

Resultat från övning med Nationella pandemigruppen

10 oktober 2006

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Lägesbeskrivning*. Det innebär att den innehåller redovisning och analys av kartläggningar och andra former av uppföljning av lagstiftning, verksamheter, resurser mm som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälso- skydd och smittskydd. Den kan utgöra underlag för myndighetens ställningstaganden och ingå som en del i större uppföljningar och utvärderingar av t.ex. reformer och fördelning av stimulansmedel. Medverkande myndigheter svarar för innehåll och slutsatser

Artikelnr 2008-131-9

Publicerad www.socialstyrelsen.se, januari 2008

Förord

Nationella pandemigruppen (NPG) är en myndighets- och organisationsövergripande krisgrupp som sammankallas av Socialstyrelsen vid pågående eller hotande utbrott av en pandemi. Gruppens uppgift är att främja samordning av åtgärder för att bekämpa en pandemi samt att verka för en samordning av myndigheternas information och kommunikation i en pandemisituation. Den ger också de deltagande myndigheterna möjlighet att informera varandra om hur deras beredskap utvecklas innan en pandemi brutit ut och vilka åtgärder som de genomför och planerar under en pågående pandemi.

Som ett led i att belysa Nationella pandemigruppens roll under en influensapandemi beslöt medlemmarna i NPG våren 2006 att genomföra en övning i form av ett spel. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ombads att, tillsammans med Socialstyrelsen ansvara för genomförandet av detta.

Övningen förbereddes av en arbetsgrupp bestående av företrädare för KBM:s projekt om samhällskritiska beroenden och för Socialstyrelsens smittskyddsenhet. Övningen genomfördes 2006-10-10 under ledning av arbetsgruppen. Utöver NPG:s ordinarie medlemmar deltog också Livsmedelsverket, Statens Jordbruksverk och Statens Veterinärmedicinska Anstalt. Dessa hade under året deltagit i NPG:s arbete på grund av hotet från fågelinfluensan och risken att den skulle övergå i en mänsklig pandemi.

Denna rapport sammanfattar tematiskt de viktigaste kommentarerna och slutsatserna i de diskussioner som fördes under övningen.

Anders Tegnell
Enhetschef
Smittskyddsenheten

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Inledning och bakgrund</i>	7
<i>Kommentarer och slutsatser ur spelet</i>	8
Nationella pandemigruppens roll och arbetsätt	8
Extern information och kommunikation	9
Kommunikation mellan gruppens medlemmar	10
Kontakter med regering och regeringskansli	10
NPG och övriga samhället	11
Hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor	11

Inledning och bakgrund

Nationella pandemigruppen (NPG) sammankallas av Socialstyrelsen och består av Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet (SMI), Arbetsmiljöverket (AV), Läkemedelsverket (LV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Utöver dessa aktörer kan vid behov också andra myndigheter knytas till gruppen. Gruppen möts på generaldirektörsnivå.

Gruppens uppdrag, som det är formulerat i ”Beredskapsplanering för pandemisk influensa” (version februari 2007), är att:

- stödja Socialstyrelsen i arbetet med att samordna pandemibekämpningsåtgärder mellan olika myndigheter, landsting och kommuner
- verka för en myndighetsgemensam planering av kommunikation i pandemifrågor samt för samordnad information under hotande och pågående pandemi
- utbyta information om deltagande myndigheters aktiviteter och aktiviteternas effekter under pandemin och stämna av dessa mot de planer som myndigheterna upprättat
- bistå Socialstyrelsen med råd vid strategiska förändringar i pandemibekämpningen.

Som ett led i att belysa NPG:s roll under en influensapandemi beslöt NPG våren 2006 att genomföra en övning i form av ett spel. Krisberedskapsmyndigheten ombads att, tillsammans med Socialstyrelsen, ansvara för genomförandet av detta.

Övningen förbereddes av en arbetsgrupp bestående av företrädare för KBM:s projekt Samhällskritiska beroenden och för Socialstyrelsens smittskyddsenhet. Arbetsgruppen tog fram ett scenario till grund för spelet och utformade tre inspel vilka beskrev var sitt händelseskede under pandemin. Ett viktigt underlag för förberedelsearbetet var ett antal intervjuer med NPG:s medlemmar.

