

RAPPORT

18. december 2009

Evaluering af samarbejdet vedrørende håndteringen af udbruddet af salmonella U292

Resumé	4
1. Indledning.....	7
2. Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og belysning af hændelsesforløbet	9
3. Belysning og vurdering af organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe	12
4. Belysning og vurdering af, hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgaverne i krisestyringen i forbindelse med opsporingen af salmonella U292	18
5. Anbefalinger.....	28
6. Appendiks: Kommissorium for evalueringen.....	29
7. Den Centrale Udbrudsgruppes responsum	33

Resumé

Baggrund for evalueringen

Danmark har siden starten af 2008 oplevet det største dokumenterede udbrud af salmonella nogensinde. Udbruddet har bl.a. adskilt sig fra andre vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud ved, at kilden har været særdeles vanskelig at opspore. Årsagen til udbruddet er endnu ikke fundet, og der opstår fortsat nye sygdomstilfælde, om end på et markant lavere niveau end tidligere.

Dette har givet anledning til et anderledes og langt mere kompliceret forløb end det, der normalt kendetegner sager vedrørende vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har derfor vurderet, at det er relevant at gennemføre en evaluering af Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og opgavevaretagelse i forbindelse med udbrudsopsporingen.

Der er tre organisationer repræsenteret i Den Centrale Udbrudsgruppe: Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut, og DTU Fødevareinstituttet.

Evalueringens formål, mål og afgrænsning

Evalueringens overordnede formål er:

- At belyse og vurdere organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe.
- At belyse og vurdere hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgaverne i krisestyringen i forbindelse med opsporingen af kilden til udbruddet af salmonella U292.

Evalueringen skal danne grundlag for anbefalinger, som skal styrke Den Centrale Udbrudsgruppe, så organisering og opgavevaretagelse fremover effektivt understøtter gruppens opklaringsarbejde ved eventuelle større/komplicerede vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud.

Evalueringen er alene fokuseret på den organisatoriske del af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe, herunder forhold vedrørende planer, ledelse, samarbejdsformer, administrativ støtte mv.

Undersøgelsesperioden for denne evaluering er tidsrummet 4. april 2008 - 16. april 2009.

Vurdering af organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe

Den Centrale Udbrudsgruppe blev skabt og organiseret med et andet formål for øje end opsporing af meget store og komplicerede udbrud, og den oprindelige organisering har i hovedtræk været fastholdt i undersøgelsesperioden. Undervejs i forløbet blev Den Centrale Udbrudsgruppe suppleret med en række ad hoc funktioner, f.eks. mødeledelse og pressevag. Der blev imidlertid ikke foretaget en større tilpasning af organisationen, som afspejlede, at Den Centrale Udbrudsgruppe stod over for en opgave, som var markant anderledes end de udbrud, Den Centrale Udbrudsgruppe normalt håndterer.

Konsekvensen blev, at Den Centrale Udbrudsgruppe i undersøgelsesperioden ikke i tilstrækkelig grad var dimensioneret efter at kunne håndtere ekstraordinære hændelser, idet planer, ledelse, samarbejdsformer og administrativ støtte ikke tog højde for længerevarende, komplicerede sager med højt ressourceforbrug og omfattende udveksling af informationer.

Det bemærkes, at Den Centrale Udbrudsgruppe er et anerkendt og afprøvet tværgående forum for samarbejde, som giver adgang til en række faglige kompetencer. Udbrudsgruppen vurderes således at været et velegnet tværgående forum for en koordineret indsats i forbindelse med vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud.

Vurdering af Den Centrale Udbrudsgruppes varetagelse af krisestyringens kerneopgaver

Det bemærkes, at Den Centrale Udbrudsgruppe gennemførte aktiviteter inden for hver af de fire kerneopgaver (aktivering og drift, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer samt ekstern kommunikation), der er undersøgt. Arbejdet i udbrudsgruppen bidrog således til, at krisestyringens kerneopgaver blev varetaget i undersøgelsesperioden.

Varetagelsen af de ovennævnte fire kerneopgaver vurderes samlet set ikke som effektiv. Der ses især at have været svagheder i forhold til:

- Tilpasningen af udbrudsgruppens organisation og procedurer til den ekstraordinære situation. Der var således ikke en effektiv organisatorisk og praktisk ramme for opspøringsindsatsen.
- Informationshåndteringen, idet der ikke var effektive systemer eller procedurer, som kunne understøtte denne opgave, herunder at sikre et fælles overblik over opspøringsindsatsen.
- Den tværgående koordination af handlinger og ressourcer, særligt i forbindelse med prioritering, udvikling og afprøvning af hypoteserne. Arbejdet med hypoteserne var ikke tilstrækkeligt struktureret, hvilket betød, at der ikke var tilstrækkelig sikkerhed for, at de samlede ressourcer blev anvendt der, hvor de gav det største udbytte.

- Indsigt i og forståelse af de prioriteringer, som de enkelte organisationer foretog som del af opsporingsindsatsen. Dette ses især at hænge sammen med fraværet af en tværgående strategisk ledelsesfunktion.

Selvom indsatsen samlet set ikke vurderes som effektiv, er det dog vurderingen, at Den Centrale Udbrudsgruppe har opnået et rimeligt resultat inden for de rammer, der var for opsporingsindsatsen i undersøgelsesperioden. Det betyder dog også, at større forbedringer i Den Centrale Udbrudsgruppes evne til at håndtere større eller komplicerede udbrud kræver, at udbrudsgruppens organisation og procedurer styrkes, så de bedre understøtter varetagelsen af krisestyringens kerneopgaver.

Anbefalinger

På baggrund af evalueringen anbefales det:

- At der udarbejdes en plan for tilrettelæggelse af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe med klare retningslinjer for, hvordan Den Centrale Udbrudsgruppe fremover skal håndtere større eller komplicerede vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud, både organisatorisk og fagligt (krisestyringens 5 kerneopgaver (aktivering og drift, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer, ekstern kommunikation samt operativ indsats).
- At planen beskriver gruppens interne fordeling af opgaver og ansvar, særligt i forhold til de ledelsesmæssige og administrative roller.
- At der skabes grundlag for en effektiv tværgående strategisk ledelse af Den Centrale Udbrudsgruppe.
- At Den Centrale Udbrudsgruppe får adgang til dedikerede administrative støttefunktioner, f.eks. håndtering af indkomne informationer.
- At Den Centrale Udbrudsgruppe arbejder målrettet med at udvikle deltagernes kompetencer inden for stabsledelse og stabsarbejde.
- At Den Centrale Udbrudsgruppe udarbejder en strategi for målrettet kommunikation til borgere, presse og andre interessenter.

1. Indledning

1.1. Baggrunden for evalueringen

Danmark har siden starten af 2008 oplevet det største dokumenterede udbrud af salmonella nogensinde. Udbruddet har bl.a. adskilt sig fra andre vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud ved, at kilden har været særdeles vanskelig at opspore. Årsagen til udbruddet er endnu ikke fundet, og der opstår fortsat nye sygdomstilfælde, om end på et markant lavere niveau end tidligere.

Dette har givet anledning til et anderledes og langt mere kompliceret forløb end det, der normalt kendetegner sager vedrørende vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. Forløbet har derfor været en væsentlig metodisk og organisatorisk udfordring for Den Centrale Udbrudsgruppe.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har derfor vurderet, at det er relevant at gennemføre en evaluering af Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og opgavevaretagelse i forbindelse med udbrudsopsporingen.

1.2. Evalueringens formål og mål

Evalueringens overordnede formål er:

- At belyse og vurdere organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe.
- At belyse og vurdere hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgaverne i krisestyringen i forbindelse med opsporingen af kilden til udbruddet af salmonella U292.

Evalueringen skal danne grundlag for anbefalinger, som skal styrke Den Centrale Udbrudsgruppe, så organisering og opgavevaretagelse fremover effektivt understøtter gruppens opklaringsarbejde ved eventuelle større/komplicerede vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. Evalueringens formål er konkretiseret i otte evalueringsspørgsmål, som er grundlaget for rapportens struktur. Dette er uddybet i undersøgelsens kommissorium, som er medtaget som bilag til rapporten.

Udbruddet af salmonella U292 deler karakteristika med ekstraordinære hændelser, som i andre sammenhænge vil medføre, at man overgår til krisestyring, fordi de daglige ressourcer og rutiner ikke længere slår til. Endvidere ligner Den Centrale Udbrudsgruppe i sin opgaveportefølje og opbygning umiddelbart de tværgående krisestabe, som er etableret på centralt og lokalt niveau med henblik på koordinationen af større beredskabsindsatser.

Styregruppen har derfor godkendt at evaluere Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og virke med afsæt i teori om beredskabsplanlægning og krisestyring. Der forekommer rap-

porten igennem en række begreber og teoretiske beskrivelser, som er knyttet til beredskabsplanlægning og krisestyring. Disse fremgår af Beredskabsstyrelsens vejledning i "Heldsorienteret beredskabsplanlægning".

Evalueringsens afgrænsning

Evalueringen er alene fokuseret på den organisatoriske del af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe, herunder forhold vedrørende planer, ledelse, samarbejdsformer, administrativ støtte mv.

Evalueringen omhandler derfor ikke en vurdering af kvaliteten i den teknisk-faglige del af indsatsen, herunder arbejdet med udtagning af prøver, typebestemmelse af prøver og det epidemiologiske udredningsarbejde. Denne del af Den Centrale Udbrudsgruppes indsats inddrages i en selvstændig faglig evaluering, hvor det planlægges at invitere et antal uafhængige nationale og internationale eksperter til at vurdere den gennemførte udbrudseftersporing. Denne evaluering forventes afsluttet den 1. december 2009.

For at skabe et grundlag for at styrke Den Centrale Udbrudsgruppe, er hovedvægten i denne evalueringsrapport lagt på at beskrive og vurdere de problemområder, der har vist sig i forhold til den organisatoriske del af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe. Rapporten beskriver derfor kun i begrænset omfang de positive resultater, som Den Centrale Udbrudsgruppe også har opnået i undersøgelsesperioden.

