

Evalueringsrapport øvelse Virus 2017

Innledning

Evaluering av øvelser er svært viktig for å få full effekt av aktiviteten. Denne evalueringen dekker kommunens innsats under øvelse Virus 2017 sett fra et overordnet nivå, og bygger på evalueringsrapportene fra våre seksjoner samt andre rapporter og synspunkt på et overordnet nivå. I tillegg kommer spesifikke evalueringsrapporter fra virksomheter, seksjoner, fagfunksjoner og eksterne personer. Disse behandles i systemverktøyet CIM, og det er et lederansvar å følge opp de ulike forbedringstiltakene som kommer fram i rapportene.

I henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen gjennomføre en øvelse minimum hvert 2. år. I kommunens øvingsdirektiv for 2016-2018 er dette innskjerpet til to årlige øvelser, hvor øvelse Virus 2017 var den siste av årets øvelser.

Influensapandemi er en av hendelsene i kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) med størst risiko. Det er vurdert at verden rammes av en influensapandemi hvert 20-40 år, og norske myndigheter har vurdert dette som den hendelsen med høyest sannsynlighet på landsbasis de neste årene. Kommunen ønsket derfor å øve på håndteringen av en slik hendelse, og hadde dette som årets tema for beredskapsarbeidet i 2017.

Før øvelsen hadde kommunen arrangert en fagdag beredskap hvor influensapandemi var et av temaene, en diskusjonsøvelse for krisestab og seksjonene samt en rekke arbeidsmøter.

Sammendrag

Hensikten med øvelsen var å bedre kommunens beredskap til å håndtere en influensapandemi og de konsekvenser en slik hendelse ville fått for kommunen. Øvelsen fulgte i størst mulig grad en varslings, forberedelse og håndtering som under en reell pandemi, og den gikk i tidsrommet 31. august til 11. oktober. Den ønskede sluttsituasjonen var et godt kjent og oppdatert beredskapsplanverk med tilhørende vedlegg og tiltakskort, en beredskapsorganisasjon som var øvd i etablering, drift og avvikling samt at organisasjonen var øvd i håndteringen av en influensapandemi.

Vi gikk inn i øvelsen med utkast til nye beredskapsplaner og tiltakskort, og hadde som hensikt å bruke øvelsen til å ferdigstille disse på en best mulig måte ved å bruke de i praksis. Dette fungerte godt, og spesielt den lange øvelsesperioden over seks uker ga mange verdifulle innspill til disse. Det gjenstår imidlertid mye arbeid med å revidere planverket vårt.

Hele beredskapsorganisasjonen til kommunen ble involvert i øvelsen, men på forskjellige nivå alt etter hvor hardt de ville ha blitt rammet av en pandemi. En influensapandemi gir en glidende overgang fra linjeorganisasjonen med sin daglige drift og over til beredskapsorganisasjonen med sitt fokus på en krise. Dette var krevende og ga utfordringer med å holde fokus da det ikke var noen felles oppfattelse av hvor alvorlig situasjonen var.

Kommunen valgte å organisere arbeidet gjennom arbeidsmøter for kommuneoverleger og beredskapsleder, og pandemimøter for alle som hadde en rolle i pandemien. Dette var en organisering som viste seg å fungere godt. Vi fikk samordnet aktiviteten vår og ryddet opp i de uklarhetene som dukket opp. Da kommunen gikk inn i en pandemisk fase ble det holdt møter i kriseledelsen, og krisestaben ble koblet på arbeidet som en forsterkningsressurs.

Scenario

Det ble varslet fra nasjonalt hold om at årets influensapandemi ville bli alvorlig, og 4.september gikk kommunen inn i en høynet beredskapsfase. Kommunen startet sine forberedelser og brukte uke 36-38 på dette. I uke 39 gikk kommunen inn i en pandemisk fase. Etter høstferien i uke 40 viste det seg at kommunen mandag 9.oktober hadde et sykefravær på ca 25%, noe som på onsdagen steg til ca 40%. Dette ble da toppuken i pandemien og øvelsen ble avsluttet onsdag 11.oktober.