Övningen genomfördes 2006-10-10 under ledning av arbetsgruppen. Utöver NPG ordinarie medlemmar deltog också Livsmedelsverket (SLV), Statens Jordbruksverk (SJV) och Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA). Upplägget innebar att de tre inspelen presenterades av spelledningen. Efter varje inspel fick deltagarna ett antal frågeställningar som en utgångspunkt för en diskussion.

Denna rapport sammanfattar tematiskt de viktigaste kommentarerna och slutsatserna i dessa diskussioner. Tyngdpunkten i redovisningen har lagts på frågor som avser NPG:s roll och samspelet mellan NPG:s medlemmar. Sammanfattningen ska inte ses som en redovisning av konsensusuppfattningar.

Kommentarer och slutsatser ur spelet

Nationella pandemigruppens roll och arbetssätt

Under spelet underströks att Nationella pandemigruppens roll endast är informationsdelning och samråd, inte beslutsfattande. Det är möjligt att diskutera olika typer av åtgärder, men enskilda myndigheter fattar var för sig beslut inom sina respektive ansvarsområden.

NPG:s kanske viktigaste roll, som det framgick av diskussionerna, var att så långt som möjligt åstadkomma en ensad lägesbild och ensad information till media och allmänhet, men också till Regeringskansliet, statliga myndigheter samt kommunala/landstingskommunala myndigheter inklusive smittskyddsläkarna. Samtidigt betonades att NPG i sig inte utgör en lägescentral.

Under spelet lyftes ett antal typer av frågeställningar där samverkan mellan gruppens medlemmar aktualiserades. Först och främst gäller det beslut i större policyfrågor, såsom t.ex. gränsskyddsfrågor, policy för fördelning av antiviraler, icke-medicinska åtgärder som stängning av dagis etc.

Vidare handlar det om frågor där en gruppmedlem är beroende av kunskap som finns hos flera andra för att fatta beslut inom sitt ansvarsområde. Det kan t.ex. röra sig om relevansen med skyddsstopp i vissa typer av verksamheter, en fråga inom Arbetsmiljöverkets område. Ett annat exempel på samordningsbehov uppstår om pandemin samtidigt är en zoonos, dvs. kan överföras mellan djur och människor.

Emellertid framgick också att det inte är omöjligt att regeringen under en kris skulle efterfråga ett av NPG sammanvägt underlag rörande sektorsövergripande frågor. Det framfördes att NPG:s mandat och roll kan behöva förtydligas ytterligare för att ensa tolkningen mellan medlemmarna men också för att tillse att inte omgivningen vid en kris ser NPG som något annat än vad den är. Ett förslag var att skriva en instruktion för NPG¹.

Medlemskretsen ansågs också kunna behöva förtydligas. Under fågelinfluensan deltog SVA, SJV och SLV i NPG:s arbete, något som fortsatt under resten av 2006. Det är inte självklart att det ska vara så utan ett förslag var att gå tillbaka till den ”ordinarie” medlemskretsen så länge inte en ny smitta mellan människa och djur aktualiseras.

Rollspelet i NPG ansågs också kunna komma att förändras under en pandemis förlopp. I tidiga skeden sitter framförallt Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet på information av stort värde för de andra gruppmedlemmarnas verksamheter. Det gäller t.ex. information om smittans karakteristika, spridningsmönster etc. När pandemin når Sverige finns ett mycket bättre och stabilare kunskapsunderlag om smittans karaktär samtidigt som infor-

¹ En sådan instruktion har tagits fram och finns sedan mars 2007 som bilaga till *Beredningsplanering för en pandemisk influensa – nationella insatser*. Dokumentet finns att ladda ned på adressen:

<http://www.socialstyrelsen.se/Smittskydd/specnavigation/Omraden/Influensa/pandemisk+influensa.htm>.

mation/åtgärder inom de andra deltagarnas ansvarsområden har konkretiserats och intensifierats. Deras omvärldsanalys kommer då att få en större betydelse för gruppens diskussioner.

I pandemiplanen finns en så kallad ”operativ grupp” (i förra versionen av pandemiplanen kallad ”operationell grupp”) – bestående av experter från de deltagande myndigheterna och vid behov även externa experter – vars roll inte tydligt framgår. Under spelet förtydligades att tanken var att den ska stå bredvid myndigheternas minutoperativa krishantering för att istället under en pandemi kunna ta fram mer långsiktigt underlag. En bättre benämning vore kanske ”analysgrupp”.

En idé som framfördes i diskussionerna var behovet av en beredningsgrupp kopplad till NPG. Denna skulle kunna förbereda ärenden rörande övergripande, tvärsektoriella frågor t.ex. genom att väga samman underlag från de olika gruppmedlemmarna. Beredningsgruppen skulle då bestå av sekonderad personal från respektive deltagande organisation.

Slutligen pekade flera aktörer på behovet av att förstå såväl samhällskonsekvenser av kris och beslut som en fördjupad kunskap om samhällsresursernas uthållighet under en pandemi. Här ligger i förlängningen också en diskussion om vilka samhällsfunktioner som är viktiga (”samhällsviktiga”) under en kris och behovet av prioriteringar. NPG kan ha en roll i ”normalläge” att identifiera sådana frågeställningar för vidare analys i andra forum.

Extern information och kommunikation

En av gruppens viktigaste uppgifter ansågs vara att åstadkomma en så långt som möjligt ensad kommunikation utåt om pandemin, dess konsekvenser och om strategier för att hantera den. Det gäller såväl information till andra myndigheter (statliga och kommunala) som information till media och allmänhet.

Det framgick att erfarenheterna från hanteringen av fågelinfluensan var positiva och har lagt grunden för ett effektivt, proaktivt kommunikations-samarbete vid en eventuell kris. Inte minst finns förberedda rutiner och planer för call center, gemensamma frågor och svar etc. Den informatörsgrupp som formerats uppfattas som väl etablerad men informatörsnätverket kan utvecklas ytterligare. Kontakterna med regional/lokal nivå behöver också utvecklas vidare för att säkra samsyn mellan nivåer.

Det noterades också i diskussionerna att resursen ”experter” i de flesta fall är mycket begränsad. Det gäller därför att ledningen säkrar tillgång till experter till stöd för kommunikationsinsatser men också att arbeta med kommunikationen så att man i någon mån kan ”skydda” experterna från det höga, externa trycket. Det kan bl.a. vara genom väl förberedd gemensam kommunikation i form av frågor och svar, call center etc. Det framfördes också att det bör finnas ett kommunikationsperspektiv kopplat till varje beslut och åtgärd.

Grunden för ensad kommunikation är någon form av gemensam uppfattning av läget, byggt på de olika myndigheternas input. Det uppfattades som en central roll för NPG att åstadkomma detta även om NPG inte i sig är en lägescentral.

Vidare kom frågan om kommunikationens roll i att ”sätta krisen i perspektiv” upp. Det är viktigt att kommunicera ut att även om krisen är allvarlig så innebär den inte det slags apokalyps som ibland kunnat uppfattas i rapporteringen. Detta kopplar också till behovet av att inte bara analysera krisen utan också den bild av krisen som förmedlas av framförallt massmedia för att på så vis förstå hur uppfattningen av krisen utvecklas.

Slutligen nämndes också vikten av att genomföra kommunikationen på ett sådant vis att förtroendet för myndigheterna bibehålles även då en misstänkt situation/incident inte resulterar i en pandemi. Det får inte bli ett ”Peter och vargen”-syndrom.

Kommunikation mellan gruppens medlemmar

Gruppen konstaterade att redan tidigt när en pandemi misstänks kommer man att ha kontakter, såväl som hel grupp som i olika relevanta konstellationer. Inte minst Socialstyrelsen och SMI kommer att ha en intensiv dialog för att tidigt skapa en bild av situationen i allmänhet och smittans karaktäristika i synnerhet.

