och smittämnen i arbetsmiljön och har tillsynsansvar när det gäller mikrobiologiska arbetsmiljörisiker.

Länsstyrelsen Västra Götaland

- Har samordningsansvaret för den regionala krisberedskapen.
- Följer upp kommunernas beredskapsförmåga.
- Analyserar och sammanställer en regional lägesbild. Identifierar samhällsviktiga verksamheter inom sitt geografiska ansvarsområde.

Västra Götalandsregionen/aktörer som bedriver hälso- och sjukvård

- Vårdar sjuka.
- Genomför vaccination.
- Ger förebyggande råd till allmänheten.
- Rapporterar beläggning, personalfrånvaro och IVA-vårdade för influensa.
- Utför diagnostik samt rapporterar fall.
- Planerar för utökad hemsjukvård och hembesök.
- Ansvarar för inköp och distribution av läkemedel.
- Ansvarar för att ta emot och distribuera beredskapsläkemedel.
- Åtterrappporterar vaccinationer och förbrukning av antiviraler till Folkhälsomyndigheten.
- Ansvarar för omhändertagandet av döda

Smittskyddsläkaren

- Samverkar med beredskapsansvariga inom regioner.
- Har ett samlat ansvar för smittskyddsarbetet inom sin region.
- Ska planera, organisera, leda och verka för ett effektivt, samordnat och likformigt smittskydd.
- Ansvarar för regional övervakning och åtterrappoterering av epidemin till regioner, Folkhälsomyndigheten och andra berörda myndigheter.
- Planerar och fördelar vaccin och andra läkemedel.
- Tar fram pandemiplan.
- Deltar i förberedande arbete inför beslut om avrop av vaccin.
- Kommunicerar lokalt med såväl hälso- och sjukvården som invånarna

Kungälv kommun

- Är en samverkande länk mellan nationella, regionala och lokala aktörer.
- Genomför åtgärder för att öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet och hantera extraordinära händelser.
- Ger aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka.
- Ska vid en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings och samordningsfunktion (ISF), ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram samt verkar för att information till allmänheten samordnas.

7. Ansvarsfördelning inom kommunen

Enligt samhällets krishanteringssystem ska den som i normala fall ansvarar för en verksamhet även ha detta ansvar under en krissituation. Det innebär att kommunens ansvar gentemot medborgarna är oförändrat även under en pandemi.

Under en pandemi ska kommunen sträva efter, att så långt som möjligt, genomföra sina verksamheter i normal omfattning samt ge invånarna och media tillräcklig och korrekt information om läget. Men kommunen ska också bidra med åtgärder med syfte att fördröja pandemins förlopp.

När nationella och internationella övervakningssystem varnar för en pandemi, behöver aktiviteter och åtgärder för att begränsa effekten påbörjas. Det innefattar att skapa sig en god kunskap om risker och sårbarheter som kan påverka kommunens egen verksamhet.

Krisledningsnämnd

Om ordinarie beslutsvägar inte fungerar, eller om skyndsamma politiska beslut behöver fattas vid extraordinära händelser kan krisledningsnämnden aktiveras. Deras ansvarsområde regleras i Reglemente för krisledningsnämnden. De aktiveras vid en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. Krisledningsnämndens ordförande eller, om denne har förhinder, vice ordförande tar beslut om och när krisledningsnämnden ska aktiveras.

Krisledningsnämnden tar endast över kommunala myndighetsnämnders och bolagens verksamheter vid en extra ordinär händelse. Kungälvsbostäder omfattas inte utan hanteras inom ramen för det kommunala områdesansvaret.

Förvaltning

Kommunens förvaltningsledning utgör också kommunens krisledning. De ansvarar för de förberedande och akuta åtgärder som kommunen behöver fatta i samband med kriser vilket också omfattar en pandemi. Hantering av en pandemi ska ske i enlighet med kommunens Plan för hantering av extraordinär händelse. Förvaltningsledningen stärks i dessa fall upp av särskilt berörda verksamhetschefer, kommunens säkerhetschef, administrativ/kommunikationschef samt MAS. Vid behov ska gruppen vara tillgänglig dygnet runt tills dess att behovet inte längre kvarstår.

Inom kommunen har varje bolag, sektor, verksamhet och enhet ansvar att genomföra tillräcklig planering inför en massjukfrånvaro. Denna planering ska delges kommunens förvaltningsledning och säkerhetschef utan skäligen dröjsmål inom den tid som anges.

Bolag

Pandemiplaneringen ska prioriteras inom kommunens samtliga bolag och verksamheter.

Tjänsteman i beredskap

För att säkerställa kommunens krisberedskap under dygnets alla timmar vid en pandemi finns en tjänsteman i beredskap. I TIB uppgifter ingår att:

- ha beredskap och vara kommunens kontaktperson under icke ordinarie arbetstid
- vara lätt att kontakta för andra aktörer
- ansvara för att information som kommer in till kommunen sprids vidare till berörda verksamheter
- värdera information och vid behov kunna aktivera berörda verksamheter
- bedriva omvärldsbevakning genom att följa relevant rapportering och lägesbild
- dokumentera information och vidtagna åtgärder i (webbaserat informationssystem) kunna initiera ett stabsarbete

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)

I kommunen har den medicinskt ansvariga sjuksköterskan (MAS) en viktig roll. MAS svarar för att det finns rutiner för kontakt med läkare eller annan hälso- och sjukvårdspersonal.

