



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN



Landlæknisembættið  
Sóttvarnalæknir

---

## UNDIRBÚNINGUR VEGNA HEIMSFARALDURS INFLÚENSU ÆFINGIN SAMÁBYRGÐ - DESEMBER 2007 SKÝRSLA

---

Æfingin Samábyrgð var haldin þann 10. desember 2007 og var æfingin liður í undirbúningi vegna heimsfaraldurs influensu. Hér verður farið yfir markmið, undirbúning og framkvæmd æfingarinnar. Dregnir verða fram þeir þættir sem þóttu takast vel, það sem betur mátti fara og skoðað hvar brestir eru í skipulaginu í ljósi reynslunnar frá æfingunni. Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra báru ábyrgð á framkvæmd æfingarinnar og sérstök æfingastjórn var skipuð. Víðir Reynisson deildarstjóri almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra var æfingastjóri og aðrir í æfingastjórn voru Egill Bjarnason yfirlögregluþjónn frá lögreglu Höfuðborgarsvæðisins, Jón Steinar Jónsson heilsugæslulæknir frá Heilsugæslu Garðabæjar og Ólafur Guðlaugsson smitsjúkdómalæknir frá Landspítala.

### Markmið og umfang æfingarinnar

Í upphafi voru eftirfarandi markmið sett fram og umfang ákveðið:

Meginmarkmið var að æfa hluta landsáætlunar vegna heimsfaraldurs influensu

*Undirmarkmið:*

Samhæfa og skýra hluverk aðila viðbragðsáætlunar

Samhæfa, skýra og efla boðleiðir aðila viðbragðsáætlunar

Efla tengslanet milli lögreglustjóra og sóttvarnalækna í héraði

Efla tengslanet ráðuneyta og Samhæfingarstöðvar

Skýra ábyrgð Samhæfingarstöðvar

Skýra verksvið sóttvarnalækna umdæma / svæða og lögreglustjóra

*Umfang.*

Æfingunni var ætlað að ná til ráðuneyta, samhæfingarstöðvar, sóttvarnalæknis, lögreglustjóra, og sóttvarnalækna umdæma og svæða. Skrifborðsæfing

### Undirbúningur

Þegar hafist var handa við undirbúning vegna influensufaraldurs var ákveðið að halda æfingu að hausti 2006. Þetta verkefni reyndist mun viðameira en reiknað var með og ekki var mögulegt að halda upphaflegri tímasetningu. Æfingu var því frestað um eitt ár og allan þann tíma var sleitulaust unnið að undirbúningi.

Stýrihópur verkefnisins tók stefnumarkandi ákvarðanir og verkefnastjórn sá um framkvæmd undirbúnings í samvinnu við lögreglustjóra og sóttvarnalækna umdæma og svæða. Að auki hafa um 27 vinnuhópar skilað sínum niðurstöðum og eru niðurstöður þeirrar vinnu komnar inn í landsáætlun vegna inflúensufaraldurs. Undirbúningur æfingarinnar tók til eftirfarandi þátta: Ljúka gerð landsáætlunar vegna heimsfaraldurs inflúensu, fræða sóttvarnalækna og lögreglustjóra, útbúa fræðsluefni og aðlaga sóttvarnaumdæmi landsins að lögregluumdæmum. Verkefnastjórn fór um landið og fundaði með sóttvarnalæknum og lögreglustjórum á hverju sóttvarnasvæði og að auki var haldinn vinnudagur lögreglustjóra þar sem heill dagur var notaður til vinnu við áætlanagerð vegna inflúensufaraldurs. Sóttvarnalæknir fundaði sérstaklega með sóttvarnalæknum umdæma og svæða. Skrifaðar voru sérstakar leiðbeiningar fyrir sóttvarnalækna og samhljóða leiðbeiningar voru skrifaðar fyrir lögreglustjóra. Að auki var mikil vinna innt af hendi hjá embætti sóttvarnalæknis við að skrifa fræðsluefni og leiðbeiningar fyrir heilbrigðisstarfsmenn. Öll gögn vegna æfingarinnar voru vistuð á lokuðu svæði á síðu almannavarna. Undirbúningi lauk föstudaginn 7. desember 2007 með fræðslufundi á hótél Sögu og með því að ný vefsíða [www.influensa.is](http://www.influensa.is) var opnuð. Á síðunni er vistað það fræðsluefni sem nú er tiltækt vegna inflúensufaraldurs og vegna fuglaflensu í mönnum og dýrum. Til fræðslufundarins voru boðaðir allir þátttakendur í æfingunni og æfingastjórn. Á fundinum var farið yfir áhættumat vegna inflúensufaraldurs, verklagsreglur í Samhæfingarstöðinni og hjá aðgerðastjórnnum, landsáætlun vegna inflúensufaraldurs var skoðuð og farið yfir framkvæmd æfingarinnar. Í lokin var leikið fréttainnskot frá Ríkisútvarpi (RÚV) þar sem tekið var viðtal við settan sóttvarnalækni um yfirvofandi heimsfaraldur inflúensu. Þátttakendur í æfingunni fengu síðan afhenta tvo DVD diska annan í innsigliðu umslagi þar sem leikin voru fréttainnslög sem þátttakendur áttu að spila í æfingunni á fyrirfram ákveðnum tímum sem skipulagðir voru af æfingastjórn. Hinn diskurinn var til prófunar á búnaði. Í lok fundar var lokið við að safna saman netföngum og símanúmerum frá öllum aðgerðastjórnnum en í þeim sátu lögreglustjórar og sóttvarnalækna umdæma og svæða ásamt þeirra aðstoðarmönnum.

