



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Dokument dato: 05.07.2019

Vår referanse: 2019/960-352.1

Rapport

Tilsyn med kommunal beredskapsplikt og
helsemessig og sosial beredskap i Trondheim kommune 11. til 19. juni 2019



Bakgrunn for tilsynet

Hensikten med tilsynet var å kontrollere kommunens arbeid og etterlevelse av bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt og helsemessig og sosial beredskap.

Tilsynet ble gjennomført med hjemmel i:

- Lov 26. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivilbeskyttelse og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 29 og forskrift av 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 10.
- Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m. (helsetilsynsloven) § 2, 1. ledd, jfr. lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) § 2-1. Det ble ført tilsyn med følgende lovbestemmelser:
 - Helseberedskapsloven § 2-2, 1. ledd, jfr. lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) § 28, 2. ledd
 - Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. §§ 1 til 9
 - Folkehelseloven § 27 og Smittevernloven § 7-1 og § 7-2

Formålet med tilsynet var å:

- Fastslå om kommunen har kartlagt hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen (sivilbeskyttelsesloven § 14)
- Fastslå om kommunen har utarbeidet en egen beredskapsplan (sivilbeskyttelsesloven § 15)
- Fastslå om kommunen har tilstrekkelige planer og prosedyrer for utarbeidelse av beredskapsplan for de helse- og omsorgstjenester de er ansvarlige for (helsemessig beredskapslov § 2-2)

Dokumenter

- Planstrategi 2016-2019
- Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020
- Kommuneplanens arealdel 2012-2024
- Hovedrapport. Revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse 2018
- Overordnet beredskapsplan Trondheim kommune (administrativ 31.05.2019 og operativ 31.05.2019)
- Strategi for krisekommunikasjon
- Kommunedelplan: energi og klima 2017-2030
- Plan for helsemessig og sosial beredskap Trondheim kommune 2019
- Smittevernplan, revidert 27.05.2019
- Beredskapsplan ved masseskadeulykke
- Overordnede risiko- og sårbarhetsvurderinger i helse- og omsorgssektoren
- Kommunal beredskapsplan ved pandemisk influensa
- Prosedyre ved bortfall av fagprogram Gerica
- Avtale om kriseteam mellom Klæbu, Malvik og Trondheim

Deltakere

Navn	Funksjon/rolle	Virksomhet	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Morten Wolden	Rådmann	Trondheim kommune	X	X	X
Ola Lund Renolen	Varaordfører	Trondheim kommune			X
Elin Rognes Solbu	Kommunaldirektør, organisasjon	Trondheim kommune	X	X	X
Einar Aassved Hansen	Kommunaldirektør, byutvikling	Trondheim kommune		X	
Per Ketil Riisem	Seniorrådgiver beredskap ved rådmannens fagstab	Trondheim kommune	X	X	X
Rolf Ivar Svensli	Vikar enhetsleder ved Kommunikasjonsenheten	Trondheim kommune	X	X	X
Ragna Fagerli	Byplansjef	Trondheim kommune		X	
Odd Atle Tveit	Avdelingsleder for vann og avløp	Trondheim kommune		X	
Stig Antonsen	Leder av turnus V ved enhet for psykisk helse og rus	Trondheim kommune		X	
Lars Konrad Mostad	Seniorrådgiver ved rådmannens fagstab	Trondheim kommune		X	X
Bodil Strøm Johansen	Avdelingsleder III ved Barne- og familietjenesten Østbyen, Kriseteam	Trondheim kommune		X	X

Tove Røssstad	Kommuneoverlege	Trondheim kommune		X	X
Eli Sagvik	Smittevernoverlege	Trondheim kommune		X	X
Tor Erling Evjen	Enhetsleder ved Enhet for service og internkontroll	Trondheim kommune		X	
Jørgen Bjerkan Bakken	Rådgiver ved Enhet for service og internkontroll	Trondheim kommune		X	X
Marit Ringseth Berg	Kommunalsjef for helse	Trondheim kommune		X	X
Anders Stenvig	Kommunalsjef for kvalifisering, arbeid og velferd	Trondheim kommune		X	
Laura Steinsli	Konstituert kommunalsjef for helse- og velferdssentre	Trondheim kommune		X	
Helge Garåsen	Kommunaldirektør, helse og velferd	Trondheim kommune		X	X
Gustav Ø. Øverli	Enhetsleder Helsevakta	Trondheim kommune		X	X
Dag Otto Skar	Fylkesberedskapssjef og tilsynsleder	Fylkesmannen i Trøndelag	X	X	X
Kaja Kristensen	Seniorrådgiver beredskap og sekretær	Fylkesmannen i Trøndelag	X	X	X
Tore Brønstad	Seniorrådgiver beredskap	Fylkesmannen i Trøndelag		X	
Marit Dypdal Kverkild	Fagdirektør helse og samfunn	Fylkesmannen i Trøndelag	X	X	X
Siri Ramberg Stav	Seniorrådgiver helse- og omsorgsavdelingen	Fylkesmannen i Trøndelag	X	X	X
Audhild Buan	Seniorrådgiver helse- og omsorgsavdelingen	Fylkesmannen i Trøndelag		X	X

Gjennomføring av tilsynet

Varsel om tilsyn ble sendt i brev av 21.03.2019.

Tilsynet ble gjennomført i perioden 11-19 juni 2019, med åpningsmøte 11. og sluttmøte 19. juni. Innledningsvis på åpningsmøtet informerte tilsynsleder om bakgrunn og plan for tilsynet, etterfulgt av en presentasjon fra kommunen. På sluttmøtet presenterte Fylkesmannen sine funn, etterfulgt av kommentarer fra kommunen.

Enkeltintervju og gruppeintervju ble gjennomført i perioden 11. - 14. juni. Intervjuene relatert til helsemessig og sosial beredskap ble ledet av representanter fra Fylkesmannens helse- og omsorgsavdeling.

Hovedinntrykk

Kommunal beredskap

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Trondheim kommune har en helhetlig ROS-analyse, inkludert en overordnet beredskapsanalyse, fra 2018. ROS-analysen inkluderer en vurdering av sannsynlighetsreduserende- og konsekvensreduserende tiltak. Oppfølging i kommunen er videre vektlagt i form av nedfelte overordnede mål for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, samt strategier og en plan for oppfølging.

Kommunes helhetlige ROS-analysen framstår svært godt gjennomarbeidet, er faglig sterk og utgjør et solid utgangspunkt for videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommune. Relevante interne og eksterne aktører deltok i prosessen, inkludert kommunens ledelse som synes bevisst de risiko- og sårbarhetsforholdene som trekkes fram i helhetlig ROS. Analysen ble behandlet i bystyret 04.10.2018. Behandlingen i bystyret framstår grundig og inkluderer et utvalg tiltak til videre prosess.

Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Samfunnssikkerhet og beredskap nevnes i kommunens overordna planverk, men flere planer er modne for revidering. Ved kommende revidering av bl.a. planstrategi og kommuneplan må kommunens nye helhetlige ROS-analyse og oppdatert kunnskap om kommunens risikobilde legges til grunn i arbeidet for å sikre sammenheng og systematikk i arbeidet.

Trondheim kommune er en stor organisasjon hvor det kreves faglig oppfølging i mange ledd for å sikre at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet forankres på en systematisk og helhetlig måte i hele organisasjonen. Ansvar for utarbeidelse av underliggende ROS-analyser og beredskapsplaner er lagt i linja der kommunal-direktørene er ansvarlig for oppfølging i egen sektor. Systematisk beredskapsfaglig oppfølging i linjene er sentralt for forståelsen for, og kvaliteten på, arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapsfokuset er vektlagt i kommunens helse-linje ved å ta inn beredskap i enhet for service og internkontroll. Dette grepet framstår som en styrke for kommunens helhetlige arbeid.

Sivilbeskyttelsesloven § 14 fastslår en plikt for kommunen til å benytte helhetlig ROS-analyse ved kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven. Trondheim kommunen har et system for å vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven på bakgrunn av helhetlig ROS-analyse, jf. krav i sivilbeskyttelsesloven § 14 og beredskapsforskriften § 3. Analysen bør imidlertid gjøres enda bedre kjent i organisasjonen for å sikre at dette følges opp på alle nivå og at det blir helhet i kommunens planlegging. Kommunen må videre sikre dialog med alle storulykkevirksomheter i kommunen for å samordne beredskapsplaner og ivareta sikkerhetshensyn ved blant annet arealplanlegging.

I tilsynet framstår Trondheim bydrift å ha god beredskap til å håndtere hendelser i linja. Bydrift har egne ROS-analyser og var med i utarbeidelsen av ny helhetlig ROS-analyse.

Tilsyn med helsemessig og sosial beredskap synliggjør at roller/ansvar og samhandling mellom kommunens overordnede beredskap og kommunens kriseteam med fordel kan settes i system og dokumenteres ytterligere.

Overordnet beredskapsplan

Kommunens overordnede beredskapsplan er hensiktsmessig inndelt med en administrativ og en operativ del, samt konkrete tiltakskort. Både administrativ og operativ plan ble sist revidert 31.05.2019.

Kriseledelsen i Trondheim kommune består av ordfører, rådmann og kommunens kommunaldirektører, samt støttefunksjonene: beredskapsrådgiver, informasjons-sikkerhetsrådgiver, kommuneoverlege, kommunikasjonsdirektør og loggfører. Alle kommunaldirektører og støttefunksjoner i kriseledelsen skal ha faste stedfortredere. Støttefunksjonene er tiltenkt rolle som krisestab og skal fungere som strategisk og taktisk støtte. Krisestaben kan også få en operasjonell rolle i håndtering av hendelser.

Kommunaldirektørene synes bevisst sin rolle i kriseledelsen og øver en gang i kvartalet. Videre håndterer kommunen jevnlig uønskede hendelser i linja. Terskel for å samle kriseledelsen er relativt høy, iht. interne kriterier for innkalling/mobilisering av kriseledelse.

Kommunen har et velutviklet krisestøtteverktøy (CIM) som benyttes ved hendelser. Det bør imidlertid trenes mer på den operasjonelle bruken av verktøyet i organisasjonen.

Krisekommunikasjon synes godt faglig ivaretatt i kommunen. I forhold til varsling er det imidlertid lite beskrevet hvordan befolkning og egne ansatte skal varsles ved ulike hendelser, jf. vurderinger i ROS-analysen. Kommunen har et system for befolkningsvarsling, men jobber med å finne flere alternative løsninger for dette.

Evakueringsplaner basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er ikke ferdigstilte i overordnet beredskapsplan.

Andre forhold

I forbindelse med kommunesammenslåing er det dialog med Klæbu kommune om samfunnssikkerhet og beredskap. Det er viktig at dette arbeidet videreføres for å sikre kunnskap om risiko- og sårbarhetsforhold i den nye kommunen.

Kommunen har tatt en rekke initiativ for å sette klimaendringer på agendaen og kommunens ledelse synes å være bevisst utfordringer knyttet til klimatilpasning. Kommunen bør sikre at dette reflekteres systematisk i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Helsemessig- og sosial beredskap

Organisering

Sektorene Helse og velferd og Oppvekst og utdanning er organisert i 3-nivåmodell. For øvrig er kommunens sektorer organisert i 2-nivåmodell.

Overordnet beredskapsarbeid

Kommunen har plan for helsemessig og sosial beredskap som ble ferdigstilt mai 2019. Ansvar for utarbeidelse av planen tilligger kommunaldirektør Helse og velferd. Kommunen har involvert relevante aktører i planarbeidet.

ESIKT, Enhet for sikkerhet og internkontroll, har overordnet ansvar for å følge opp og bistå enhetene i arbeidet med beredskap. ESIKT har egen rådgiver for helsemessig og sosial beredskap, som samarbeider tett med kommunens beredskapskoordinator.

Kommunen har 3 kommuneoverleger og 3 kommuneleger. De er ansatt i ulike enheter på ulike nivåer i organisasjonen, og har ansvar for ulike fagområder. Innen beredskap har legene oppgaver og ansvar innen smittevern og miljørettet helsevern. De deltar i planarbeid, og er medisinskfaglig rådgiver for enhetene og for kommunaldirektørene. De har ukentlige møter for samarbeid og samordning, og er stedfortreder for hverandre ved fravær. Legene deltar i kriseledelsen ut fra krisens art og behovet for fagkompetanse. Tilsynet vurderer at kommunen har en god organisering av den samfunnsmedisinskfaglige ressursen.

Kommunen har en oppdatert smittevernplan som sist ble revidert 27.05.19.

Beredskap i enhetene i sektor Helse og velferd

De enkelte enhetene har ansvar for å utarbeide relevante beredskapsplaner og gjennomføre øvelser. Det er utarbeidet maler for planverk som kan tilpasses den enkelte enhet. ESIKT og kommunelegene kan bistå enhetene i arbeidet. Kommunalsjefene/overordnet nivå har ikke oversikt over hvorvidt enhetene gjennomfører øvelser og om de har utarbeidet beredskapsplaner.

Brannøvelser gjennomføres årlig i enhetene. Kommunen har avtale med eksternt selskap for brannvernopplæring til ansatte. I ESIKT er det ansatt to brannvernkonsulenter som bistår og kontrollerer enhetene.

Kommunen har ikke helhetlig plan for håndtering av strømbortfall i helse- og omsorgstjenesten. Et fåtall av enhetene har aggregat. Tilsynet vurderer at dette bør risikovurderes nærmere av kommunen.

Psykososial beredskap

Kommunen har etter hol. § 3-2 plikt til å yte et koordinert tilbud av kommunale tjenester og psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer. Det innebærer at kommunen må sørge for et tilbud av psykososiale tiltak, som en del av plikten til å yte nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Helsedirektoratets veileder IS-2428 gir retningslinjer for hvordan kommunene skal ivareta den psykososiale beredskapen.

Kommunen har et kriseteam som yter psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer. Det er organisert som en del av Barnevernvakta, som er en enhet i sektor Oppvekst og velferd. Barnevernvakta ivaretar akutte oppgaver etter barneverntjenesteloven for 29 kommuner og er kriseteam for 3 kommuner: Trondheim, Melhus og Malvik.

Kommunen har ikke utarbeidet en skriftlig plan for den psykososiale beredskapen. En slik plan bør bl.a. angi kriseteamets formål og oppgaver, ved hvilke hendelser teamet aktiveres og rutiner for samarbeid mellom teamet og øvrige kommunale tjenester og nødetater. Den bør videre angi rutiner for samhandling mellom kriseteam og kommunens overordnede beredskap.

Enheten består hovedsakelig av ansatte med sosialfaglig og barnevernfaglig kompetanse. Foruten psykolog ansatt i 20 % stilling, har enheten ingen ansatte som er helsepersonell. Tilsynet vurderer at det er viktig at et kriseteam har barne- og familiekompetanse. