



Pandemische Grippe H1N1

Evaluation der BAG-internen Organisation und Prozesse

Pflichtenheft der Evaluation

Im Auftrag von Andrea Arz de Falco, Mitglied der Geschäftsleitung und Leiterin
Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit des BAG

Eva Bruhin

Bundesamt für Gesundheit BAG
Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)

4. März 2010



Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	3
2	Ziel und Zweck der Evaluation	5
3	Fragestellungen der Evaluation	5
4	Evaluationsdesign und Methodik	8
5	Erwartete Leistungen/Produkte.....	8
6	Zeit- und Kostenrahmen, Zahlungsplan	9
7	Rollen und Verantwortlichkeiten	10
8	Unterlagen	12
9	Kontaktpersonen.....	13



1 Einführung

Im März 2009 treten in Mexiko erste Fälle von Influenza A(H1N1) auf. Am 25. April spricht die WHO Generaldirektorin Chan von einem „Gesundheitsproblem von internationaler Bedeutung“. Am 27. April erhöht die WHO die pandemische Warnstufe von 3 auf 4, am 29. April von 4 auf 5. Mit der Erhöhung auf Stufe 4 erfolgte in der Schweiz die Einsetzung des Pandemiesonderstabs. Mitte Juni erhöht die WHO die pandemische Stufe schliesslich auf 6. In der Schweiz hat der Bundesrat am 26. Juni 2009 die Phase 6 bekanntgegeben. Im BAG wurde zur Bewältigung der Pandemie eine Krisenorganisation eingesetzt. Zur Krisenbewältigung mussten andere Amtsstellen und weitere wichtige Stakeholder miteinbezogen werden. Das BAG spielte jedoch bei der Bewältigung der Pandemie H1N1 eine zentrale Rolle.

In der Schweiz ist das Virus der pandemischen Grippe 2009 erstmals am 29. April 2009 nachgewiesen worden. Während des Sommers sind sporadisch Fälle, v.a. Reiserückkehrer aus betroffenen Gebieten, aufgetreten. Eine eigentliche Welle konnte aber nicht beobachtet werden. Der epidemische Schwellenwert, und damit der Beginn der Pandemiewelle, wurde in der Woche 43 überschritten. Anfang November 2009 hat die Anzahl der Grippefälle in der Schweiz massiv zugenommen und in der Woche 49 ihren Höhepunkt erreicht. Seither sind die Zahlen rückläufig und haben Anfang März 2010 den epidemischen Schwellenwert unterschritten.

Dank dem starken Rückgang der Pandemiewelle in der Schweiz ist es jetzt sinnvoll, die verschiedenen Massnahmen anzupassen und/oder wieder aufzuheben. Bis Ende März 2010 steht die Rückführung der Krisenstrukturen auf Bundesebene, kantonaler Ebene und insbesondere im BAG an. Die betroffenen Einheiten und Personen des BAG wechseln von der Krisen- zurück in die Linienstruktur. Ein Debriefing der ca. 80 Mitarbeitenden, welche in die Krisenorganisation miteinbezogen waren, wird bis Ende März durchgeführt. Eine Debriefing-Konferenz des BAG zusammen mit den Kantonsärzten und -apothekern am 28.1.2010 lieferte erste Handlungsfelder, welche Eingang in die Planung und Vorbereitung für künftige nationale Krisen im Bereich der übertragbaren Krankheiten finden sollen.