Fredrikstad kommune valgte å legge seg i øvre realistiske del av et influensapandemi scenario, noe som for kommunen ville innebære

- 40% av befolkningen ville blitt syke i hovedbølgen (32 000 personer)
- 7% av de syke ville hatt behov for sykehusinnleggelse (2240 personer)
- 20% av disse igjen ville hatt behov for intensivbehandling (448 personer)
- 0,9% av de syke ville dødd (288 personer)

Det foreligger nasjonale anbefalinger for håndtering av en influensapandemi og arbeidet vil skje i koordinasjon med Fylkesmannen og Folkehelseinstituttet.

Øvelsesaktiviteter

I løpet av øvelsesperioden ble det avholdt en rekke underøvelser og aktiviteter

- 3 arbeidsmøter og 3 pandemimøter
- Informasjon til kriseledelsen og formannskapet
- Underøvelser på massevaksinering, kommunikasjon og medietrening
- 2 møter i kriseledelsen og 3 samlinger for krisestaben
- Foredrag for kriseledelsen
- «Stresstest» og oppfølging av krisestaben ledet av SINTEF

Øvelsesoppdrag

Hensikten med øvelsen var å bedre kommunens beredskap til å håndtere en influensapandemi og de konsekvenser en slik hendelse ville fått for kommunen. Hovedmålene var at alle i kommunens beredskapsorganisasjon skulle øves i å håndtere hendelsen og at vi skulle sitte igjen med et oppdatert og øvd planverk. Oppdragene for øvelsen ble videre konkretisert med en hensikt, hovedmål og delmål i øvingsdirektivet for øvelsen. Oppdragene går gjennom her med resultat på hvert enkelt. Resultat på hovedmål og delmål går gjennom på alle nivå i kommunens organisasjon gjennom de enkelte evalueringsrapportene.

Gjennomføre øvelse Virus 2017 med involvering fra alle tre nivåer (overordnet, seksjon og etat/ virksomhet) i kommunen.

Oppdraget ble godt gjennomført. Hele kommunens beredskapsorganisasjon ble involvert, fra overordnet kriseledelse og ned til de enkelte virksomheter. I tillegg ble deler av kommunens linjeorganisasjon involvert i arbeidet.

Gjennomføre etablering, drift og avvikling av kriseledelse, krisestab og seksjonsvise beredskapsledelser med tilhørende funksjoner der det kreves under øvelsen.

Oppdraget ble godt gjennomført med deltagelse fra hele beredskapsorganisasjonen. Kriseledelsen ble først orientert og hadde deretter to møter i løpet av øvelsen. Møtene var preget av

situasjonsorienteringer og tiltak som krevde rådmannens avgjørelser. Krisestaben ble øvd over flere dager.

Seksjonene etablerte, driftet og avviklet sine beredskapsledelser og beredskapsgrupper etter behov og egne øvingsplaner.

[Øve kriseledelse, krisestab og seksjonsvise beredskapsledelser på arbeidet med å håndtere en influensapandemi.](#)

Oppdraget ble godt gjennomført med deltagelse fra hele beredskapsorganisasjonen. Kriseledelsen ble øvd i aktuelle tema og avgjørelser som naturlig hører med. Møtene var preget av orienteringer. De avgjørelser som ble tatt i kriseledelsen var på det rette strategiske nivået.

Krisestaben var samlet over flere dager og fikk mulighet til å gjøre en større mengde arbeid enn vanlig. Rutiner, arbeidsfordeling, ansvar og oppgaver ble mer klargjort enn de ville blitt under en kortere øvelse. Krisestaben viste også forbedring fra fjorårets øvelse og til i år.

Seksjonene øvde sine beredskapsledelser og beredskapsgrupper etter egne øvingsplaner. Her var det store forskjeller mellom seksjonene på hvor lenge de øvde og hvilken øvingsform de valgte, stort sett etter hvor hardt virksomhetene ble rammet av en pandemi og hvilke tjenester de fortsatt skulle levere.