Undersøgelsesperioden for denne evaluering er tidsrummet 4. april 2008 - 16. april 2009. Grundlaget for evalueringen er data indsamlet fra denne periode.

Gennemførelse af evalueringen

Ansvar for evalueringen er placeret hos styregruppen, som består af repræsentanter fra de faste tre organisationer, der indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe (Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og Danmarks Tekniske Universitet (DTU) Fødevareinstituttet.

Evalueringen er gennemført i perioden juni – september 2009 af en udredningsgruppe, som refererer direkte til styregruppen.

Evalueringen bygger på informationer fra følgende datakilder:

- Dagsordner og referater fra møder i Den Centrale Udbrudsgruppe.
- Sagsakter, herunder interne e-mails og notater.
- Interviews med medlemmer af Den Centrale Udbrudsgruppe.
- Hjemmesider fra de myndigheder, der indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe.
- Åbne kilder (medier mv.).

2. Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og belysning af hændelsesforløbet

Dette kapitel belyser Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og opgaver som grundlag for arbejdet med opsporingen af smitekilden til U292. Herudover beskrives forløbet med udbruddet af salmonella U292.

2.1. Den Centrale Udbrudsgruppes organisering, opgaver og resultater

Den Centrale Udbrudsgruppe blev nedsat som en tværinstitutionel ekspertgruppe i 1994 med et fast ugentligt møde. Formålet var at udveksle erfaringer mellem de tre organisationer, som hver for sig var involveret i opsporingen af smitekilder i vand og fødevarer. Erfaringsudvekslingen var især orienteret mod at beskrive smitteveje ved vand- og fødevarerelaterede sygdomsudbrud. Dette blev gjort ved at sammenholde veterinær- og fødevaredata og data om humane sygdomstilfælde.

Fra at være en ren erfa-gruppe med udveksling af viden, har Den Centrale Udbrudsgruppe udviklet sig til at være det centrale tværgående forum for koordinering af påvisning, opsporing og standsning af vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud.

Over årene har Den Centrale Udbrudsgruppe vist sin berettigelse, idet en meget stor del af alle vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud, som kommer til gruppens kendskab, bliver opsporet og standset inden for kort tid. Via Den Centrale Udbrudsgruppe råder Danmark således over et effektivt tværgående samarbejde, baseret på en løbende, integreret og koordineret overvågning af vand- og fødevarebårne sygdomme og fødevarebårne smittestoffer. Denne koordinering af den humane og veterinære indsats for at opspore smitekilder har dannet international skole.

Tre organisationer er repræsenteret i Den Centrale Udbrudsgruppe: Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut, og DTU Fødevareinstituttet. Disse organisationer varetager hver for sig dele af den samlede opgave med at påvise, opspore og standse vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. I Den Centrale Udbrudsgruppe er Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet ligestillede, og eventuelle beslutninger træffes i enighed.

De fødevarerelaterede risici, der opspores i forbindelse med den koordinerede indsats, skal håndteres og kommunikeres inden for rammerne af dansk lovgivning. Dette er myndighedsmæssigt Fødevarestyrelsens opgave.

For at sikre en koordineret indsats mødes Den Centrale Udbrudsgruppe en gang om ugen for at drøfte status og tiltag vedrørende vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. Ved mistanke om udbrud kan Den Centrale Udbrudsgruppe iværksætte en koordineret indsats for at finde og standse smitekilden. Indsatsen består af syv trin:

1. Bekræfte, at der er tale om et udbrud.
2. Udvikle hypoteser for smitekilden til udbruddet.

3. Afprøve forskellige hypoteser gennem interview af patienter, laboratorieanalyser, mv.
4. Spore udbruddet tilbage til den primære kilde.
5. Foretage de fornødne aktioner til at standse udbruddet.
6. Finde årsagen til udbruddets opståen.
7. Forebygge at et lignende udbrud opstår igen.

Der er omkring ti faste medlemmer af Den Centrale Udbrudsgruppe, fordelt på Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet, men antallet af mødedeltagere varierer afhængigt af opgaven. De faste medlemmer er valgt ud fra deres faglige kompetence i de enkelte organisationer. Udover de faste medlemmer kan andre fagpersoner deltage på ad hoc basis, bl.a. for at bidrage med specialviden fra andre dele af de involverede organisationer, f.eks. Fødevarestyrelsens fødevarekontrolenheder, eller fra andre organisationer, f.eks. Sundhedsstyrelsens embedslæger.

2.2. Forløbet af udbrud og opsporing af salmonella U292 i perioden 4. april 2008 – 16. april 2009

Det første sygdomstilfælde med salmonella U292 blev registreret i februar 2008 og markerede starten på det største salmonellaudbrud siden overvågningen startede i 1980. Udbruddet er forårsaget af Salmonella Typhimurium U292, som tidligere kun sjældent er registreret i Danmark.

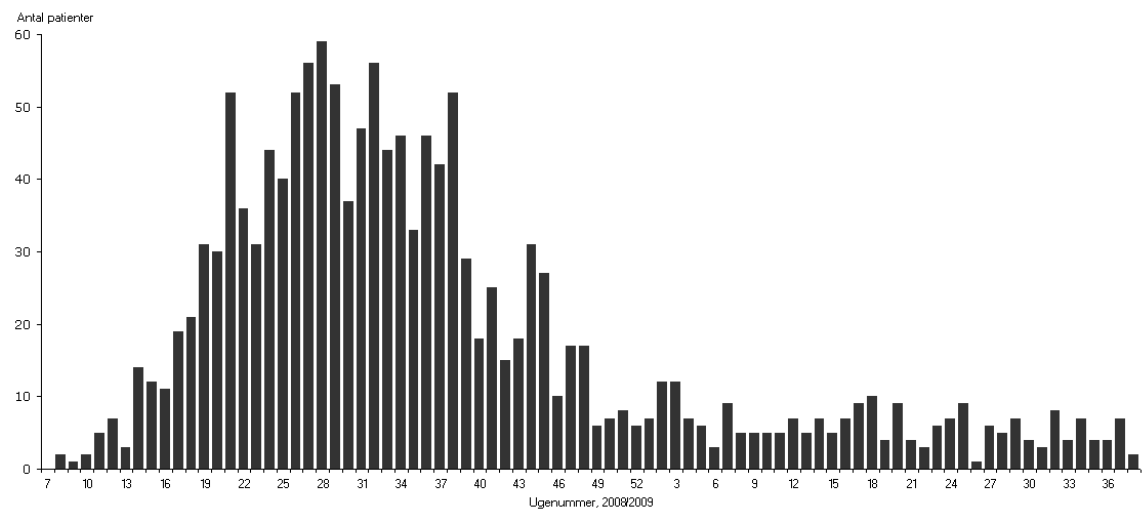
I april 2008 fik udbruddet et omfang, som krævede en særskilt indsats i Den Centrale Udbrudsgruppe.

Fra udbruddets start og indtil den 1. september 2009 er der registreret 1.206 sygdomstilfælde, jævnt fordelt over hele landet. Ud over at have været omfattende, så har udbruddet også været langvarigt. Smittekilden er pr. 1. september 2009 endnu ikke fundet, og der registreres stadig ca. fem sygdomstilfælde om ugen.

Udbruddet har ramt alle aldersgrupper, men med lidt flere børn og lidt færre personer over 40 år end ellers set ved udbrud af salmonella. Der er en ligelig fordeling mellem mænd og kvinder, mens etniske grupper, der ikke spiser svinekød, ikke er blevet ramt. De ramte personer er primært blevet smittet i Danmark. Der er meget få tilfælde uden for Danmark, heriblandt en ophobning af tilfælde på Færøerne og få patienter fra Grønland, Norge samt enkelte tilfælde i Canada og senest Sverige.

Nedenstående figur viser antallet af nye registrerede sygdomstilfælde i perioden fra februar 2008 til august 2009.

Epi-Kurve over udbrud af Salmonella Typhimurium U292, 2008 og 2009



Kilde: Statens Serum Institut

Opdateret 5. oktober 2009

Antallet af registrerede sygdomsudbrud steg i foråret 2008 og toppede i juli 2008. Herefter fulgte et stejlt dyk frem til oktober. Udbruddets forløb afviger således fra andre udbrud af salmonella, da udbruddet er fortsat på et jævnt niveau efter at have toppet.

3. Belysning og vurdering af organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe

Erfaringer fra hændelser og øvelser viser, at organiseringen af arbejdet har en væsentlig indflydelse på, hvorledes indsatsen forløber, herunder hvor meget forskellige usikkerhedsmomenter kommer til at påvirke indsatsen.

Hvis organisation, planer, procedurer mv. er dimensioneret efter de hændelser, som skal håndteres, vil det bl.a. bidrage til at skabe større forudsigelighed i indsatsen, både for egen organisation og for samarbejdspartnere, og det vil dermed lette overgangen fra daglig drift til krisestyring.

I dette kapitel beskrives og vurderes organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe. Undersøgelsen omfatter følgende elementer af den samlede organisering:

- Planer for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe.
- Opgave- og ansvarsfordeling blandt organisationerne og internt i gruppen.
- Udbrudsgruppens adgang til de nødvendige funktioner og kompetencer.

I sidste afsnit af kapitlet foretages der en samlet vurdering af organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe.

3.1. Hvilke planer forelå der for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe i tilfælde af et større landsdækkende sygdomsudbrud?

Når organisationer eller tværgående fora skal håndtere ekstraordinære hændelser, er det en klar fordel at råde over en plan. En god plan kan skabe rammerne for, at indsatsen bliver effektiv, så konsekvenserne bliver så begrænsede som muligt, og at man hurtigt kan vende tilbage til normalsituationen. Formålet med planen er at give deltagerne et styringsredskab, som de kan bruge, når ekstraordinære hændelser skal håndteres.

Planen bør beskrive, hvordan indsatsen iværksættes og gennemføres, når de almindelige ressourcer og rutiner ikke længere slår til. Set fra et beredskabsfagligt synspunkt er en god plan bl.a. kendetegnet ved, at planen indeholder klare retningslinjer for, hvordan organisationen skal håndtere ekstraordinære hændelser. Planen bør således indeholde en beskrivelse af hvilke aktører, der gør hvad, hvornår og hvordan. Endvidere bør planen være logisk opbygget og være skrevet i et letforståeligt sprog. Det er desuden væsentligt, at planen er ajourført, realistisk, afprøvet og godkendt af de relevante aktører.

Det er blevet oplyst, at der foreligger tre dokumenter, som på forskellig vis beskriver håndtering af udbrud:

- "Vejledning i opklaring af fødevarer- og vandbårne sygdomsudbrud", som er udarbejdet af Fødevareredirektoratet, Miljøstyrelsen, Sundhedsstyrelsen og DTU Fødevarerinstituttet i 1999. Vejledningen er en beskrivelse af, hvordan der udarbejdes en plan

for håndtering af vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. Vejledningen har fortrinsvist fokus på den faglige del af arbejdet med opsporing af fødevarebårne sygdomsudbrud.

- Notatet "Det nationale beredskab til eftersporning og håndtering af fødevarebårne sygdomme", som er udarbejdet af Den Centrale Udbrudsgruppe den 8. august 2008. Notatet blev skrevet med henblik på en orientering af pressen om aktørerne i Den Centrale Udbrudsgruppe, den interne rollefordeling og arbejdet med at opklare udbrud, herunder arbejdet med hypoteser.
- Notatet "Opklaring af kilder til Salmonella Typhimurium U292 udbruddet", som er udarbejdet af Den Centrale Udbrudsgruppe den 8. august 2009. Formålet var at orientere pressen om status på udviklingen i salmonella U292. Notatet indeholder fakta om udbruddet, status på opklaringsarbejdet, herunder fremsættelse af hypoteser. Herudover indeholder notatet information om det forudgående/fremadrettede arbejde med eftersporning af smitekilden.

Vurdering

De tre ovennævnte dokumenter kan ikke beskrives som planer for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe, idet der er tale om en generel vejledning i opklaring af udbrud samt notater, møntet på ekstern orientering om Den Centrale Udbrudsgruppe og opsporingsindsatsen.

Det konstateres derfor, at der ikke forelå en plan for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe i tilfælde af et større landsdækkende sygdomsudbrud.

3.2. Var planerne for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe hensigtsmæssige i forhold til håndteringen af salmonella U292 udbruddet?

Da der ikke forelå en plan for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe i tilfælde af et større landsdækkende sygdomsudbrud, er det ikke muligt at vurdere hensigtsmæssigheden af planen.

3.3. Var der gennem hele forløbet en klar opgave- og ansvarsfordeling blandt de deltagende myndigheder i Den Centrale Udbrudsgruppe?

En klar opgave- og ansvarsfordeling er væsentlig for, at en tværgående krisestyringsstab kan fungere effektivt. Den bidrager til, at opgaverne bliver fordelt og løst bedst muligt, bl.a. i forhold til ledelse, udnyttelse af faglig ekspertise og de ressourcer, der er til rådighed.

Undersøgelsen viste, at der var følgende opgave- og ansvarsfordeling mellem de deltagende myndigheder i Den Centrale Udbrudsgruppe i forhold til opsporingsindsatsen:

- Statens Serum Institut varetog national overvågning af human sygdom. Statens Serum Instituts hovedopgaver i Den Centrale Udbrudsgruppe var at informere om laboratiemæssige fund samt at udføre epidemiologiske udredninger af udbrud, bl.a. gennem patientinterviews.
- DTU Fødevareinstituttet varetog mikrobiologisk overvågning i fødevarer og dyr i udbrudssammenhæng, og laboratorieresultaterne blev sammenlignet med de foreliggende humane fund fra Statens Serum Institut. Derudover bidrog Zoonosecentret ved DTU Fødevareinstituttet til det øvrige epidemiologiske udredningsarbejde.
- Fødevarestyrelsens opgave i udbrudssammenhæng var at håndtere resultaterne fra laboratoriefund og epidemiologiske udredninger. Fødevarestyrelsen indhentede prøver og informationer fra - og gennemførte undersøgelser af – virkninger, besætninger og borgere (f.eks. køleskabsundersøgelser). Disse oplysninger blev sammenstillet med de data, der forelå, så der kunne træffes beslutning om eventuelle tiltag for at stoppe udbruddet.

Denne overordnede faglige opgave- og ansvarsfordeling fremstod som klar og blev respekteret af deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe under opsporingsindsatsen. Det har i praksis vist sig bl.a. ved, at deltagerne på møderne umiddelbart bød ind på de opgaver, som var deres organisations ansvar. Eventuelle tvivlsspørgsmål om opgavefordeling blev løst uden nævneværdige problemer.

Den interne organisatoriske opgave- og ansvarsfordeling i Den Centrale Udbrudsgruppe viste sig dog mere uklar.

Undersøgelsen viste, at der ikke var en struktur for Den Centrale Udbrudsgruppe, som nærmere definerede de organisatoriske roller og ansvarsområder internt i gruppen, herunder ledelse, støttefunktioner, informationshåndtering og kommunikation. Visse af de ledelsesmæssige og organisatoriske roller blev undervejs i forløbet fordelt ad hoc. Det drejede sig f.eks. om mødeledelse, mødeindkaldelse, referatskrivning og pressevagt. Der ses ikke at have været nærmere beskrivelser eller drøftelser af, hvad en given rolle indebar af beføjelser og pligter. Det kan således konstateres, at der har været stor variation i udførelsen, f.eks. i forbindelse med mødeledelse og udarbejdelse af referater.

Vurdering

Det vurderes, at der var en klar overordnet opgave- og ansvarsfordeling blandt de organisationer, som indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe. Det er dog også vurderingen, at den interne opgave- og ansvarsfordeling i gruppen i undersøgelsesperioden har været uklar og præget af ad hoc løsninger, særligt i forhold til de ledelsesmæssige og organisatoriske roller.

3.4. Havde Den Centrale Udbrudsgruppe gennem hele forløbet rådighed over de nødvendige funktioner og kompetencer?¹

Ledelse udgør en væsentlig funktion, når organisationer og tværgående fora skal håndtere ekstraordinære hændelser. Det gælder både i forhold til den overordnede strategiske ledelse og den praktiske ledelse af indsatsen. Ledelsesfunktionen skal understøtte fremdriften i indsatsen, bl.a. ved løbende at afklare prioriteringer og fordele opgaver og ansvar til de aktører, som har kompetence og ressourcer til at løfte opgaverne.

For at opnå en effektiv udnyttelse af de samlede ressourcer, er det endvidere hensigtsmæssigt, at administrative kompetencer anvendes til at løfte de basale støttefunktioner. Det kan være støtte til udarbejdelse af et fælles situationsbillede, ekstern kommunikation, dokumentation, referatskrivning, mødeorganisering, it mv.

Samlet bidrager ledelse og støttefunktioner til, at de faglige eksperter kan fokusere på de opgaver, som falder inden for deres individuelle ansvarsområder. Dermed skabes der grundlag for, at de faglige ressourcer bliver anvendt til de opgaver, hvor de giver størst udbytte.

I forhold til den strategiske ledelse af gruppen bemærkes det, at Den Centrale Udbrudsgruppe har været et kontakt- og koordinationsforum uden selvstændig beslutningskompetence, jf. kapitel 2. Denne ledelsesform har været tilstrækkelig i forhold til håndteringen af "normale" udbrud, men i forbindelse med håndteringen af U292 udbruddet blev der efterspurgt en tydeligere ledelse af gruppen. Dette forhold blev forsøgt løst gennem inddragelse af chefer fra de respektive organisationer. Det blev således aftalt, at der skulle deltage chefer fra DTU Fødevareinstituttet, Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen i forbindelse med møder i Den Centrale Udbrudsgruppe. Denne ordning blev sat i værk medio 2008, hvor udbruddet var på sit højeste niveau og løb frem til februar 2009. Undersøgelsen har vist, at chefdeltagelse i møderne blev modtaget positivt og bidrog til at strukturere møderne i gruppen.

I det omfang der var behov for afklaring vedrørende ressourcer og prioriteringer, blev de foretaget ved de respektive organisationer. Der ses dog ikke at have været et forum for strategiske drøftelser på chefniveau i eller omkring Den Centrale Udbrudsgruppe. Det står således ikke klart hvordan og i hvilket omfang DTU Fødevareinstituttet, Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen koordinerede de overordnede spørgsmål om opsporingsindsatsen, som gik på tværs af organisationerne, herunder især om ressourcer og prioriteringer.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Den Centrale Udbrudsgruppe ikke havde adgang til støttefunktioner, som var dedikeret til at bistå gruppen med varetagelse af administrative opgaver.

¹ I undersøgelsen er der fokuseret på tilstedeværelsen af administrative funktioner og kompetencer. Vurderingen af tilstedeværelse af faglige kompetencer er forudsat inddraget i forbindelse med den faglige evaluering af opsporingen.

I stedet blev de nødvendige administrative opgaver varetaget af deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe samtidig med, at de løste presserende faglige opgaver i relation opsporingen af smitekilden. Opgaverne blev løst, men det konstateres, at der af flere årsager opstod forsinkelser vedrørende udarbejdelse af referater samt opsamling på aftaler truffet på tidligere møder.

Den ad hoc prægede håndtering af de administrative opgaver betød, at de faglige eksperter ikke altid havde de seneste beslutninger og informationer til deres rådighed for opsporingen. Det gjorde det vanskeligere at bevare et overblik over, hvilke udfordringer undersøgelserne stod over for, hvilke undersøgelser der var sat i gang, og hvem der havde ansvaret for at varetage hvilke opgaver.

Vurdering

Det vurderes, at der ikke i tilstrækkelig grad har været en tydelig ledelsesfunktion i Den Centrale Udbrudsgruppe i undersøgelsesperioden; hverken på det strategiske eller det praktiske niveau.

Det bemærkes, at ordningen vedrørende chefdeltagelse i møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe havde en god effekt på afviklingen af møderne og skabte grundlag for en mere struktureret opsporingsindsats. Det bemærkes dog også, at denne ordning ikke sikrede en strategisk ledelse af Den Centrale Udbrudsgruppe. På møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe blev der kun i meget begrænset omfang drøftet mere overordnede og langsigtede forhold samt foretaget tværgående afklaringer, f.eks. vedrørende ressourcer og prioriteringer. Dermed manglede der en væsentlig del af grundlaget for at sikre gode vilkår for gruppens primære arbejde med opsporingen.

Det vurderes endvidere, at Den Centrale Udbrudsgruppes manglende adgang til dedikerede støttefunktioner har medført, at de faglige eksperter ikke haft optimale vilkår for selve opsporingsarbejdet. Deltagerne i gruppen har således anvendt væsentlige ressourcer på at løse administrative opgaver. Samtidig har fraværet af støttefunktioner medført, at det har været vanskeligt at bevare et overblik over opsporingsarbejdet, bl.a. på grund af den uregelmæssige fremsendelse af de referater, som udgjorde en væsentlig del af Den Centrale Udbrudsgruppes informationsgrundlag.

3.5. Samlet vurdering af organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe

Den Centrale Udbrudsgruppe blev skabt og organiseret med et andet formål for øje end opsporing af meget store og komplicerede udbrud, og den oprindelige organisering har i hovedtræk været fastholdt i undersøgelsesperioden. Undervejs i forløbet blev Den Centrale Udbrudsgruppe suppleret med en række ad hoc funktioner, f.eks. mødeledelse og pressevag. Der blev imidlertid ikke foretaget en større tilpasning af organisationen, som afspejlede, at Den Centrale Udbrudsgruppe stod over for en opgave, som var markant anderledes end de udbrud, Den Centrale Udbrudsgruppe normalt håndterer.

Konsekvensen blev, at Den Centrale Udbrudsgruppe i undersøgelsesperioden ikke i tilstrækkelig grad var dimensioneret efter at kunne håndtere ekstraordinære hændelser, idet planer, ledelse, samarbejdsformer og administrativ støtte ikke tog højde for længerevarende, komplicerede sager med højt ressourceforbrug og omfattende udveksling af informationer.

Det bemærkes, at Den Centrale Udbrudsgruppe er et anerkendt og afprøvet tværgående forum for samarbejde, som giver adgang til en række faglige kompetencer. Udbrudsgruppen vurderes således at være et velegnet tværgående forum for en koordineret indsats i forbindelse med vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud.

4. Belysning og vurdering af, hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgaverne i krisestyringen i forbindelse med opsporingen af salmonella U292

Erfaringer fra hændelser og øvelser viser, at der er fem overordnede opgaver, som altid skal varetages, hvis krisestyringen skal fungere effektivt. Disse opgaver benævnes "krisestyri-
gens fem kerneopgaver" og omfatter:

1. Aktivering og drift af krisestaben
2. Håndtering af informationer om krisen
3. Koordination af handlinger og ressourcer
4. Kommunikation med befolkningen og medierne
5. Den operative indsats

Idet Den Centrale Udbrudsgruppes indsats kan sammenlignes med krisestyring (fokus på minimering af konsekvenserne og normalisering af situationen), ses der i dette kapitel på, hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgave 1 - 4 i forbindelse med opsporingen af salmonella U292. Formålet er at kunne give en samlet vurdering af den organisatoriske del af indsatsen i Den Centrale Udbrudsgruppe i undersøgelsesperioden.

Den femte kerneopgave, den operative indsats, vedrører her den teknisk-faglige indsats (udtagning af prøver, typebestemmelse af prøver og det epidemiologiske udredningsarbejde), og er således ikke en del af denne undersøgelse, jf. afgrænsningen i pkt. 1.2.

4.1. Hvad gjorde Den Centrale Udbrudsgruppe i perioden 4. april 2008 – 16. april 2009 for at varetage krisestyri- ngens kerneopgaver?

I afsnit 4.1.1. - 4.1.4. beskrives de handlinger, Den Centrale Udbrudsgruppe foretog for at varetage krisestyri-
ngens kerneopgaver. Vurderingen af opgavevaretagelsen foretages i afsnit 4.3.

4.1.1. Aktivering og drift af Den Centrale Udbrudsgruppe

Undersøgelsen viste, at deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe tidligt i forløbet blev klar over, at udbruddet af salmonella U292 adskilte sig fra andre vand- og fødevarer-
bårne sygdomsudbrud samt at forløbet kunne blive langvarigt. På mødet i Den Centrale Udbrudsgruppe den 8. maj 2008 blev det således bemærket, at: "intet tyder på, at udbruddet har top-
pet, snarere tværtimod", og den 20. maj 2008 blev der som noget ekstraordinært afholdt et møde i Den Centrale Udbrudsgruppe, som alene omhandlede sagen vedrørende U292. I starten af juli 2008 blev det anført, at: "vi kan risikere, at udbruddet måske vil vare længe endnu (månedsvi-
s)".

Erkendelsen af, at der var et større udbrud af salmonella i gang medførte en række ændrin-
ger. Den teknisk-faglige opsporingsindsats blev intensiveret, idet både Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet satte ekstra ressourcer ind for at kunne

opspore smittekilden. Den Centrale Udbrudsgruppe blev i efteråret 2008 udvidet med tre undergrupper: slicegruppen, besætningsgruppen og mikrobiologigruppen. Derudover blev mange personer i Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet inddraget på ad hoc basis. Deltagerantallet i Den Centrale Udbrudsgruppes møder voksede dermed voldsomt, samtidig med at der ofte var skiftende deltagere i møderne. Dette betød bl.a., at møderne ofte blev langvarige samt at det blev vanskeligere at bevare overblikket. På denne baggrund blev det nødvendigt at etablere fast cheftilstedeværelse fra august 2008 til februar 2009 for at bibringe Den Centrale Udbrudsgruppe mere styring og større overblik (se afsnit 3.4.).

Under hele forløbet har man dog holdt fast ved, at møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe blev afholdt på skift hos de tre organisationer. I forbindelse med undersøgelsen har flere givet udtryk for, at et fast mødested til gruppen havde været ønskeligt, f.eks. i form af et lokale, som alene blev anvendt til Den Centrale Udbrudsgruppes koordinerings- og opklaringsmøder og med de nødvendige mødefaciliteter.

Det konstateres, at Den Centrale Udbrudsgruppe enkelte gange i undersøgelsesperioden drøftede gruppens organisering. På mødet den 7. august 2008 blev der således rejst spørgsmål om, hvorvidt udbruddets omfang gjorde det nødvendigt at nedsætte en "krise-gruppe", bl.a. med deltagelse af andre aktører end gruppens faste medlemmer. Emnet blev ligeledes taget op igen i februar 2009, men disse drøftelser resulterede dog ikke i ændringer af Den Centrale Udbrudsgruppes organisering.

Endelig var der undervejs overvejelser om at inddrage eksterne samarbejdspartnere bl.a. fra fødevarebranchen og udlandet for at styrke opsporingsarbejdet. Dette resulterede i, at Fødevarestyrelsen afholdt to møder med repræsentanter fra henholdsvis kødbranchen (Danish Meat Association, Tulip) og Slakteriernes Forskningsinstitut, men der blev ikke etableret et fastere samarbejde. Endvidere afholdt Zoonosecentret ved DTU Fødevareinstituttet i august 2008 et ekstraordinært interessentgruppemøde, og i januar 2009 var der besøg af to norske epidemiologer på invitation af Statens Serum Institut. Formålet var at foretage en kritisk gennemgang af det epidemiologiske udredningsarbejde.

Undervejs i forløbet blev der endvidere introduceret en pressevagtordning, der gik på skift mellem Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet. Ligeledes blev der indført en rutine med faste ugentlige opdateringer af organisationernes hjemmesider om status for opsporingsarbejdet.

4.1.2. Den interne informationshåndtering i Den Centrale Udbrudsgruppe

Den Centrale Udbrudsgruppe skulle under forløbet behandle en omfattende mængde informationer om udbruddet. Informationerne, som dannede grundlag for opsporingsindsatsen, kom fra forskellige kilder, herunder:

- Registrering af antallet af smittede personer og udbruddets geografiske spredning.

- Analyse af fordelingen af patienternes alder, køn, og geografiske forekomst.
- Patientinterviews; enkeltvis og en fokusgruppe.
- Case-kontrol undersøgelser.
- Analyse af berørte familiers fødevarerindkøb på baggrund af dankortregistreringer.
- Sammenlignende DNA-typning af udvalgte isolater fra mennesker og produktionsdyr.
- Indsamling og analyse af fødevarer fra patienters køleskabe og fryser.
- Undersøgelse af "underudbrud" i f.eks. selskaber med flere syge.
- Tilbagesporing af fødevarer, kød mv.
- Indsamling og analyse af prøver fra virksomheder.

Endvidere var der under hele forløbet en omfattende udveksling af informationer blandt medlemmerne af Den Centrale Udbrudsgruppe om hypoteser, analyseresultater mv. I perioder modtog nogle af medlemmerne af Den Centrale Udbrudsgruppe således mellem 80 og 120 e-mails om dagen.

Informationer om udbruddet skulle som udgangspunkt passere gennem Den Centrale Udbrudsgruppe og blev fordelt via e-mail, telefon og på møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe.

Den primære måde at fordele informationer på var via e-mail. Aftalen var, at hvert enkelt medlem havde et selvstændigt ansvar for at fordele alle e-mails til de øvrige medlemmer af gruppen. Formålet var at sikre, at alle løbende havde adgang til alle informationer om udbruddet. Det var almindeligt, at medlemmerne af gruppen ved akutte fund eller nye ideer, sendte en e-mail rundt i gruppen og ikke nødvendigvis ventede til næste møde i Den Centrale Udbrudsgruppe. E-mails blev således brugt både til orientering og til at formidle resultater, nyheder og idéer. Undervejs blev det forsøgt at oprette en mailgruppe for at optimere fordelingen af e-mails, men dette kom ikke til at fungere efter hensigten.

Endvidere var referaterne af møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe en væsentlig informationskilde, idet referaterne var den eneste form for dokument, som løbende sammenfattede arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe. Gennemgangen af referaterne har dog vist, at referaternes form, indhold og udsendelsesfrekvens varierer meget i undersøgelsesperioden. Det bemærkes således, at:

- Referaterne indeholdt ofte faktuelle informationer om mødet, f.eks. oversigt over de tilstedeværende, sted og dato, næste møde, referent og undertiden mødeleder.
- Der var en periode i starten af undersøgelsesforløbet, hvor der ikke blev udsendt referater af møderne. Endvidere var der lange perioder, hvor mødets dagsorden ikke fremgik af referatet, og opbygningen varierede ofte.
- Der var hyppigst tale om "genfortællingsreferater", hvor indlæg og drøftelser blev refereret relativt kortfattet, med fokus på de indkomne data. Referaterne antyder endvidere, at der blev truffet aftaler blandt deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe.

pe, f.eks. om at gå videre ad de forskellige spor. Dog blev der i referaterne kun i begrænset omfang opsummeret på hvilke aftaler, der var truffet.

- Opfølgningen på aftaler truffet i Den Centrale Udbrudsgruppe kan kun sjældent genfindes i de efterfølgende referater.

Organisationerne i Den Centrale Udbrudsgruppe havde flere forskellige systemer, som blev anvendt til at håndtere informationer om udbruddet:

- LOG-fil. Det fælles system, der administreres af DTU Fødevareinstituttet, blev primært anvendt til at registrere analyseresultater fra både humane som veterinære- og fødevareisolater. Alle medlemmerne i Den Centrale Udbrudsgruppe kunne redigere i de dokumenter, som lå i LOG-filen. Som udgangspunkt havde alle medlemmerne adgang til LOG-filen, men Fødevarestyrelsen havde problemer med adgangen på grund af interne restriktioner på it-området.
- Fødevareudbrudsdatabase (FUD) blev i sin tid søsat af DTU Fødevareinstituttet, som en fælles indberetningsdatabase for humane udbrud, der ligeligt kan anvendes af: Statens Serum Institut, Embedslægeinstitutionen, Fødevarestyrelsen (herunder Fødevareregionerne) og DTU Fødevareinstituttet, som dog sjældent eller slet ikke indberetter nye udbrud. FUD administreres til daglig af Statens Serum Institut, men ligger på Fødevareinstituttets netværk og administratorrettighederne er ligeledes hos Fødevareinstituttet. FUD anvendes ligeledes til nationale opgørelser.
- Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttets egne journalsystemer. Disse blev anvendt til almindelig journalisering af korrespondance, jf. gældende regler.

Det bemærkes, at disse systemer primært blev anvendt til at registrere informationer, som Den Centrale Udbrudsgruppe havde modtaget og analyseret, men at der ikke var tale om systemer, som kunne bidrage til at skabe og fastholde et samlet overblik over udbruddet og opsporingsindsatsen.

4.1.3. Den interne koordination af Den Centrale Udbrudsgruppes handlinger og ressourcer

Den Centrale Udbrudsgruppes vigtigste opgave var at koordinere de tre organisationers indsats for opsporingen af salmonellaudbruddet. Koordineringen af indsatsen var baseret på udvikling og afprøvning af hypoteser om smittekilden til udbruddet.

Hypoteserne blev indledningsvist udarbejdet i Statens Serum Institut i et samarbejde mellem de epidemiologiske afdelinger i Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet. Herudover blev hypoteserne udviklet på ad-hoc basis. Dette foregik især på de ugentlige møder i Den Centrale Udbrudsgruppe, men også via e-mails og samtaler mellem enkeltpersoner uden for de faste møder.

Hypoteserne blev præsenteret og drøftet mundtligt på møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe. På baggrund af drøftelserne aftalte mødedeltagerne i fællesskab hvilke hypoteser, der skulle afprøves, samt hvilke undersøgelser, det krævede.

Medlemmerne tilbød at løse de opgaver, der faldt inden for deres respektive ressort. Opstod der tvivlsspørgsmål om opgavefordelingen, blev disse løst af medlemmerne. Efterfølgende prioriterede og udførte organisationerne opgaverne i forhold til deres øvrige opgaver og tilgængelige ressourcer.

Resultaterne af arbejdet med hypoteserne blev præsenteret mundtligt på møderne i Den Centrale Udbrudsgruppe. Herefter blev resultaterne dokumenteret i referaterne, dog med varierende grundighed. Gruppens medlemmer har anført, at brugen af hypoteserne ikke var så struktureret og dokumenteret som ønsket. Herunder er det nævnt, at det har været vanskeligt at bevare overblikket over hvilke hypoteser, der var udarbejdet, status på afprøvningen af de enkelte hypoteser samt sammenhængen mellem de forskellige hypoteser. Det er især blevet påpeget, at det var vanskeligt at følge med i hvilke hypoteser, der var sat i bero, og baggrunden for beslutningerne. Det skal understreges, at det i forbindelse med undersøgelser af langvarige og komplicerede udbrud er praksis at sætte hypoteser i bero for derefter at tage dem op igen, såfremt der er indici herpå.

Den Centrale Udbrudsgruppe havde ikke råderet over ressourcer i de organisationer, der skulle udføre arbejdet med hypoteserne. Derfor blev den ressourcemæssige prioritering af opgaverne foretaget decentralt i de udførende organisationer, og de enkelte organisationer havde det økonomiske og ressourcemæssige ansvar for udførelsen af opgaverne. Når prioriteringen havde fundet sted i de respektive organisationer, var det organisationernes ansvar at informere om prioriteringernes udfald eller at udføre de nødvendige undersøgelser. I den forbindelse blev der givet udtryk for, at tilbagemeldingen til Den Centrale Udbrudsgruppe om prioriteringen havde været ustruktureret og mangelfuld. Ligeledes fremgik det, at drøftelser vedrørende specifikke hypoteser blev lukket for derefter at blive genoptaget på et senere tidspunkt. Det blev i den anledning bemærket, at der i gruppen ikke altid var forståelse for de respektive organisationers muligheder, prioriteringer og vurderinger.

4.1.4. Ekstern kommunikation

Forud for udbruddet af salmonella U292 var det normal procedure, at de enkelte organisationer modtog og besvarede de henvendelser vedrørende vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud, der kom fra medierne, befolkningen eller andre interessenter. Denne procedure blev ligeledes anvendt under den første del af opsporingen af salmonella U292. Af referatet fra Den Centrale Udbrudsgruppes møde den 3. juli 2008 fremgår det, at det blev anbefalet at koordinere og ensarte kommunikationen til medierne, borgerne og andre interessenter. Anbefalingen opstod på baggrund af, at der i ugen op til mødet havde været meget pressefokus på udbruddet.

På mødet ugen efter blev der nedsat en dedikeret pressevagt. Pressevagten havde til opgave at tage sig af alle henvendelser vedrørende salmonellaudbruddet, på tværs af Den Centrale Udbrudsgruppe. Opgaven med pressevagten gik på ugentligt skift mellem de tre organisationer og blev bemandet af chefer fra de tre organisationer. De øvrige procedurer for håndtering af eksterne henvendelser fulgte de respektive organisationers normale procedurer for henvendelser.

På mødet den 8. august 2008 blev det aftalt, at der skulle udarbejdes og publiceres et nyhedsbrev med det formål at give eksterne interessenter en ugentlig status på arbejdet med opsporingen af salmonella U292. Nyhedsbrevet blev især lanceret på baggrund af et ønske fra pressen. Fra den 15. august 2008 og året ud blev der hver uge udarbejdet og publiceret et nyhedsbrev, som blev lagt ud på hver af de tre organisationers egne hjemmesider. I perioden fra 1. januar 2009 til 16. april 2009 blev der kun publiceret få nyhedsbreve.

Den Centrale Udbrudsgruppe udarbejdede et udkast til nyhedsbrevene, som blev rundsendt til de tre organisationer til kommentering og godkendelse. Inden publiceringen blev nyhedsbrevene sendt til kommunikationsafdelingen i Fødevarestyrelsen, som foretog den sidste tilretning.

Undersøgelsen viste, at de tre organisationer benyttede hver deres hjemmeside til at informere om udbruddet. Dette medførte, at der fandtes information om udbruddet med forskellige faglige udgangspunkter.

De teknisk-faglige medlemmer af Den Centrale Udbrudsgruppe har i undersøgelsen udtrykt tilfredshed med, at den eksterne kommunikation blev struktureret og samlet hos en pressevagt. Herved blev det muligt at flytte de ressourcer, der blev brugt på at besvare pressehenvendelser, til opsporingsarbejdet.

4.2. I hvilket omfang indgik aktiviteterne vedrørende krisestyringens kerneopgaver i de pågældende planer for Den Centrale Udbrudsgruppe?

Da der ikke forelå en plan for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe i tilfælde af et større landsdækkende sygdomsudbrud, er det ikke muligt at vurdere om krisestyringens kerneopgaver var beskrevet i planen.

4.3. I hvilket omfang var de gennemførte aktiviteter i Den Centrale Udbrudsgruppe tilstrækkelige til at sikre en effektiv varetagelse af krisestyringens kerneopgaver?

I afsnit 4.3.1. - 4.3.4. vurderes de handlinger, Den Centrale Udbrudsgruppe foretog for at varetage krisestyringens kerneopgaver. Vurderingen tager udgangspunkt i beskrivelserne i afsnit 4.1.1 – 4.1.4. Hvert afsnit indledes med en kort generel beskrivelse af indholdet i hver af de fire kerneopgaver.

4.3.1. Varetagelsen af aktivering og drift af Den Centrale Udbrudsgruppe

Hvis der indtræffer en ekstraordinær hændelse, kan der med fordel oprettes et forum, som er dedikeret til at håndtere situationen, f.eks. en krisestab. Formålet er at give ledelse og medarbejdere en fast fysisk og organisatorisk ramme med kendte og velfungerende procedurer fra det øjeblik, man konstaterer, at der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, som kræver overordnet krisestyring.

Det er vurderingen, at organisationerne i Den Centrale Udbrudsgruppe hurtigt erkendte, at der var tale om et ekstraordinært udbrud, og at det var en sag, som skulle håndteres i regi af Den Centrale Udbrudsgruppe. Fødevarestyrelsen, Statens Serum Institut og DTU Fødevareinstituttet var således umiddelbart indstillet på at anvende Den Centrale Udbrudsgruppe som ramme for opsporingen samt villige til at øge indsatsen ved at tilføre flere ressourcer, primært til den teknisk-faglige indsats.

Organisatorisk blev nogle funktioner og administrative procedurer forstærket undervejs i forløbet. Det vurderes imidlertid, at Den Centrale Udbrudsgruppe i hovedtræk valgte at fastholde den organisering og de procedurer, som blev anvendt ved den "daglige" drift af Den Centrale Udbrudsgruppe, jf. afsnit 3.5. Det bemærkes, at Den Centrale Udbrudsgruppe kun i begrænset omfang drøftede gruppens organisering, herunder om der var behov for at inddrage andre aktører i et tættere samarbejde, f.eks. andre myndigheder eller brancher og virksomheder. Dermed forholdt gruppen sig ikke reelt til, om der var et behov for større ændringer i forhold til gruppens organisering og procedurer.

Endelig bemærkes det, at manglen på faste lokaler og faciliteter til Den Centrale Udbrudsgruppe var mindre hensigtsmæssig i en situation, hvor gruppen havde behov for at koordinere opsporingsindsatsen yderligere.

Samlet set er det vurderingen, at erkendelsen af udbruddet og aktiveringen forløb effektivt, men at den løbende tilpasning af Den Centrale Udbrudsgruppes organisation og procedurer ikke i tilstrækkelig grad bidrog til at skabe en effektiv ramme for opsporingsindsatsen.

4.3.2. Varetagelsen af den interne informationshåndtering i Den Centrale Udbrudsgruppe

Evnen til at træffe de rigtige beslutninger på de rigtige tidspunkter afhænger af, at deltagerne kan danne sig et overblik over situationen, f.eks. i form af et samlet situationsbillede. Til det formål er det nødvendigt at indhente, bearbejde og fordele relevante informationer om hændelsen i alle dens faser. Et højt informationsniveau er imidlertid krævende både for udfærdiger og for modtager. Det skal derfor sikres, at der er en effektiv håndtering af informationsstrømmen, herunder at de vigtigste informationer fastholdes og fordeles til de rigtige aktører.

Det vurderes, at der i undersøgelsesperioden har været god adgang for alle medlemmer til Den Centrale Udbrudsgruppes informationer om udbruddet. Det vurderes endvidere, at de forskellige systemer (LOG-fil, FødevarerUdbrudsDatabasen og journaliseringssystemer) sikrede, at relevante informationer blev registreret og gemt.

Det konstateres, at der ikke i regi af Den Centrale Udbrudsgruppe blev foretaget en tilstrækkeligt systematisk behandling og sortering af informationer inden fordeling blandt deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe.

Den udbredte anvendelse af "bred fordeling" af e-mails medførte, at medlemmerne af Den Centrale Udbrudsgruppe i perioder modtog store mængder ubearbejdede informationer, som ikke nødvendigvis havde relevans for det enkelte medlems arbejde. Samtidig indebar proceduren en reel risiko for, at væsentlige informationer ikke systematisk blev inddraget i opsporingsindsatsen.

Det bemærkes, at referaterne af møderne var den eneste form for dokument, som løbende sammenfattede arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe. Referaterne var imidlertid ikke særligt velegnede til at skabe og holde overblik over arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe på grund af den store variation i referaternes form, indhold og udsendelsesfrekvens. Referaterne gav endvidere ikke et tilstrækkeligt grundlag for fremadrettet opfølgning og prioritering, da det var vanskeligt på baggrund af referatet at følge udviklingen i de forskellige dele af opsporingsindsatsen.

Samlet vurderes det, at informationshåndteringen ikke blev gennemført på en måde, der sikrede et fælles overblik over opsporingsindsatsen, idet der ikke var effektive systemer eller procedurer, som kunne understøtte varetagelsen af denne opgave. Opgaven med at skabe sig overblik blev således i vidt omfang overladt til de enkelte medlemmer af Den Centrale Udbrudsgruppe.

4.3.3. Varetagelsen af den interne koordination af Den Centrale Udbrudsgruppes handlinger og ressourcer

Kriser håndteres aldrig i et vakuum. Der vil altid være behov for at kunne koordinere handlinger og ressourcer; både internt i det forum, der håndterer hændelsen, og med eksterne

samarbejdspartnere, så ressourcerne anvendes der, hvor de giver det største udbytte. Endvidere er koordination en forudsætning for, at de enkelte aktørers handlinger understøtter den samlede indsats.

Det er vurderingen, at organiseringen af arbejdet med prioritering, begrundelse og afprøvning af hypoteser i undersøgelsesperioden ikke var tilstrækkeligt struktureret. Hypoteserne blev udviklet løbende gennem de ugentlige møder, e-mails og kontakter i øvrigt. Men det fremgår ikke klart, hvorfor bestemte hypoteser blev prioriteret i forhold til afprøvning, samt hvornår en hypotese var sat i bero eller nedprioriteret. Anvendelsen af hypoteser har derfor ikke været tilstrækkeligt dokumenteret til at skabe og opretholde det nødvendige overblik eller udgøre et effektivt og fremadrettet planlægningsværktøj i forhold til at opspore smitekilden. Det vurderes derfor, at der er en risiko for, at Den Centrale Udbrudsgruppe ikke fik det fulde udbytte af den tværgående koordination og de ressourcer, der blev anvendt til at afprøve de enkelte hypoteser.

Det vurderes videre, at de enkelte organisationer kunne have informeret tydeligere om deres egne prioriteringer, særligt i de situationer, hvor prioriteringerne påvirkede de igangværende afprøvninger af hypoteser.

4.3.4. Varetagelse af den eksterne kommunikation

Under en ekstraordinær hændelse opstår der typisk et massivt og pludseligt pres for informationer fra medierne, borgere, samarbejdspartnere og andre interessenter. Det stiller derfor krav til organisationens kommunikation, som går langt ud over, hvad den er vant til fra den daglige drift. Det kan være nødvendigt med en skærpet kommunikationsindsats; både i forhold til medierne og direkte til befolkningen.

Undersøgelsen har vist, at den eksterne kommunikation generelt fremstod som ensartet, åben og ærlig. Det bemærkes, at Den Centrale Udbrudsgruppe fik positive erfaringer med koordination af den eksterne kommunikation, samt at den koordinerede kommunikationsindsats gav medlemmerne af Den Centrale Udbrudsgruppe bedre mulighed for at fokusere på det faglige arbejde.

Dog har undersøgelsen vist, at den eksterne kommunikation primært havde fokus på udbruddets status og i mindre grad på at inddrage befolkningen. Det blev oplyst, at dette skyldes, at der var tilstrækkelig med cases samt at der ikke var ressourcer til at følge op på alle mistanker.

Endvidere har undersøgelsen vist, at brugen af tre forskellige hjemmesider var mindre hensigtsmæssig og gjorde det vanskeligere for befolkningen, medier og andre at holde sig orienteret om udbruddets omfang.

4.3.5. Samlet vurdering af Den Centrale Udbrudsgruppes varetagelse af krisestyringens kerneopgaver

Det bemærkes, at Den Centrale Udbrudsgruppe gennemførte aktiviteter inden for hver af de fire kerneopgaver (aktivering og drift, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer samt ekstern kommunikation), der er undersøgt. Krisestyringens kerneopgaver er beskrevet i starten af kapitel 4. Arbejdet i udbrudsgruppen bidrog således til, at krisestyringens kerneopgaver blev varetaget i undersøgelsesperioden.

Varetagelsen af de ovennævnte fire kerneopgaver vurderes samlet set ikke som effektiv. Der ses især at have været svagheder i forhold til:

- Tilpasningen af udbrudsgruppens organisation og procedurer til den ekstraordinære situation. Der var således ikke en effektiv organisatorisk og praktisk ramme for opsporingsindsatsen.
- Informationshåndteringen, idet der ikke var effektive systemer eller procedurer, som kunne understøtte denne opgave, herunder at sikre et fælles overblik over opsporingsindsatsen.
- Den tværgående koordination af handlinger og ressourcer, særligt i forbindelse med prioritering, udvikling og afprøvning af hypoteserne. Arbejdet med hypoteserne var ikke tilstrækkeligt struktureret, hvilket betød, at der ikke var tilstrækkelig sikkerhed for, at de samlede ressourcer blev anvendt der, hvor de gav det største udbytte.
- Indsigt i og forståelse af de prioriteringer, som de enkelte organisationer foretog som del af opsporingsindsatsen. Dette ses især at hænge sammen med fraværet af en tværgående strategisk ledelsesfunktion.

Selvom indsatsen samlet set ikke vurderes som effektiv, er det dog vurderingen, at Den Centrale Udbrudsgruppe har opnået et rimeligt resultat inden for de rammer, der var for opsporingsindsatsen i undersøgelsesperioden. Det betyder dog også, at større forbedringer i Den Centrale Udbrudsgruppes evne til at håndtere større eller komplicerede udbrud kræver, at udbrudsgruppens organisation og procedurer styrkes, så de bedre understøtter varetagelsen af krisestyringens kerneopgaver.²

² Der er fem overordnede opgaver, som altid skal varetages, hvis krisestyringen skal fungere effektivt. Disse opgaver benævnes krisestyringens fem kerneopgaver og omfatter:

1. Aktivering og drift af krisestaben
2. Håndtering af informationer om krisen
3. Koordination af handlinger og ressourcer
4. Kommunikation med befolkningen og medierne
5. Den operative indsats

5. Anbefalinger

Kapitlet samler op på vurderingerne fra de to foregående kapitler. Formålet er at omsætte vurderingerne til en række anbefalinger, som kan bruges til at styrke Den Centrale Udbrudsgruppes organisation og procedurer i det fremtidige arbejde med opsporing af smitekilder.

På baggrund af vurderingerne i de foregående kapitler anbefales det:

- At der udarbejdes en plan for tilrettelæggelse af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe med klare retningslinjer for, hvordan Den Centrale Udbrudsgruppe fremover skal håndtere større eller komplicerede vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud, både organisatorisk og fagligt (krisestyringens 5 kerneopgaver (aktivering og drift, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer, ekstern kommunikation samt operativ indsats).
- At planen beskriver gruppens interne fordeling af opgaver og ansvar, særligt i forhold til de ledelsesmæssige og administrative roller.
- At der skabes grundlag for en effektiv tværgående strategisk ledelse af Den Centrale Udbrudsgruppe.
- At Den Centrale Udbrudsgruppe får adgang til dedikerede administrative støttefunktioner, f.eks. håndtering af indkomne informationer.
- At Den Centrale Udbrudsgruppe arbejder målrettet med at udvikle deltagernes kompetencer inden for stabsledelse og stabsarbejde.
- At Den Centrale Udbrudsgruppe udarbejder en strategi for målrettet kommunikation til borgere, presse og andre interessenter.

6. Appendiks: Kommissorium for evalueringen

Den 20. maj 2009

Kommissorium for evalueringen af samarbejdet vedrørende håndteringen af udbruddet af salmonella U292

Baggrund for evalueringen

Danmark har siden starten af 2008 oplevet det største dokumenterede udbrud af salmonella nogensinde. Udbruddet af salmonella U292 har nu forløbet over et år og fortsætter, om end på et lavere niveau end tidligere, idet årsagen til udbruddet fortsat ikke er identificeret. Dette udbrud har bl.a. adskilt sig fra andre fødevarebårne sygdomsudbrud ved, at kilden har været særdeles vanskelig at opspore, hvilket har givet et anderledes og langt mere kompliceret forløb end det der normalt kendetegner lignende sager. Forløbet har således været en væsentlig metodisk og organisatorisk udfordring for Den Centrale Udbrudsgruppe. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har derfor vurderet, at det er relevant at gennemføre en evaluering af Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og opgavevaretagelse i forbindelse med udbrudsopsporingen.

Formål og mål med evalueringen

Formålet med evalueringen er:

- at belyse og vurdere organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe, herunder:
 - Den Centrale Udbrudsgruppes organisatoriske struktur ved større/komplicerede udbrud
 - Opgave- og ansvarsfordeling i Den Centrale Udbrudsgruppe
 - Funktioner og faglige kompetencer hos deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe
- at belyse og vurdere hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgaverne i krisestyringen i forbindelse med opsporingen af kilden til udbruddet af salmonella U292, herunder:
 - Aktivering af Den Centrale Udbrudsgruppe
 - Den interne informationshåndtering i Den Centrale Udbrudsgruppe
 - Den interne koordination af Den Centrale Udbrudsgruppes handlinger og ressourcer

- Ekstern kommunikation til befolkningen, medierne og øvrige eksterne interessenter

Disse forhold omsættes til en række spørgsmål, som danner baggrund for evalueringens struktur og som skal søges besvaret i forbindelse med evalueringen (se punktet "Gennemførelse af evalueringen" nedenfor).

Målet er, at evalueringen kan danne grundlag for at styrke Den Centrale Udbrudsgruppe, så organisering og opgavevaretagelse effektivt understøtter gruppens opklaringsarbejde ved eventuelle fremtidige, større/komplicerede fødevarebårne sygdomsudbrud.

På baggrund af evalueringen skal der derfor i relevant omfang fremsættes forslag til anbefalinger vedrørende Den Centrale Udbrudsgruppes fremtidige organisering og opgavevaretagelse.

Evalueringen skal endvidere danne grundlag for et kursus for deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe.

Ledelse

I forbindelse med evalueringen nedsættes der en styregruppe bestående af repræsentanter fra de tre myndigheder, der indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe (Fødevarestyrelsen, Danmarks Tekniske Universitet og Statens Serum Institut). Hver myndighed udpeger to repræsentanter til at deltage i styregruppen.

Styregruppen har det overordnede ansvar for planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse samt opfølgning på evalueringen, herunder ansvaret for de endelige vurderinger, konklusioner og anbefalinger. De tre parter er ligeværdige, og beslutninger vedrørende evalueringen skal træffes i enighed.

Styregruppen varetager endvidere eventuelle eksterne kontakter, herunder kontakten til overordnede myndigheder og pressen.

Gennemførelse af evalueringen

Evalueringen gennemføres af en udredningsgruppe, som referer direkte til styregruppen. Udredningsgruppens opgave er - på baggrund af egne analyser - at beskrive og vurdere Den Centrale Udbrudsgruppes organisering og varetagelse af kerneopgaverne i krisestyringen. Udredningsgruppens arbejde skal tage udgangspunkt i dette kommissorium. Eventuelle afvigelser drøftes løbende med styregruppen.

Evalueringsspørgsmål

Formål	Spørgsmål
Belysning af hændelsesforløbet	1. Hvordan forløb udbrud og opsporing af salmonella U292 i perioden 4. april 2008 – 16. april 2009?
1. At belyse og vurdere organiseringen af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe, herunder: ▪ Hensigtsmæssigheden af Den Centrale Udbrudsgruppes organisatoriske struktur ved større/komplicerede udbrud ▪ Opgave- og ansvarsfordeling i Den Centrale Udbrudsgruppe ▪ Funktioner og faglige kompetencer hos deltagerne i Den Centrale Udbrudsgruppe	2. Hvilke planer forelå der for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe i tilfælde af et større landsdækkende sygdomsudbrud?
	3. Var planerne for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe hensigtsmæssige i forhold til håndteringen af salmonella U292 udbruddet?
	4. Var der gennem hele forløbet en klar opgave- og ansvarsfordeling blandt de deltagende myndigheder i Den Centrale Udbrudsgruppe?
	5. Havde Den Centrale Udbrudsgruppe gennem hele forløbet rådighed over de nødvendige funktioner og faglige kompetencer?
2. At belyse og vurdere, hvorledes Den Centrale Udbrudsgruppe varetog kerneopgaverne i krisestyringen i forbindelse med opsporingen af salmonella U292, herunder: ▪ Aktivisering af Den Centrale Udbrudsgruppe ▪ Den interne informationshåndtering i Den Centrale Udbrudsgruppe ▪ Den interne koordination af Den Centrale Udbrudsgruppes handlinger og ressourcer ▪ Ekstern kommunikation	6. Hvad gjorde Den Centrale Udbrudsgruppe i perioden 4. april 2008 – 16. april 2009 for at varetage krisestyringens kerneopgaver: ▪ Aktivisering og drift af Den Centrale Udbrudsgruppe? ▪ Den interne informationshåndtering i Den Centrale Udbrudsgruppe? ▪ Den interne koordination af Den Centrale Udbrudsgruppes handlinger og ressourcer? ▪ Ekstern kommunikation? ▪ (Andet?)
	7. I hvilket omfang indgik aktiviteterne vedrørende krisestyringens kerneopgaver i de pågældende planer for Den Centrale Udbrudsgruppe?
	8. I hvilket omfang var de gennemførte aktiviteter i Den Centrale Udbrudsgruppe tilstrækkelige til at sikre en effektiv varetagelse af krisestyringens kerneopgaver?

Datakilder

Udredningsgruppen har i sit arbejde adgang til alle relevante dokumenter vedrørende udbruddet af salmonella U292 og har mulighed for at interviewe medarbejdere, som har deltaget i opsporingsarbejdet.

Evalueringen vil tage udgangspunkt i følgende datakilder:

- Referater fra møder i Den Centrale Udbrudsgruppe
- Sagsakter
- Hjemmesider fra de myndigheder, der indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe
- Interviews

- Åbne kilder (medier mv.)

Metode og afgrænsning

Udredningsgruppens vurderinger vil tage afsæt i den tilgang til krisestyring, som er beskrevet i Beredskabsstyrelsens vejledning om "Helhedsorienteret Beredskabsplanlægning". Vejledningen indeholder en struktureret tilgang til krisestyring med identifikation af fem kerneopgaver:

1. Aktivering og drift
2. Informationshåndtering
3. Koordination af handlinger og ressourcer
4. Krisekommunikation
5. Operativ indsats

De første fire kerneopgaver er af mere generel karakter og dækker bredt, mens kerneopgave 5 dækker den konkrete operative indsats. Evalueringen af de organisatoriske forhold vil dække de fire første kerneopgaver, mens varetagelsen af den femte kerneopgave dækkes af evalueringen af den faglige indsats.

Evalueringen vil ikke omfatte vurdering af skyld eller erstatningsansvar. Det ligger således uden for kompetencen at foretage privatretlige, tjenstlige eller strafferetlige vurderinger af skyld eller erstatningsansvar.

Udredningsgruppen

Udredningsgruppen består af tre medarbejdere fra Beredskabsstyrelsen:

- Camilla Sieljaks (projektleder)
- Paul Hammer Sørensen
- Hanne Heinsen

Betingelserne for Beredskabsstyrelsens deltagelse i udredningsgruppen fremgår af bilag 1 (udeladt her).

Fødevarestyrelsen varetager den daglige kontakt til udredningsgruppen og støtter udredningsgruppen med sekretariatsbistand mv.

Termin

Udredningsgruppen skal aflevere et udkast til evalueringsrapport til styregruppen den 15. juni 2009 og bistå ved behandlingen af høringssvar til evalueringsrapporten. Efter behandlingen af høringssvarene afleveres det endelige rapportudkast til styregruppen, som herefter varetager det afsluttende arbejde med rapporten, herunder layout, offentliggørelse, medie-håndtering mv.

Terminer, milepæle mv. fremgår af styregruppens samlede tidsplan.

7. Den Centrale Udbrudsgruppes responsum

Beredskabsstyrelsens Evalueringsinstitut har for Fødevareinstituttet - DTU, Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen, som er de tre organisationer, der indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe, gennemført en evaluering af organisationernes samarbejde om håndtering af udbruddet af salmonella U292. Det er organisationernes opfattelse, at evalueringen giver et værdifuldt bidrag til udviklingen af arbejdet med håndtering af vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud.

I forlængelse af evalueringen har Beredskabsstyrelsens Center for Uddannelse og HR-udvikling gennemført en workshop for de tre organisationer med det formål at optimere samarbejdet mellem aktørerne i Den Centrale Udbrudsgruppe. Organisationerne har allerede påbegyndt de tilpasninger i organiseringen af arbejdet omkring Den Centrale Udbrudsgruppe, som er nævnt i evalueringsrapporten.

Baggrunden for evalueringen var det største salmonellaudbrud hidtil i Danmark – et udbrud som efter over et års varighed endnu ikke var opklaret. Dette til trods for, at Danmark – netop via organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe – er kendt for at have et af verdens bedste systemer til opklaring af vand- og fødevarebårne udbrud. Det er således værd at bemærke, at arbejdet i og organiseringen af Udbrudsgruppen indtil det store salmonella-udbrud har været succesfuld og tilstrækkelig. Det store salmonellaudbrud samt den efterfølgende evaluering har dog vist, at især organiseringen kan optimeres, så Den Centrale Udbrudsgruppe fremover er bedre rustet til at håndtere større og komplicerede vand- og fødevarebårne udbrud. Her tænkes især på støttefunktioner og de betingelser, som gruppen arbejder under.

Det er i dette lys, at de efterfølgende bemærkninger til evalueringsrapporten skal ses.

Plan for organisering af Den Centrale Udbrudsgruppe i tilfælde af ekstraordinære situationer

Et gennemgående punkt i evalueringsrapporten er, at der ikke var en plan for organiseringen af Den Centrale Udbrudsgruppe ved større og komplicerede landsdækkende vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. Uanset at det retrospektivt ville have været hensigtsmæssigt, så har det historisk ikke været nødvendigt at udvikle en sådan plan, eftersom arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe indtil det store salmonellaudbrud har fungeret upåklageligt og succesfuldt.

Organisationerne bag Udbrudsgruppen er dog enige i, at det er relevant at udarbejde en plan for organiseringen af Udbrudsgruppen i tilfælde af et større og komplicerede landsdækkende vand- og fødevarebårne sygdomsudbrud. Arbejdet med U292 udbruddet har vist, at der er forskel på Udbrudsgruppens arbejde under det, der kan betegnes som "daglig drift" og ved ekstraordinære situationer. Udarbejdelsen af denne plan er påbegyndt i forbindelse med den førnævnte workshop. Planen vil indeholde procedure for, hvornår og hvordan beredskabet aktiveres fra "daglig drift" til ekstraordinær situation.

Opgave- og ansvarsfordeling

Evalueringsrapporten fastslår, at der var en klar overordnet opgave- og ansvarsfordeling blandt de tre organisationer, som indgår i Den Centrale Udbrudsgruppe. Dog har det været vurderingen, at den interne opgave- og ansvarsfordeling særligt i forbindelse med de ledel-

sesmæssige og organisatoriske roller under det store salmonellaudbrud har været præget af ad hoc løsninger.

Denne ledelsesform havde indtil det store salmonellaudbrud været tilstrækkelig. Med henblik på en fremtidssikret organisation er det imidlertid hensigtsmæssigt at få præciseret og optimeret den interne opgave- og arbejdsfordeling. Dette arbejde blev igangsat på workshopen. Således er organisationerne bag Udbrudsgruppen i gang med at etablere en niveaudelt opgave- og ansvarsfordeling for Udbrudsgruppen. Dette består af et strategisk niveau, som tager sig af de overordnede ledelsesmæssige opgaver – herunder ressourceprioritering samt et operativt niveau, som har til opgave at forestå organiseringen af arbejdet med opklaring af vand- og fødevarebårne udbrud. En koordinator får til opgave at sikre koordineringen mellem det strategiske og det operationelle niveau.

Endvidere skal der allokeres ressourcer til dedikerede administrative støttefunktioner, således at udbrudsgruppens medlemmer kan koncentrere sig om det, de er bedst til – opklaring af vand- og fødevarebårne udbrud. Dette skyldes, at der oftest vil være mere arbejde forbundet med ekstraordinære situationer sammenlignet med "daglig drift".

Evalueringsrapporten berører også overvejelser om behovet for at inddrage eksterne aktører, fx andre myndigheder, brancheorganisationer og virksomheder. Eksterne aktører er blevet inddraget ad hoc i opklaringsarbejdet, men det har ikke været formelt organiseret og heller ikke på forhånd planlagt. Overvejelser om dette vil indgå i udarbejdelse af den førnævnte plan for organisering af Den Centrale Udbrudsgruppe – herunder udnyttelse af allerede eksisterende samarbejdsfora med myndigheder, brancheorganisation og virksomheder.

Prioritering af ressourcer

I en større og kompliceret udbrudssituation vil der ofte i Den Centrale Udbrudsgruppe være ønske om at igangsætte en række initiativer, som oftest er forbundet med betydelige ressourcetræk hos organisationerne. Det kan være et dilemma. På den ene side har udbrudsgruppen ikke mulighed for at prioritere disse initiativer, da medlemmerne af gruppen ikke har kompetence til at prioritere ressourceforbruget i organisationerne. På den anden side kræver en udbrudssituation ofte, at der kan handles hurtigt, så aktuelle spor kan følges uden unødigt forsinkelse med henblik på at begrænse udbruddet.

Ved at etablere et strategisk niveau med beslutningskompetence også inden for ressourceprioritering, vil denne problemstilling blive imødekommet i langt højere grad fremover. Det er dog vigtigt at understrege, at et eventuelt kvantitativt ressourceproblem ikke løses på denne måde, men må finde sin løsning internt i organisationerne bag Udbrudsgruppen.

Fast mødested

De tre organisationer deltager ligeværdigt i Den Centrale Udbrudsgruppe. Dette betyder bl.a., at gruppens ugentlige møde går på skift fysisk hos de tre organisationer. Evalueringen peger på, at det vil være hensigtsmæssigt, at gruppen får sit eget mødested med de rette faciliteter stillet til rådighed.

På den baggrund er der blevet indrettet et fast mødested for Den Centrale Udbrudsgruppe på Fødevareinstituttet – DTU.

Kommunikation

Evalueringen har påpeget, at de tre organisationer benyttede hver deres hjemmeside til at informere om udbruddet, og at information om udbruddet skulle hentes på flere hjemmesider.

Det har normalt ikke givet anledning til problemer, især da organisationerne linker til hinandens hjemmesider. I forbindelse med det store udbrud blev der endvidere – da udbruddet var på sit højeste – ugentligt udarbejdet et fælles situationsbillede med status for arbejdet med udbruddet, og dette blev lagt på de tre hjemmesider. Den primære målgruppe var pressen, som naturligt havde en stor interesse i udbruddet, men sekundært kunne interesserede forbrugere og andre også følge med. De ugentlige meddelelser blev således altid afsluttet med råd til forbrugerne – dels om generel håndtering af fødevarer, dels hvad de skulle gøre, hvis de blev syge.

De tre organisationer anerkender, at der kan være tilfælde, hvor der midlertidigt kan være behov for en fælles hjemmeside til information af interessenter. Det vil derfor fremover indgå i overvejelserne ved nye større og komplicerede landsdækkende udbrud.

Anbefalinger

Evalueringsrapporten kommer med en række relevante anbefalinger. Anbefalinger som vil betyde, at man er bedre rustet til at håndtere en kommende større og kompliceret udbrudssituation. Disse ændringer ville dog ikke nødvendigvis have ført til opklaring af U292 udbruddet.

Arbejdet blev igangsat i forbindelse med Beredskabsstyrelsens workshop for de tre organisationer. Formålet med workshoppen var at optimere samarbejdet mellem aktørerne i Den Centrale Udbrudsgruppe.

Summarisk er følgende initiativer igangsat:

- Udarbejdelse af en plan for tilrettelæggelse af arbejdet i Den Centrale Udbrudsgruppe, herunder:
 - Beskrivelse af opgave- og ansvarsfordeling
 - Etablering af et strategisk ledelsesmæssigt niveau i regi af de tre organisationer
 - Dedikerede administrative støttefunktioner til bl.a. informationshåndtering
 - Strategi for målrettet kommunikation til borgere, presse og andre interessenter
 - Overvejelser om inddragelse af eksterne aktører, herunder andre myndigheder, brancheorganisationer og virksomheder
- Udvikling af kompetencer inden for stabsledelse og stabsarbejde. Dette arbejde er påbegyndt på ovennævnte workshop.
- Etablering af fast mødested for Den Centrale Udbrudsgruppe.
- Workshop og kursus arrangeret og gennemført af Beredskabsstyrelsen for ansatte i organisationerne bag Udbrudsgruppen.

DTU-Fødevareinstituttet, Statens Serum Institut og Fødevarestyrelsen