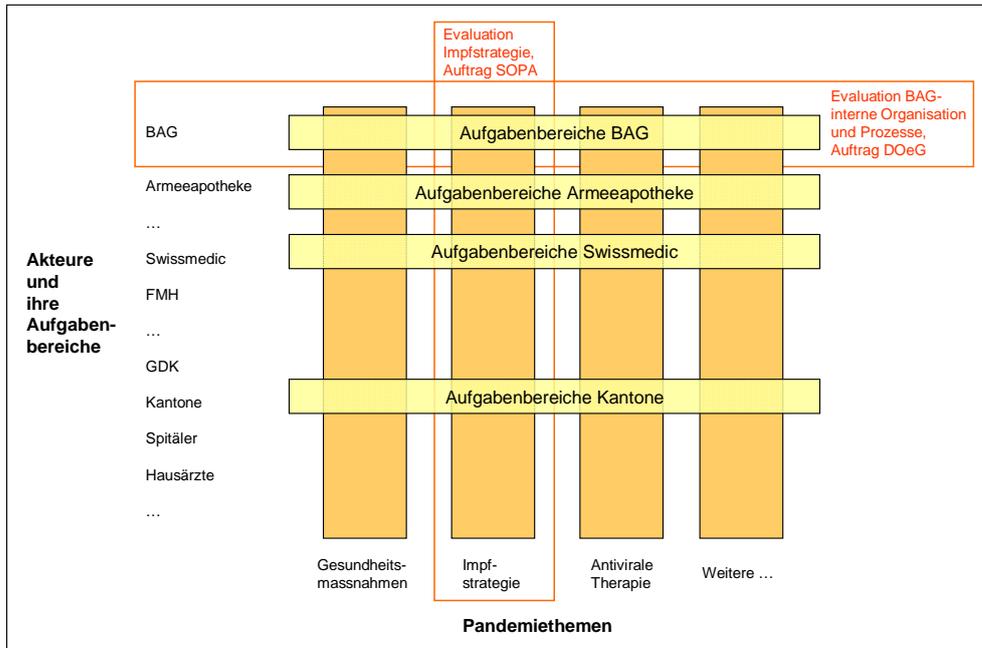
Eines der EDI-Departementsziele für das Jahr 2010 lautet: „Die H1N1-Pandemie ist bewältigt. Die Strategie zur Bewältigung ist evaluiert und entsprechende Verbesserungsvorschläge sind umgesetzt“.

Im Dezember 2009 hat der Leiter des Sonderstabs Pandemie (SOPA) in Absprache mit der GDK eine Evaluation der Umsetzung ‚Impfstrategie H1N1‘ beauftragt. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Impfstrategie in der Schweiz sind verteilt auf Bund (BAG, Swissmedic, EKIF), Kantone sowie Leistungserbringer (Ärzeschaft, Apotheken) und Versicherer.

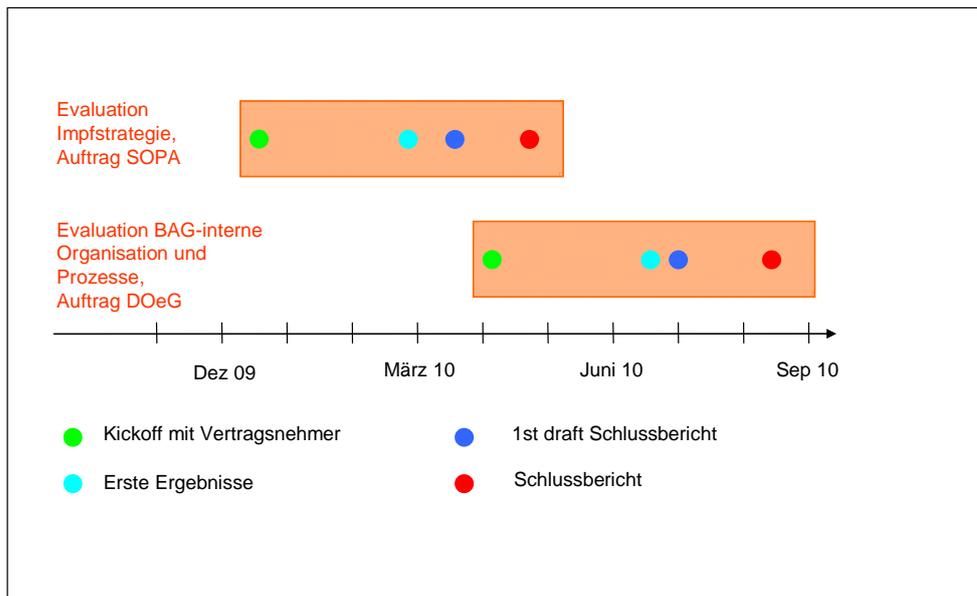
Um aus den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit zu lernen und um konkrete Empfehlungen für eine optimierte Vorbereitung einer nächsten Krise im Bereich der übertragbaren Krankheiten zu erhalten, sollen die BAG-interne Organisation sowie die BAG-internen Strukturen und Prozesse zur Bewältigung der H1N1-Pandemie extern evaluiert werden. Zusätzlich sollen die wichtigsten Schnittstellen zwischen BAG und seinen Partnern auf ihre Zweckmässigkeit hin analysiert werden. Auftraggeberin ist Andrea Arz de Falco, Mitglied der Geschäftsleitung und Leiterin des Direktionsbereichs Öffentliche Gesundheit (DOeG) des BAG.



Zur Veranschaulichung der Inhalte und Abgrenzung der beiden Evaluationen dienen folgende Abbildungen:



Organisation zur Bewältigung der Pandemie H1N1 in der Schweiz



Zeitliche Abfolge

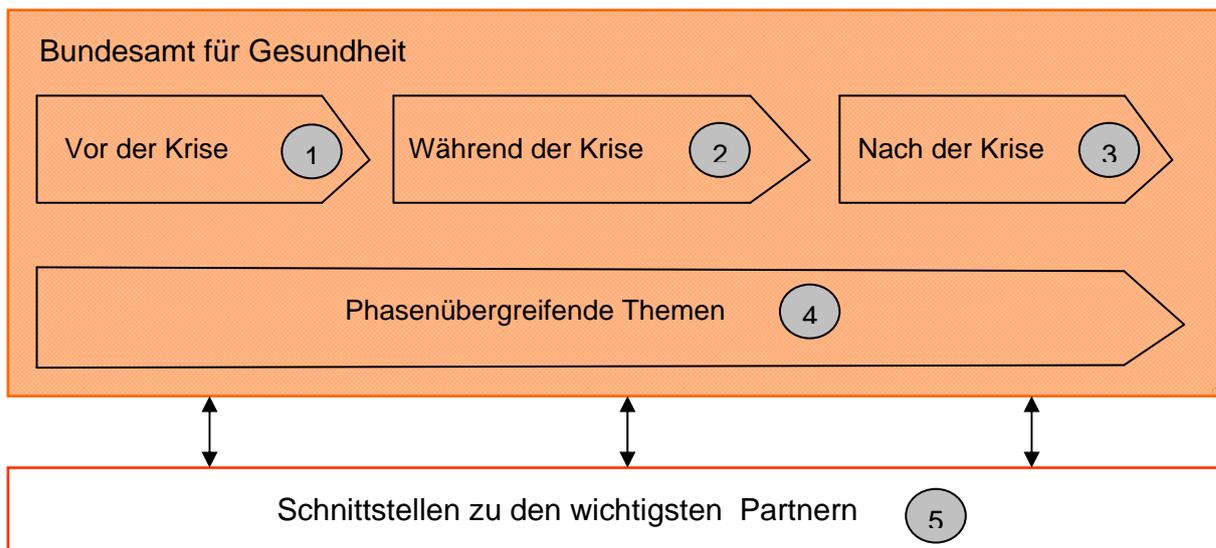


2 Ziel und Zweck der Evaluation

Ziel ist es, die BAG-interne Einsatzorganisation im Krisenfall Pandemie H1N1 und deren Schnittstellen mit den wichtigsten Partnern bezüglich Organisation, Strukturen und Prozessen extern zu evaluieren. Mittels der gemachten Erfahrungen zur Bewältigung der H1N1-Pandemie, sollen die BAG-interne Vorbereitung und Bewältigung für eine nächste Krise im Bereich der übertragbaren Krankheiten nutzenorientiert optimiert werden.

3 Fragestellungen der Evaluation

Die Hauptfragestellungen werden in die 3 Phasen des Krisenmanagements gegliedert. Als 4. und 5. Bereich werden Fragestellungen zu phasenübergreifenden Themen und zu den Schnittstellen mit den wichtigsten Partnern formuliert:



Grundsätzlich geht es darum in allen genannten 5 Bereichen die Ziele zu identifizieren, den Ist-Zustand zu beschreiben, seine Stärken und Schwächen zu analysieren und aufbauend darauf Empfehlungen sowie Priorisierungen für eine Optimierung zu formulieren: Welches sind prioritäre, nutzenorientierte und adressatengerechte Empfehlungen, die als Grundlage dienen für einen konkreten Massnahmenkatalog zur Optimierung von Organisation, Strukturen und Prozessen im Rahmen von künftigen Krisen im Bereich der übertragbaren Krankheiten?

Begriffliche Eingrenzungen

- **Prozesse:** Dokumenten-Clearing, Information und Kommunikation mit den Schnittstellen, Bearbeitung von Anfragen aus der Bevölkerung, Überwachung und Lagedarstellung, Dokumentenmanagement
- **Strukturen:** Linien- versus Krisenstruktur
- **Organisation:** Sitzungsgefässe, Tools, EDV, Räumlichkeiten



- **Führung und Personal:** Auftragserteilung, Entscheidungsfindungen, Ressourcen- und Personalmanagement
- **Schnittstellen zu den wichtigsten Partnern:** Sonderstab Pandemie (SOPA), AG Influenza (AGI), Bundeskanzlei (BK), Plattform mit Kantonsärzten (Telefonkonferenzen)

3.1 Vor der Krise

Prozesse

- Wie wurde die Krisengefahr erkannt und kommuniziert? Wie wurde auf den Krisenmodus umgestellt und der Aufbau der Krisenorganisation organisiert? War dies zweckmässig? Welche Grundlagen wurden dafür herangezogen und haben sich bewährt/nicht bewährt (z.B. Krisenhandbücher und Betriebssicherheitsplan BAG)?

Strukturen und Organisation

- Ist das System (Abteilung Übertragbare Krankheiten (MT), DOeG, BAG, EDI) auf den Übertritt in den Krisenmodus vorbereitet? Welche Elemente waren hier förderlich, welche eher hinderlich?

Führung und Personal

- Waren die für das Krisenmanagement herangezogenen Personen genügend geschult und auf ihre Aufgaben vorbereitet?

3.2 Während der Krise

Prozesse

- Wie wurden die Prozesse definiert, eingeführt, umgesetzt und kontrolliert?
- Waren die Prozessverantwortlichkeiten geklärt?
- Welche Prozesse des Courant normal haben sich in der Krise bewährt, welche nicht?

Strukturen und Organisation

- Haben sich die Strukturen der Krisenorganisation sowie der Linie bewährt?
- Hat sich die Krisenorganisation bewährt?
- Wurden die Strukturen und die Krisenorganisation im Verlaufe der Krisenbewältigung zeit- und zweckmässig an die sich ändernden Bedürfnisse und Rahmenbedingungen angepasst?
- Inwieweit hat sich die Organisation der Unterstützungsdienste im Courant normal (z.T. zentralisiert an einem andern Standort (z.B. Recht, Übersetzungsdienste), z.T. eher dezentralisiert, direkt vor Ort (z.B. Kommunikation)) während der Krise bewährt?
- Welche Systementscheidungen waren hinderlich, welche förderlich für eine optimale Bewältigung der Krise durch das BAG?