## **Framkvæmd**

Æfingin hófst rétt fyrir klukkan átta á mánudagsmorgni með því að 15 aðgerðastjórnir á sóttvarnasvæðunum komu sér fyrir í sínum stjórnstöðvum og áhöfn Samhæfingarstöðvarinnar mætti til starfa. Heilbrigðisráðuneyti, Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri höfðu einnig skipað sína tengiliði. Klukkan 8.00 voru þátttakendur beðnir að spila fyrsta leikna fréttainnskotið og síðan voru þátttakendur beðnir að spila fréttainnskot með reglulegu millibili allan daginn. Æfingin einkenndist af miklum hraða og stórum spurningum. Samskipti fóru að mestu fram í gegn um tölvupóst en einnig í gegn um síma. Í Samhæfingarstöðinni var fylgst með gangi mála út í umdæmum og kallað eftir upplýsingum.

Tveggja tíma hlé var gert í hádeginu og þá komu bæði dómsmála- og heilbrigðisráðherra í heimsókn í Samhæfingarstöðina og eftir hádegi var boðið upp á heimsóknardagskrá sem um 10 aðilar nýttu sér. Margar aðgerðastjórnir notuðu hádegið til þess að funda með almannavarnanefndum. Æfingunni lauk kl. 17.00 og tíminn frá 17.00 – 18.00 var notaður til skýrslugerðar um æfinguna. Aðgerðastjórnir skiluðu hver sinni skýrslu og aðrir þátttakendur skiluðu einnig sínum athugasemdum um æfinguna.

### **Það sem þótti takast vel og það sem betur mátti fara í undirbúningi æfingarinnar.**

Í skýrslum aðgerðastjórna kom fram almenn ánægja með undirbúninginn. Einnig kom fram ánægja með landsáætlun í heildina en þó vantar þar nokkur atriði. Fundurinn á Sögu þótti mjög góður. Helstu hnökrar í almennum undirbúningi voru þeir að sökum tímaleysis náðist ekki að fræða og þjálf áhöfn Samhæfingarstöðvarinnar sem skyldi.

*Gögn.* Þau voru talin eins góð og þau frekast gátu orðið. Þó kom fram að það vantar fleiri skilgreiningar inn í landsáætlun og eins er ekki búið að semja leiðbeiningar um stuðning við fyrirtæki þegar samkomubann ríkir. Helst var beðið um frekari skilgreiningar á: samkomubanni, takmörkunum á ferðafrelsi og hvaða þættir þurfa að vera til staðar til að réttlætanlegt sé að takmarka ferðafrelsi. Eins var óskað eftir því að forsendur þess að aflétta takmörkunum væru settar fram.

*Upplýsingaflæði.* Upplýsingar voru vistaðar á lokaða svæðinu á [www.almannavarnir.is](http://www.almannavarnir.is). Nokkrir þátttakendur sóttu um aðgang á síðustu stundu og fengu þar af leiðandi ekki mikilvægar upplýsingar í tæka tíð. Eins var netfangalistinn ekki tilbúinn fyrir en í þann mund sem æfing var að hefjast og einnig þurfti að breyta honum í sjálfri æfingunni og var það illfrákvæmanlegt af tæknilegum orsökum.

*Fræðsla.* Undirbúningsfundir úti á landi skiluðu miklum árangri. Fundurinn á hóteli Sögu vakti marga til umhugsunar en það kom fram að betra hefði verið að hafa hann viku fyrr. Þannig hefðu aðgerðastjórnir haft meiri tíma til að kynna æfinguna heima í héraði. Eins kom fram að forstöðumenn heilbrigðisstofnana eru sérstakur hópur sem fékk nokkra fræðslu vikunum fyrir æfingu sem náði þó ekki til þeirra allra. Bæta þarf þessa fræðslu í náinni framtíð.

### **Það sem þótti takast vel og það sem betur mátti fara við framkvæmd æfingarinnar.**

Almenn ánægja kom fram hjá aðgerðastjórnnum með æfinguna og leiknu fréttainnslögin frá RÚV fengu sérstakt hrós. Þau þóttu sannfærandi og vel gerð. Einnig var sérstaklega þakkað fyrir að fá staðbundin verkefni til að glíma við. Strax í byrjun æfingar komu tæknilegir erfiðleikar fram í Samhæfingarstöðinni og

einnig komu í ljós vandkvæðin við að flytja starfsemi sóttvarnalæknis inn í Samhæfingarstöðina og það bíður frekari úrlausnar. Töluvert meiri hraði var í æfingunni fyrir hádegishlé og var einstaka aðgerðastjórn talaði um of rólegan tíma eftir hádegi.

*Gögn.* Gögn aðgerðastjórna voru í lagi. Hvað varðar Samhæfingarstöðina þá bráðvantar tengingu sóttvarnalæknis við sína gagna- og upplýsingagrunna. Í æfingunni hefði þurft að vera búið að skilgreina frekar hvaða gögn þurftu að vera til staðar í Samhæfingarstöðinni og vista þau inn á [www.influensa.is](http://www.influensa.is) eða [www.almannavarnir.is](http://www.almannavarnir.is) Áður hafa verið nefndar þær upplýsingar sem skortir í landsáætlun.

*Búnaður.* Aðgerðastjórnir þurfa almennt betri aðstöðu og búnað, svo sem góð herbergi með tölvubúnaði, nettenginum, upptökutækjum, stórum veggklukkum, síma og veggjöflum. Í Samhæfingarstöðinni komu í ljós tæknilegir örðugleikar í upphafi æfingar. Eins þarf að koma þar upp fjarfundarbúnaði vegna samskipta við Alþjóðaheilbrigðismálastofnunina (WHO) og samskipta við Sóttvarnastofnun Evrópusambandsins (ECDC). Í öllum tölvum Samhæfingarstöðvar þurfa að vera nauðsynleg forrit og sömu forrit í öllum tölvum.

*Samskipti.* Þessi þáttur er mjög mikilvægur í allri samhæfingu og kannski sá sem oft er vandkvæðum bundinn. Í þessari æfingu töluðu aðgerðastjórnir um mjög mikil samskipti og ofgnótt upplýsinga á köflum. Samhæfingarstöðin átti það til að senda tví- eða þrívegis sömu skilaboð til aðgerðastjórna. Má rekja þau mistök til skorts á skipulagi innan Samhæfingarstöðvarinnar og er það eitt af þeim verkefnum sem leysa þarf í náinni framtíð. Eins kom fram að í sumum tilfellum var sendur út ómarkviss tölvupóstur. Í Samhæfingarstöðinni náðist ekki að samhæfa starfslið almannavarnadeildar og starfslið sóttvarnalæknis. Leiddi það til þess að báðir aðilar voru á stundum að kalla eftir sömu upplýsingum frá aðgerðastjórnunum. Í Samhæfingarstöðinni var heldur ekki nægur tíma til að skrá í aðgerðagrunninn og því var upplýsingaflæðið innan Stöðvarinnar ekki sem skyldi.

*Skipulag og stjórnun.* Aðgerðastjórnir nefndu að tímaskeiðin í æfingunni hefðu ekki verið nægilega skýr. Eins að í sumum tilfellum bar sama aðgerðastjórnin tvö nöfn. Innan Samhæfingarstöðvar var ferli ákvarðanatöku ekki alltaf ljóst, stefnumarkandi ákvarðanir voru ekki kynntar með ákveðnum hætti og stjórnendur ekki sýnilegir. Þar voru tímaskeiðin einnig á floti. Eins gerðist þar að verkefni fengu ekki nægilega eftirfylgd og áttu það til að tynast. Eins var ekki búið að taka ákvörðun hvernig lykiltölur skyldu meðhöndlaðar og komið á framfæri. Þá var ekki búið að gera form fyrir stöðuskýrslur innan Stöðvarinnar og heldur ekki fyrir stöðuskýrslur aðgerðastjórna.