8. 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. I efterföljande skeden krävs regional ledning och resursfördelning.

Samverkan sker på samma sätt som vid andra kriser. Normalt genom telefonkonferenser eller skypemöten. Samverkande myndigheter:

- Länsstyrelsen
- Regionen – representanter för slutenvård, primärvård, smittskydd och kommunernas MAS (medicinskt ansvariga sjuksköterskor)
- Säkerhetschef/samordnare för kommunerna
- Primärvård – kommunal hälso- och sjukvård
- Slutenvård/smittskydd – kommunal hälso- och sjukvård

Under en pandemi kan också personalresurser behöva samplaneras mellan olika huvudmän. Det kan röra sig om hälso- och sjukvårdspersonal eller inom skolverksamhet. Då kan nätverk som finns inom Göteborgsregionen (GR) användas i första hand.

9. Generella rutiner för kommunen inför och vid pandemi

Kommunen ska i sin risk – och sårbarhetsanalys identifiera vilka verksamheter som är samhällsviktig och vilka verksamheter som alltid måste fungera. Kommunen ska också upprätta samverkan och samordning vid kriser generellt. Samma samverkansformer ska användas vid pandemier.

Aktiveringsfasen (spridning i olika delar av världen och eventuella enstaka fall i Sverige)

Kommunen ska se över sin identifiering av verksamheter som är samhällsviktiga i kommunen och som måste bedrivas vid en epidemi. Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

Kommunens förvaltningsledning ska skapa en lägesbild över situationen. Folkhälsomyndigheten kommer tillsammans med andra aktörer ta fram underlag som kommunen bör följa. Den kommer bland annat baseras på:

- Immunitet i befolkningen
- Antal sjuka i förhållande till antal exponerade
- Antalet avlidna i förhållande till antalet smittade
- Antalet sjukhusinläggningar
- Tillgänglighet till vårdplatser
- Tillgänglighet till vaccin eller medicin

I detta skeende kan kommunen fatta beslut om både medicinska och icke-medicinska åtgärder.

Exempel på medicinska åtgärder är vaccination. Under en pandemi är vaccination den mest effektiva åtgärder för att minska sjukligheten och dödligheten i befolkningen och för att motverka fortsatt spridning. Framställning av vaccin kan dröja och inledningsvis kommer det vara brist på vaccin varför prioriteringar kan komma att bli nödvändiga.

Exempel på icke-medicinska åtgärder är handhygien, host- och nysetikett, frivillig isolering i hemmet vid sjukdom, undvika allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, och stänga skolor. Omfattande åtgärder bör alltid ske i samverkan med andra kommuner och i samråd med regionen, länsstyrelsen och andra myndigheter. Det är bland annat pandemins allvarlighetsgrad, spridning och samhällskontexten som avgör lämpligheten för samhällsriktade icke-medicinska åtgärder. Åtgärderna kan ha en negativ påverkan på samhällets funktionalitet och måste därför vara väl avvägd.

Kommunen ska också planera för resursfördelning mellan icke nödvändig verksamhet och kommunens samhällsviktiga verksamhet.

Kommunen ska planera för att enskilda verksamheter kan drabbas av utbrott och ha rutiner för hur detta ska hanteras.

Pandemisk fas

Vid bekräftad pandemi med spridning i Sverige ska eventuella lokala pandemiplaner aktiveras.

Samverkansgrupper inom Göteborgsregionen (GR) eller länet ska startas upp, t.ex. grupper för kommunikationsdelning. Kommunen ska använda samma samverkansformer som vid andra kriser.

Kommunen ska se över om det behövs allmänhygieniska åtgärder i förvaltningen.

Säkerheten för egen personal ska alltid prioriteras. Säkerhet och försiktighet går alltid före verkan. I möjligaste mån bör därför följande arbetssätt användas:

- undvik fysiska möten, försök att ersätta dem med andra former av möte såsom telefonmöten.
- om möjligt, låt personalen arbeta hemifrån. Förbered tekniska och praktiska arrangemang för detta.
- för den personal som måste vara på plats, ordna så att de olika skiftens personal inte möter varandra i lokalerna.
- se till att hygienien hålls god i pentryn och toaletter
- upprätthålla rutiner för att säkerställa att personal är utbildad i t.ex. användandet av personlig skyddsutrustning och vaccination.

Kommunen ska tillsammans med andra aktörer planera för åtgärder som kan fördröja och minska toppen på den epidemiska kurvan samt reducera smittspridning i utsatta samhällsgrupper.

Kommunen ska så långt det är möjligt upprätthålla all samhällsviktig verksamhet genom omfördelning av resurser, samverka med andra myndigheter och civilsamhället.

10. Levandegöra

Denna plan ska kommuniceras till berörda funktioner inom kommunen och till samverkande aktörer inom kommunens geografiska område. Planen ska revideras minst en gång per mandatperiod.

11. Uppföljning

Efter en händelse där planen aktiveras eller efter en övning ska planen utvärderas. Kommundirektören har ett övergripande ansvar att tillse att uppföljningen av styrdokument sker samt att revidera denna plan då behov uppstår.