Führung und Personal

- War der Gestaltungsspielraum bzw. waren die Kompetenzen des Kaders auf den verschiedenen Stufen für ein adäquates Krisenmanagement ausreichend? Wo bestanden Defizite?
- Wie lässt sich die in den hauptsächlich betroffenen Organisationseinheiten etablierte Krisenkultur charakterisieren? Wie wurde diese gesteuert?
- Bestanden personelle Engpässe? Falls ja, wurden diese zeit- und bedarfsgerecht behoben?
- Wie war der Zugang zur Linie bzw. der Krisenführung?
- Wie erfolgte die Information an die Mitarbeitenden in der BAG-Krisenstruktur?

3.3 Nach der Krise

Prozesse

- Wie erfolgte der Austritt aus der Krise?
- Wie funktionierte die Rückführung in die Linie?

Struktur und Organisation

- Hat sich die Organisation des Rückbaus bewährt?

Führung und Personal

- Wie erfolgte der Austritt aus der Krise?
- Wie funktionierte die Rückführung in die Linie?
- Wurden die Debriefing-Prozesse zweckmässig durchgeführt?

3.4 Phasenübergreifende Fragestellungen

- Hat sich die Krisenorganisation des BAG aus finanzieller und personeller Sicht bewährt? Konnten die Aufgaben des BAG effizient und in Zeit geleistet werden? Wie können Belastungen reduziert werden?
- Wurden die Entscheide auf der richtigen Stufe gefällt (MT, DOeG, BAG, EDI, Bundesrat (BR))?
- Krisenhandbuch Krisenmanagement BAG: Wie gut hat sich dieses bewährt?
- Krisenhandbuch Krisenmanagement im Pandemiefall, Stufe DOeG in verschiedenen Versionen: Wie gut haben sich diese bewährt?
- Betriebssicherheitsplanung BAG: Hat sich diese Planung bewährt?



3.5. Schnittstellen zu den wichtigsten Partnern

- Wie wird aus Sicht der Partner (SOPA, BK, AGI, Kantonsärzte-Plattform) die BAG-interne Einsatzorganisation im Krisenfall Pandemie H1N1 bezüglich Organisation, Strukturen und Prozessen wahrgenommen?
- Sind die Schnittstellen zu den wichtigsten Partnern (SOPA, BK, AGI, Kantonsärzte-Plattform) krisentauglich und bedarfsgerecht (Prozesse, Struktur und Organisation) ausgestaltet?
- Waren die Krisenbewältigungsmassnahmen zwischen den Departementen ausreichend koordiniert?
- Sind Experten- und Koordinationsfunktionen von BAG und Partnern wahrgenommen worden?

4 Evaluationsdesign und Methodik

Methoden zur Informationsgenerierung kommen folgende zur Anwendung:

- Dokumentenanalysen, u.a. zu den beiden Krisenhandbüchern, zum Bericht zur Evaluation der Umsetzung "Impfstrategie H1N1", zur Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der H1N1-Debriefingtagung mit den Kantonen sowie zum Bericht des BAG-internen H1N1-Debriefings.
- 20-25 Interviews mit allen Schlüsselpersonen des BAG und einer Auswahl an Beteiligten aus allen Hierarchieebenen der Krisenstruktur des BAG.
- 10-15 Interviews mit den Schnittstellenpartnern.

5 Erwartete Leistungen/Produkte

Schlussbericht mit Abstract d od. f* (max. 30-50 Seiten exkl. Anhang)	Beinhaltet konkrete, adressatengerechte Empfehlungen zur Optimierung
Executive Summary d, f** (max. 8-10 Seiten)	Executive Summary dient zusammen mit der Stellungnahme des BAG*** der Politik/Öffentlichkeit sowie der Dokumentation zur Erfüllung des Departementsziels 2010
Management Summary d, f** (max. 1 Seite)	Management Summary dient zusammen mit der Stellungnahme des BAG*** dem Departementsleiter EDI und dem Amtsleiter BAG sowie der Dokumentation zur Erfüllung des Departementsziels 2010. Das Management Summary ist stichwortartig und handlungsorientiert verfasst.
PP-Präsentation	Präsentation erster Ergebnisse

* Der Schlussbericht ist intern und wird in geeigneter Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, z.B. in Form des Executive Summary.

** Für Übersetzungen ist das BAG verantwortlich. Der Auftragnehmer ist für die Übersetzungskontrolle Deutsch-Französisch bzw. Französisch-Deutsch verantwortlich.

*** Die Stellungnahme des BAG zum Evaluationsbericht beinhaltet von den Empfehlungen der Evaluation abgeleitete, vom BAG verabschiedete und terminierte Massnahmen. Zuständigkeiten für deren Umsetzung sind in der Stellungnahme festgelegt.



6 Zeit- und Kostenrahmen, Zahlungsplan

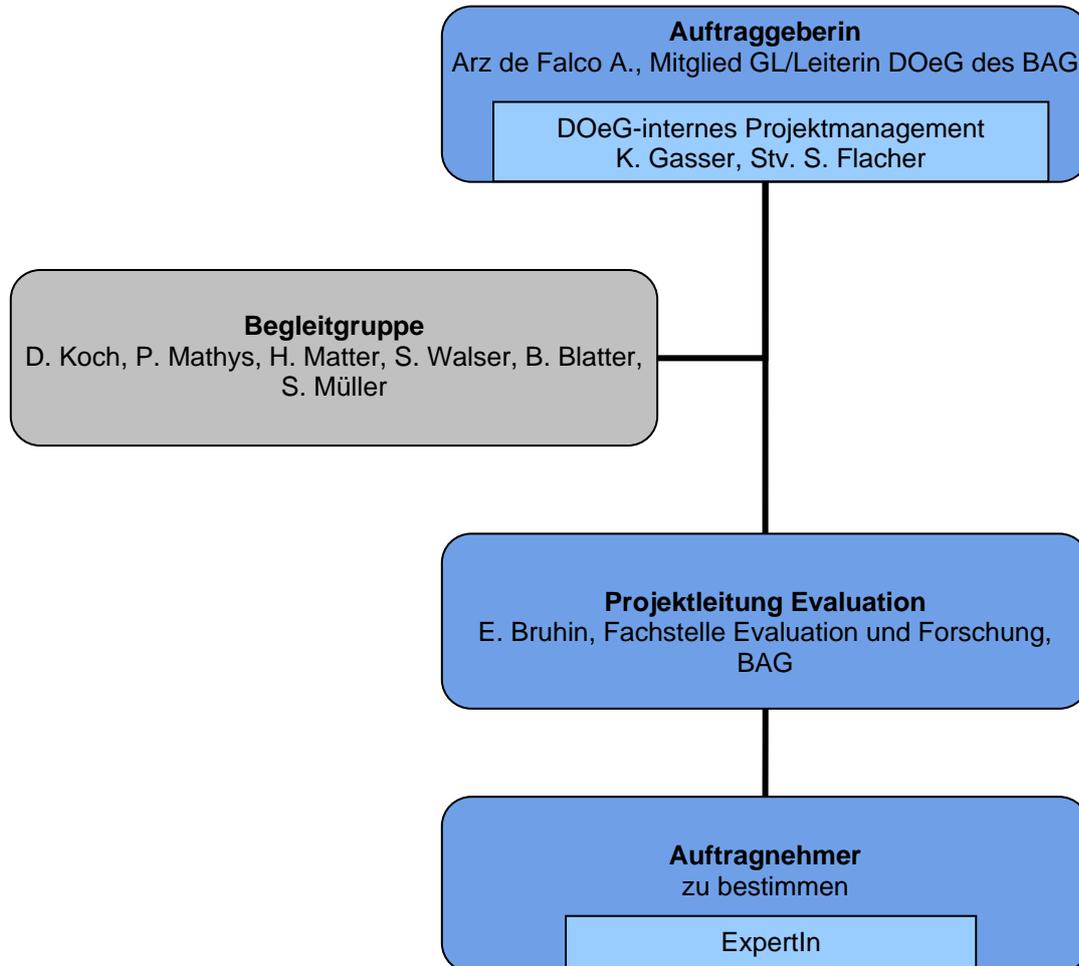
Vertragsdauer: 5 Monate; vom 01.04.2010 bis zum 31.08.2010

