

Brukerveiledning til retningslinjer for samarbeidet mellom Mattilsynets lokale avdeling og kommunen på det medisinskfaglige området

Referanser til avsnitt og kapitler viser til Utbruddsveilederen (nettversjonen av Utbruddshåndboka) som finnes på Folkehelseinstituttets nettsider www.fhi.no.

Avsnitt	Side
Hovedpunkter	1
Formål og virkeområde	1
Ansvar	2
Varsling	3
Vesuv – Vevbasert system for utbruddsvarsling	3
Ansvar og oppgaver ved lokale utbrudd	4
- Kommuneoverlegens ansvar og oppgaver	4
- Mattilsynets ansvar og oppgaver	5
- Fordeling av oppgaver ved intervju og prøvetaking	5
- Samarbeidsgruppe	5
- Informasjon til befolkningen	6
Ansvar og oppgaver ved nasjonale utbrudd	7

Hovedpunkter

- Retningslinjene etablerer forpliktende rutiner som sikrer effektiv varsling, informasjonsutveksling og samarbeid mellom Mattilsynets lokale avdeling og kommuneoverlegen.
- Virkeområdet er smittsomme sykdommer som kan skyldes mat, drikkevann eller dyr.
- Ved utbrudd av denne typen sykdom i kommunen, har begge instanser et selvstendig ansvar for oppklaring og tiltak, innen hvert sitt område.
- De har plikt til å gi hverandre bistand, råd og informasjon, slik at de i samarbeid kan oppklare utbruddet.
- Det er gjensidig varslingsplikt mellom kommuneoverlegen og Mattilsynet.
- Retningslinjene bør brukes til å lage en samarbeidsavtale som kan inkluderes i kommunenes beredskapsplaner.

Formål og virkeområde

Formålet med retningslinjene er å etablere klare og forpliktende rutiner som sikrer effektiv varsling, informasjonsflyt og samarbeid mellom kommunen ved kommuneoverlegen og Mattilsynets lokale avdeling. Virkeområdet for retningslinjene er smittsomme sykdommer hos mennesker som kan

skylde næringsmidler, dyr eller andre kilder under Mattilsynets forvaltningsområde. Drikkevann er inkludert i begrepet næringsmidler.

Retningslinjene finnes i Word-format i Utbruddsveilederen, slik at teksten kan redigeres og tilpasses lokale forhold:

- **Retningslinjer for samarbeidet mellom Mattilsynet og kommunen**

Ansvar

Mattilsynet og kommuneoverlegen har hvert sitt ansvarsområde som er bestemt i forskjellig regelverk. Ved utbrudd av smittsom sykdom blant innbyggerne i kommunen har begge et selvstendig ansvar for oppklaring og tiltak, innen hvert sitt område. De kan ikke lede eller koordinere hverandre, men har plikt til å gi hverandre bistand, råd og informasjon, slik at de i samarbeid kan oppklare utbruddet (kapittel 2).

Rollefordelingen som retningslinjene bygger på, er hjemlet i matloven, smittevernloven, folkehelseloven og helseberedskapsloven, med forskrifter, og er i overensstemmelse med ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet (se Stortingsmelding nr. 29 (2011-2012)).

Ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet forutsetter at det laveste operative nivå som har det daglige ansvaret under normale forhold, også har ansvaret ved akutte hendelser, som for eksempel et sykdomsutbrudd i en kommune. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (se også folkehelseloven § 4).

Kommunens ansvar og kommunelegens oppgaver er regulert i smittevernloven §§ 7-1 og 7-2. Her fremgår det hva kommunen har ansvar for og hvilke oppgaver som er tillagt kommunelegens område. Kommunestyret har som kommunens øverste organ ansvaret for at oppgavene er organisert på en forsvarlig måte, og at vedtak som fattes er forsvarlige og innenfor rammene av regelverket. De kommunale oppgavene forutsetter blant annet at det er organisert en ordning for døgnberedskap. Løsningen med interkommunale organer kan gi effektiv utnyttelse av kompetanse, og er kanskje særlig aktuell i små kommuner der det kan være vanskelig å ha eget personell og utstyr i tilstrekkelig grad. Det er opp til kommunene å avgjøre hvorvidt de ønsker å benytte denne løsningen og hvilke tjenester som eventuelt skal inngå. Ved situasjoner der kommunelegen har behov for faglig bistand, er Folkehelseinstituttet tilgjengelig for råd og veiledning.

Ifølge smittevernloven § 7-2 har kommuneoverlegen ansvaret for å organisere og lede helsetjenestens arbeid med vern mot smittsomme sykdommer i sin kommune, herunder tiltak og beredskap. Dette gjelder også ved sykdomsutbrudd. Kommuneoverlegen har plikt til å utarbeide beredskapsplaner for dette arbeidet. Ved hjelp av retningslinjene dette dokumentet omhandler, kan kommuneoverlegen og Mattilsynet lage en samarbeidsavtale som kan inkluderes i kommunenes smittevernplaner og beredskapsplaner, der håndtering av sykdomsutbrudd er en viktig del.

Varsling

Dersom det oppstår mistanke om at et sykdomsutbrudd pågår, eller dersom et utbrudd er påvist, er det gjensidig varslingsplikt mellom kommuneoverlegen og Mattilsynets lokale avdeling. Denne plikten gjelder ikke bare ved mistenkt eller påvist utbrudd, men også for enkelttilfeller av zoonotisk sykdom hos dyr eller mennesker, som det er viktig at den andre etaten er gjort kjent med. Varslingsplikten omfatter dessuten smittebærentilstander hos dyr, dersom dette kan medføre smitterisiko for mennesker (kapittel 5).

I henhold til smittevernloven § 4-10 skal Mattilsynet straks underrette kommuneoverlegen og Folkehelseinstituttet ved mistanke om eller tilfelle av smittsom dyresykdom som kan utgjøre en fare for mennesker eller ved mistanke om smittsom sykdom som formidles til mennesker via næringsmidler.

Retningslinjene inneholder blant annet rutiner for varsling, både for enkeltstående sykdomstilfeller og for utbrudd (punkt 2 og 3 i retningslinjene).

Kommuneoverlegen og Mattilsynet bør diskutere nøye hvordan varslingen av mistenkte utbrudd, andre akutte hendelser og enkeltstående tilfeller av næringsmiddelbårne og zoonotisk sykdom skal foregå, for å finne en praktisk løsning som er gjennomførbar i kommunen innenfor rammen av gjeldende bestemmelser.

Mattilsynet opplever at kommuneoverlegene av og til kan være vanskelig å komme i kontakt med i situasjoner der øyeblikkelig kontakt er nødvendig. I slike tilfeller kan Mattilsynet ta kontakt med Folkehelseinstituttet som tilsynet uansett skal varsle direkte.

For enkeltstående sykdomstilfeller bør partene diskutere hvilke sykdommer som skal varsles fra kommuneoverlegen til Mattilsynet og omvendt. Det er ikke gitt at hvert eneste tilfelle av for eksempel campylobacteriose trenger å varsles, men ved tilfeller av f. eks. botulisme, HUS og EHEC-infeksjon vil det være behov for en rask oppfølging og en koordinert innsats. Enkelttilfeller av slike sykdommer skal derfor alltid varsles.

Vesuv – Vevbasert system for utbruddsvarsling

Varsler til Folkehelseinstituttet om utbrudd skal sendes så snart som mulig gjennom Vevbasert system for utbruddsvarsling (Vesuv) som finnes på instituttets nettsider under www.utbrudd.no eller direkte på www.vesuv.no. Dette nettbaserte varslingssystemet er Folkehelseinstituttets og Mattilsynet felles system for å varsle mistenkte og påviste sykdomsutbrudd, der det er mistanke om smitte fra næringsmidler, dyr eller en annen kilde under Mattilsynets forvaltning.

Utbrudd kan også varsles over telefon eller e-post, men varsling gjennom Vesuv skal uansett utføres så snart som mulig. Dersom utbruddet er alvorlig, og det er behov for umiddelbar kontakt, skal det først varsles over telefon for å sikre at varslet blir mottatt (avsnitt 5.1).

Ved å varsle gjennom Vesuv oppnås følgende:

- Folkehelseinstituttet mottar automatisk et varsel.

- Ved lokale utbrudd kan kommuneoverlegen og Mattilsynets lokale avdeling varsle og informere hverandre, eventuelt etter at de først har varslet hverandre over telefon. Begge etater kan deretter på en enkel måte samarbeide om å oppdatere og supplere informasjonen i Vesuv etterhvert som oppklaringen av utbruddet går fremover, og etter at utredningen er ferdig.
- Systemet kan også fungere som intern varsling og informasjonsutveksling mellom Mattilsynets kontorer. Mattilsynets hovedkontor har tilgang til rapporter om alle utbrudd varslet av Mattilsynet i Vesuv.
- All informasjon om utbruddene samles i én database. Dermed får nasjonale myndigheter bedre data om forekomst av, og årsaker til, utbrudd i Norge ved å sammenstille og analysere opplysninger fra databasen. Slike opplysninger er retningsgivende for tiltak og prioriteringer, og er også nødvendig for å ivareta internasjonale forpliktelser om utbruddsvarsling og periodisk rapportering.

Ansvar og oppgaver ved lokale utbrudd

Et utbrudd defineres som lokalt hvis smitekilden er begrenset til én kommune. Slike utbrudd skal i henhold til ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet håndteres av lokale myndigheter, selv om det kan forekomme sykdomstilfeller blant innbyggere fra andre kommuner (for eksempel utbrudd blant gjestene ved et hotell). Ved lokale utbrudd, er det viktig å skille mellom Mattilsynets og kommuneoverlegens roller.

Kommuneoverlegens ansvar og oppgaver

Så lenge det eneste faktum er at det er funnet smittsom sykdom blant mennesker, og det foreløpig ikke er dannet hypoteser om årsaken, ligger ansvaret for å starte oppklaringen av utbruddet hos kommuneoverlegen.

Kommuneoverlegen har ansvaret for å lede og organisere den delen av oppklaringsarbeidet som foregår innen befolkningen, herunder blant annet:

- karakterisere utbruddet og følge utbruddets utvikling (kapittel 8),
- lage en kasusdefinisjon (kapittel 6),
- sørge for at det blir etablert en foreløpig og om mulig en etiologisk diagnose (kapittel 7), og
- identifisere smitekilden for pasientene ved hjelp av epidemiologiske og mikrobiologiske undersøkelser innen populasjonen der utbruddet foregår (kapittel 9 og 10).

Kommuneoverlegen kan kontakte Folkehelseinstituttet for å be om faglig råd, veiledning og informasjon, eller anmode om bistand fra Nasjonal feltepidemiologisk gruppe som på kort varsel kan rykke ut på stedet.

Dersom det er mistanke om at utbruddet skyldes en smittekilde innen Mattilsynets forvaltningsområde, gir Mattilsynet informasjon, råd og bistand til kommuneoverlegen i dette arbeidet. Samtidig starter Mattilsynet oppklaringsarbeidet innen sitt ansvarsområde som beskrevet nedenfor.

Kommuneoverlegen har ansvaret for å iverksette tiltak rettet direkte mot befolkningen med medhold i blant annet smittevernloven med forskrifter (kapittel 12)

Mattilsynets ansvar og oppgaver

Mattilsynets ansvar inntreffer dersom det er mistanke om at utbruddet kan skyldes næringsmidler, dyr eller en annen kilde innen Mattilsynets forvaltningsområde. Straks det er rettet mistanke mot én eller flere mulige smittekilder eller virksomheter under Mattilsynets forvaltning, ligger ansvaret for den delen av oppklaringen som foregår innen produksjons- og distribusjonskjeden (matkjeden) hos Mattilsynet, herunder blant annet inspeksjon av impliserte virksomheter, prøvetaking i matkjeden og intervjuer med personell som håndterer næringsmidler eller dyr (avsnitt 9.2). Kommuneoverlegen gir informasjon, råd og bistand til Mattilsynet i dette arbeidet, samtidig som kommuneoverlegen fortsetter oppklaringsarbeidet i befolkningen innenfor sitt ansvarsområde.

Utbruddet er ikke oppklart før Mattilsynet har avdekket de forhold som var årsaken til at smittekilden ble kontaminert, slik at disse forholdene kan korrigeres og nye utbrudd forebygges. Mattilsynet fører tilsyn med at virksomhetene ivaretar sitt lovbestemte ansvar for eventuelle tiltak rettet mot smittekilden og innenfor produksjons- og distribusjonskjeden, med medhold i matloven med tilhørende forskrifter. Mattilsynet bruker om nødvendig formelle virkemidler for å tvinge det igjennom. Dersom virksomhetene ikke raskt tar dette ansvaret, kan Mattilsynet selv iverksette tiltak (kapittel 12).

Fordeling av oppgaver ved intervjuer og prøvetaking

Kommuneoverlegen har ansvaret for at det blir foretatt intervjuer av pasienter og eventuelle kontrollpersoner, dersom dette er nødvendig for oppklaringen av et sykdomsutbrudd. Dette gjelder både ved hypotesedannende pilotintervjuer (avsnitt 9.3) og ved epidemiologiske undersøkelser for å etterprøve hypoteser (avsnitt 10.2).

Etter avtale med kommuneoverlegen kan Mattilsynet foreta slike intervjuer, men under kommunelegens ansvar. Under pilotintervjuene er det viktig at intervjueren kan resonnerer og improvisere ved hjelp av lokale og generelle kunnskaper om produksjon, distribusjon, tilberedning og omsetning av næringsmidler (se avsnitt 9.3). Slik kunnskap finnes ved Mattilsynets avdelinger.

Hvis Mattilsynet foretar intervjuene i pasientenes hjem, kan tilsynet samtidig ta prøver av matrester, drikkevann og kjøkkenmiljø, samt sikre seg emballasjen til matvarene, der viktig informasjon for sporingsarbeidet finnes (avsnitt 9.3 og kapittel 11). Denne typen prøvetaking tilhører Mattilsynets ansvarsområde. Intervjueren kan også på vegne av og etter nærmere avtale med kommuneoverlegen, dele ut emballasje for avføringsprøver fra pasienten og andre i husholdningen, forklare hvordan prøven skal tas, og avtale hvordan prøven skal forsendes eller leveres (se punkt 8 i retningslinjene).

- **Pilotintervjuet - Veiledning**

Samarbeidsgruppe

Ved utbrudd av smittsom sykdom blant innbyggerne i kommunen har kommuneoverlegen ansvaret for å innkalle Mattilsynet og andre berørte instanser til møter, eventuelt etablere en

samarbeidsgruppe for å fordele oppgaver og koordinere oppklaringsarbeidet, hvis det er behov for det (se avsnitt 5.3).

Straks gruppen er etablert er det nødvendig å informere medlemmene om regelverkets bestemmelser når det gjelder fordeling av ansvar og oppgaver mellom etatene (beskrevet i kapittel 2). Dette bør være avklart på forhånd, for å unngå unødvendige diskusjoner om dette i en utbruddssituasjon. Når oppgaver skal fordeles, er det av kritisk betydning at samarbeidsgruppen tar hensyn til denne ansvarsfordelingen, så vel som til linjestyringen innen hver etat.

Oppgavene til samarbeidsgruppen kan blant annet være å:

- Fordele oppgaver og koordinere oppklaringsarbeidet i henhold til ansvarsprinsippet (kapittel 2).
- Avtale rutiner for rapportering av fremdrift og resultater, i form av møter, telefonkontakt, e-post o.l.
- Bli enige om relevante tiltak og hvordan disse skal iverksettes (kapittel 12).
- Beslutte hvilke prøver som skal samles inn, og hvilke laboratorieundersøkelser som skal rekvireres.
- Ta beslutninger om å inspisere mistenkte virksomheter.
- Planlegge og gjennomføre intervjuundersøkelser.
- Planlegge og publisere informasjon til befolkningen gjennom massemedier. Avtale hva informasjonen skal bestå av, hvordan den skal utformes, og hvem som skal ivareta kontakt med massemedier og svare på henvendelser fra forbrukerne (avsnitt 5.4). De operative etterforskerne bør skjermes mot tidkrevende mediehenvendelser; dette kan gjøres ved å utpeke en mediekontakt.
- Kontakte Folkehelseinstituttet for å be om faglig råd, veiledning og informasjon, og eventuelt anmode om bistand fra Nasjonal feltepidemiologisk gruppe (kapittel 2).
- Informere andre relevante samarbeidspartnere og etater, for eksempel helsetjenesten, sykehusavdelinger og mikrobiologiske laboratorier, samt vannverket og andre tekniske etater.
- Utarbeide rapporter.

Informasjon til befolkningen

Ved lokale utbrudd har både kommuneoverlegen og Mattilsynet rett, og av og til plikt, til å informere befolkningen med hjemmel i henholdsvis smittevernloven og matloven. Det er viktig at begge parter har gjensidig respekt og forståelse for dette, og at slik forståelse etableres før utbrudd finner sted, for å unngå konflikter (kapittel 2). Et viktig bidrag til dette er å lage en samarbeidsavtale mellom etatene ved hjelp av retningslinjene.

Når det foreligger et utbrudd, må man søke å bli enige om hvordan kontakt med befolkningen gjennom massemediene skal håndteres, og hvilket budskap som skal formidles. Detaljer om informasjon til befolkningen gjennom massemediene, finnes i avsnitt 5.4.

Ansvar og oppgaver ved nasjonale utbrudd

Et utbrudd defineres som nasjonalt dersom sentral ledelse og koordinering av oppklaringsarbeidet er nødvendig. Så godt som alle nasjonale utbrudd defineres ved at smitekilden er aktiv i flere kommuner, slik at utbruddet ikke kan håndteres av lokale myndigheter alene.

Ved nasjonale utbrudd har Folkehelseinstituttet ansvaret for å lede og koordinere den delen av oppklaringsarbeidet som foregår innen befolkningen, mens Mattilsynet som før har ansvaret for oppklaring og tiltak innen matkjeden slik hovedkontoret bestemmer (se avsnitt 14.4 under kapitlet om Nasjonale i utbrudd i Utbruddsveilederen). Folkehelseinstituttet vil kontakte kommuneoverlegene i de berørte kommunene og anmode dem om bistand, hvis det er nødvendig. Folkehelseinstituttet skal samordne oppklaringen av utbruddet.