[Ta i bruk, evaluere og revidere kommunens beredskapsplanverk for hendelsen.](#)

Kommunen gikk inn i øvelsen med utkast til nytt planverk og tiltakskort som ikke var øvd, med den hensikt å bruke øvelsen til å ferdigstille disse på en best mulig måte ved å bruke de i praksis. Den lange øvelsesperioden over seks uker ga mange verdifulle innspill til disse. Det gjenstår imidlertid mye arbeid med å planverket vårt. Beredskapsplaner som blir reviderte i lys av evalueringene etter øvelsen vil gi kommunen oppdaterte og øvde beredskapsplaner og tiltakskort med en reell betydning når neste pandemi kommer.

[Dokumentere øvelsen i systemverktøyet CIM.](#)

Kommunen bruker systemverktøyet CIM i alt sitt beredskapsarbeid, både i den normale driften og under øvelser og hendelser. Dette fungerte bedre i år enn i fjor, men det er fortsatt et forbedringspotensial i at det er store forskjeller i seksjonenes bruk av CIM.

Forbedringstiltak

Spesifikke forbedringstiltak kommer ut av evalueringsrapportene på hvert nivå i kommunens organisasjon, og det er et lederansvar å følge opp de ulike forbedringstiltakene som kommer fram i rapportene. Noen overordnede tiltak er imidlertid verdt å nevne her:

- Det lønner seg å beholde linjeorganisasjonen så lenge som mulig, og være restriktiv til bruk av beredskapsorganisasjonen.
 - o En pandemi er en «krypende» hendelse som løses best i linjeorganisasjonen så lenge det er mulig. Når det til slutt settes kriseledelse er det viktig å klargjøre samspillet mellom linjeorganisasjonen som fortsatt vil være dypt involvert i arbeidet og beredskapsorganisasjonen som har sine egne oppgaver.
- Vi slapp opp for tid til å gjøre alt som må gjøres selv med en 6 uker lang øvelsesperiode.
 - o Det betyr at enda mer må avklares og planlegges på forhånd, noe som er selve essensen i et beredskapsarbeid. At en pandemi er en hendelse som gir oss tid til forberedelser betyr ikke det samme som at vi rekker å gjøre alle forberedelsene.
- Forberede massevaksinering av befolkningen.

- En massevaksinering av en befolkning på 80 000 innbyggere er et eget prosjekt i hendelsen med et konservativt regnet behov på 35 000 arbeidstimer. Uten forberedelser og et godt planverk kan ikke dette forventes å gå bra.
- Forberede plan for overtakelse av sykehusdrift og opprettelse av influensaklinikk med 500-2000 sengeplasser.
 - Spesialisthelsetjenesten har ikke kapasitet til å ta imot alle som blir syke under en pandemi. Kommunen må derfor være forberedt på å måtte opprette en egen influensaklinikk. Med det antall syke som vi kan forvente er dette en oppgave som vi ikke fant noen god løsning på under øvelsen, og som krever et stort stykke arbeid med å forberede.
- Register over spesialistkompetanse innen helse – egne, offentlige, private, frivillige og pensjonerte.
 - Fagpersoner innen helse blir en kritisk ressurs under en pandemi. Spesielt under toppukene med opprettelse av en influensaklinikk vil det bli en mangel på kvalifisert helsepersonell. Den beste løsningen på dette er å ha et oppdatert register over alle helseressurser vi har i kommunen.
- I evalueringene ble det meldt inn behov for «mer av alt» – opplæring, oppdateringer, avklaringer, oppfriskinger, involvering, informasjon, rutiner, gjennomganger, vurderinger, øvelser etc..
 - Dette må ses på som et sunnhetsstrekk og at vi har en involvert organisasjon. Vi vil fortsette med månedlige beredskapsdager og CIM-opplæring i 2018.