Kostendach: 80'000 CHF inkl. MWST. (Übersetzungen werden durch das BAG organisiert und bezahlt). Die Auszahlung erfolgt in Raten und ist an die Erfüllung der Meilensteine gebunden. Gedeckt sind nur die effektiven Kosten. Zahlungen erfolgen gegen Vorweisung einer Rechnung mit den entsprechenden Belegen.

Meilensteine und entsprechende Leistungen / Produkte	Fällig-keiten	Höhe der Auszahlung
Kick-off Meeting und Arbeitsplan	01.04.2010	1. Auszahlung, 30'000 CHF
Präsentation erster Ergebnisse zuhanden Auftraggeberin, Begleitgruppe und Fachstelle Evaluation und Forschung	15.06.2010	
Schlussbericht, Executive Summary, Management Summary: first drafts	30.06.2010	2. Auszahlung nach Aufwand, max. 40'000 CHF
Schlussbericht d oder f, Executive Summary d und f, Management Summary d und f: finale Versionen	15.08.2010	
Vertragsende	31.08.2010	Schlusszahlung nach Aufwand, max. 10'000 CHF



7 Rollen und Verantwortlichkeiten



Auftraggeberin

Andrea Arz de Falco, Mitglied der Geschäftsleitung des BAG und Leiterin des Direktionsbereichs Öffentliche Gesundheit des BAG (DOeG) ist die Auftraggeberin und für den Evaluationsgegenstand verantwortlich. Die Auftraggeberin stellt die notwendigen Ressourcen für die Realisierung der externen Evaluation zur Verfügung.

Das BAG und der Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit sind primäre Adressaten und Nutzer des Evaluationsberichts. Sie nehmen den Evaluationsbericht entgegen und werten diesen aus. Die Stellungnahme des BAG zum Evaluationsbericht beinhaltet von den Empfehlungen der Evaluation abgeleitete, vom BAG verabschiedete und terminierte Massnahmen. Zuständigkeiten für deren Umsetzung sind festgelegt.

Die Auftraggeberin bestimmt über Zeitpunkt und Form der Veröffentlichung des Evaluationsberichts. Das DOeG-interne Projektmanagement ist Ansprechperson für die Projektleitung Evaluation zwecks Zustellung der nötigen Unterlagen und Informationen.



Projektleitung Evaluation

Als Mitglied der BAG-Geschäftsleitung erteilt die Leiterin des Direktionsbereichs Öffentliche Gesundheit der Fachstelle Evaluation und Forschung des BAG (E+F) den Auftrag, das Mandat zu konzipieren und für seine fachgerechte, unabhängige Umsetzung zu sorgen.

Der Fachstelle E+F obliegt die Realisierung der Evaluation. Sie ist für alle fachlichen Belange des Evaluationsmandats und für das Vertragsmanagement zuständig, trifft die Auswahl eines geeigneten Evaluationsteams zuhanden der Auftraggeber und fungiert als Schnittstelle zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer und weiteren beteiligten bzw. betroffenen Stellen. Sie ist erste Ansprechstelle für sämtliche Belange der Evaluation sowohl für den Auftraggeber, als auch für den Auftragnehmer und sorgt für bestmögliche Information und Dokumentation beider Seiten. Die Fachstelle E+F ist verantwortlich für die Qualitätskontrolle und die Meta-Evaluation des Berichts. Zwecks Sicherung der inhaltlichen Richtigkeit werden Feedbacks bei Schlüsselpersonen eingeholt.

Vertragspartner der Evaluation ist das BAG.

Auftragnehmer

Das Evaluationsteam setzt sich aus den zuständigen Personen des Auftragnehmers sowie einem/einer ExpertIn für Krisenorganisation/-management/Organisations- und Prozessanalysen im öffentlichen Sektor zusammen. Bei Bedarf kann die Projektleitung Evaluation des BAG behilflich sein bei der Suche eines/einer ExpertIn. Der Auftragnehmer ist für vertragliche Abmachungen mit allfälligen Experten und Expertinnen verantwortlich.

Dieses Team verpflichtet sich, die Evaluation professionell, unvoreingenommen und neutral durchzuführen. Der Auftragnehmer informiert die Fachstelle E+F rechtzeitig über allfällige Schwierigkeiten und/oder Verzögerungen der Evaluationsarbeiten.

Begleitgruppe

Unterstützt die Fachstelle E+F fachlich, keine Steuerungsfunktion. Die Begleitgruppe ist neben der Auftraggeberin Empfängerin der Evaluationsergebnisse und gibt Feedback auf den ersten Draft des Berichts zwecks Sicherung der inhaltlichen Richtigkeit.



8 Unterlagen

Informationen zum Evaluationsgegenstand

- Neues Organigramm der Krisenstruktur H1N1 d
- Organigramm Rückbau d
- Bulletinartikel: Angepasste Strategie Sommer 2009 / Strategiewechsel Herbst 2009 d und f
- Influenza-Pandemieplan Schweiz d und f:
<http://www.bag.admin.ch/influenza/01120/01134/03058/index.html?lang=de>
<http://www.bag.admin.ch/influenza/01120/01134/03058/index.html?lang=fr>
- Krisenhandbuch ‚Krisenmanagement BAG‘ d
- Neues Krisenhandbuch ‚Krisenmanagement im Pandemiefall, Stufe Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (DOeG)‘ d
- BAG-Betriebssicherheitsplan, 1. Kapitel d
- Pandemiehandbuch für die betriebliche Vorbereitung d und f:
<http://www.bag.admin.ch/influenza/01120/01134/03058/04319/index.html?lang=de>
<http://www.bag.admin.ch/influenza/01120/01134/03058/04319/index.html?lang=fr>
- Bericht der internen Evaluation ‚Krisenorganisation Vogelgrippe/Pandemievorbereitung‘ mit Empfehlungen d
- Informationen zu H1N1 für Bevölkerung und Ärzteschaft d und f:
www.pandemia.ch
www.bag.admin.ch/influenza/06411/index.html?lang=de /
www.bag.admin.ch/influenza/06411/index.html?lang=fr

Dem Evaluationsteam werden ab Vertragsbeginn weitere Informationen und Unterlagen zur Verfügung gestellt.

Informationen zum Thema Evaluation

- Fachstelle Evaluation und Forschung:
www.health-evaluation.admin.ch /
www.bag.admin.ch/evaluation/index.html?lang=fr
- BAG-Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluationen
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=de /
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=fr
- Checklisten des BAG:
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/03017/index.html?lang=de /
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/03017/index.html?lang=fr
- Valorisierungskonzepte des BAG und dazugehörige Instrumente
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02358/05435/index.html?lang=de /
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02358/05435/index.html?lang=fr
- Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund:
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=de /
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=fr
- Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL):
www.seval.ch/de/standards/index.cfm /
www.seval.ch/fr/standards/index.cfm



9 Kontaktpersonen

Frau Eva Bruhin, BAG, Fachstelle Evaluation und Forschung
Tel.: 031 323 52 74; eva.bruhin@bag.admin.ch

(in der Regel Mo, Di und Do erreichbar)