*Skráningar.* Hjá aðgerðastjórnnum kom fram að aðgerðagrunnur Landsbjargar virkaði vel. Aðgerðaskráning Samhæfingarstöðvarinnar var ekki hnökralaus. Þar var verið að svara tölvupósti á sama tíma og skrá þurfti upplýsingar inn í “loggið”. Þar töluðu þátttakendur um tvöfalda skráningu. Þriðja skráning innan Samhæfingarstöðvarinnar er svo skráning lögreglunnar í LÖKE kerfið. Mikilvægt er því að skýra tilgang og mikilvægi aðgerðaskráningar, hvað er mikilvægt að skrá og hvað ekki.

*Verkefni og skilaboð.* Verkefni skiluðu sér yfirleitt ágætlega til aðgerðastjórna. Einstaka aðgerðastjórn kvartaði yfir að fá of mikið af upplýsingum í gegn um fréttir. Betra hefði verið að fá einnig upplýsingar frá Samhæfingarstöðinni. Móttöku verkefna og ábyrgð innan Samhæfingarstöðvarinnar þarf að skilgreina betur. Stöðufundir voru ekki haldnir til þess að fara yfir einstök verkefni. Hvað varðar meðferð einstakra verkefna þá þarf að skerpa á boðvaldi sóttvarnalækis/Samhæfingarstöðvar og aðgerðastjórna svo og ferli ákvarðanatöku. Hér má nefna að lögregluþyriföld á Höfuðborgarsvæði og í Keflavík tóku ákvörðun um að beina öllu flugi til Keflavíkur án samráðs við sóttvarnalækni.

## **Niðurstaða**

Það er samdóma álit allra aðila að æfingin hafi heppnast vel og verið sannfærandi. Lagt var af stað með ákveðin markmið í huga og nú þegar búið er að rýna í skýrslur frá þátttakendum er ljóst að flest markmið náðust. Æfingin skerpti vel á þeim þáttum sem áætlunin nær ekki til og er brýnt að skoða þessa þætti betur. Eftirfarandi atriði þarf að skoða sérstaklega:

- *Samhæfingarstöðin.* Þjálfun og fræðsla fyrir áhöfn Samhæfingarstöðvarinnar. Skilgreina betur verkferla fyrir móttöku verkefna innan Samhæfingarstöðvarinnar vegna farsóttta, skilgreina ábyrgðaraðila verkefna og framkvæmd stöðufunda. Skipuleggja þarf vaktaskipti innan Stöðvarinnar í influensufaraldri þar sem ef til vill þarf að manna Stöðina í nokkrar vikur allan sólarhringinn eða hluta hans. Stöðin þarf að eiga sinn tæknimann og eins þarf hátalarakerfi innan hennar og einnig fjarfundarbúnað. Tengja þarf Samhæfingarstöð við gagnagrunn sóttvarnalækis. Gera skráningu í farsóttum markvissa og einfalda. Skerpa á boðvaldi Stöðvarinnar.
- *Aðbúnaður aðgerðastjórna.* Bæta þarf aðstöðu í hverju umdæmi þannig að hver aðgerðastjórn hafi aðstöðu með samskipta- og tölvubúnaði.

- *Fjárveitingar.* kanna þarf fjárveitingar til þessa verkefnis fyrir árið 2008. Halda þarf fund í ráðuneytisstjóranefndinni.
- *Heilbrigðisráðuneyti og önnur ráðuneyti.* Betri og formlegri tengsl þarf við Samhæfingarstöðina vegna aðstæðna sem geta skapast í farsóttum. Nýtt lagafrumvarp um almannavarnir hefur verið lagt fram og best er að bíða og sjá hver framvindan verður.
- *Fræðslumál.* Skipuleggja þarf næstu skref fræðslumála. Fræða þarf þá aðila sem nefndir eru í landsáætluninni. Einnig þarf að halda fræðslufund fyrir forstöðumenn heilbrigðisstofnana. Eins kom fram hugmynd að hafa sameiginlegan fræðslufund einu sinni á ári fyrir sóttvarnalækna og lögreglustjóra.
- *Landsáætlun.* Þar þarf að bæta inn skilgreiningum og orðskýringum. Ljúka þarf sem fyrst við að gera svæðisáætlanir og einnig þarf að ljúka við gerð leiðbeininga til fyrirtækja um starfsemi í samkomubanni og hvetja þau til að gera áætlun um órofinn rekstur. Að lokum þarf að þýða áætlunina á ensku.
- *Birgðahald lyfja og blífðarbúnaðar.* Ákveða hvernig birgðahaldi verður háttað. Einnig er óleyst hvernig blöndunaraðstöðu influensulyfja verður háttað.

29. apríl 2008

Fyrir hönd verkefnastjórnar, Íris Mareldóttir