De i gruppen ingående myndigheterna och SKL har, i kraft av sina olika ansvarsområden, tillgång till olika informationsflöden inför och under en pandemikris. NPG kan därmed fungera som ett slags ”clearing house” för information men också som ett forum där nya frågeställningar kan formuleras för vidare inhämtning av information och analys i ordinarie kanaler.

Samtidigt framgick i diskussionerna att tiden blir en begränsande faktor under en pandemi. Beslut måste tas under tidspress vilket också ställer stora krav på delningen av den information som krävs för att kunna ta dessa beslut. Att använda system som WIS (webbaserat informationssystem) är en väg framåt, liksom telefonkonferenser. Utnyttjande av denna typ av system har också fördelen att minska smittspridningsrisken mellan gruppens deltagare. Samtidigt kan de också vara känsliga för störningar som uppstår i samhället på grund av pandemin, t.ex. i elförsörjning eller i de elektroniska kommunikationerna.

Det framfördes också att det måste finnas ett för övriga tydliggjort ”fall-back” system för vem som tar över ansvar för vissa frågor om den huvudsvariga insjuknar.

Kontakter med regering och regeringskansli

Det noterades att samtliga NPG:s medlemmar kommer att ha kontakter med regering och Regeringskansliet inför och under en pandemikris. Intensiteten kan dock variera över tid och också mellan gruppmedlemmar med olika typer av mandat.

Det restes också frågeställningar huruvida viss lagstiftning, t.ex. på arbetsmiljöområdet, behöver ses över för att kunna möta utmaningarna under en pandemi.

NPG och övriga samhället

Det noterades att flera av de verksamheter som de i NPG ingående aktörerna ansvarar för/representerar kan ha behov av resurser för att fungera som det i en pandemi kan komma att råda stor brist av och konkurrens om (t.ex. transporter, IT-stöd). Var och hur prioritering ska ske mellan olika behov i samhället under en pandemi var emellertid oklart.

Samtidigt kan rekommendationer från NPG:s medlemmar också få stora konsekvenser utanför de egna ansvarsområdena. Ett exempel på detta skulle kunna vara rekommendationer om att hålla barn hemma från dagis och skola. Det lyftes fram att samhällskonsekvenser av åtgärder av detta slag borde utredas i förväg. En generell fråga som noterades var vad som verkligen måste fungera under en kris och vad som kan prioriteras ned.

När samhällskonsekvenser aktualiseras under en kris ställer det krav på diskussioner i en mer vidgad krets än NPG. I vissa fall kan det lösas ”bilateralt” mellan respektive sektorsansvarig aktör och dess ordinarie kontaktnät, i andra fall skulle det kunna kräva arbete i andra konstellationer som t.ex. KBM:s samverkansområden.

En ytterligare fråga som lyftes i detta sammanhang var hanteringen av frivilliga som troligen kommer att strömma till vid en pandemi och som vill göra en insats. Det behövs en strategi och en organisation för att klara av att ta hand om denna resurs.

Hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor

I den del av scenariot som beskrev pandemins peak rådde en mycket stor belastning på olika delar i sjukvårds- och omsorgssektorn. Inte minst var landstingsvården under ett högt tryck på grund av såväl stor anströmning av patienter som ett stort sjuktal hos anställda. I scenariot är det ett landsting som i praktiken kollapsar och inte längre klarar av att ge ens en miniminivå av sjukvård.

Scenariot var medvetet tillspetsat men ansågs inte orealistiskt av gruppen. Olika landsting kommer att klara av en pandemi olika väl, varför det kommer att vara av vikt att försöka ha en så snabb erfarenhetsåterkoppling som möjligt för att lära mellan landstingen redan under krisen. Diskussionen berörde också olika möjligheter till stöd mellan landsting – antingen genom frivilliga stödinsatser (HSL, § 26c) eller genom ett statligt ingripande (HSL, § 32a). Det sistnämnda uppfattades som en sista utväg, men uteslöts inte. Vilka resurser en sådan statlig intervention kräver t.ex. i form av personal (på Socialstyrelsen) kan behöva diskuteras vidare.

Sjukvårdsrådgivningen får vid en pandemi en central roll som den kan behöva rustas ytterligare för.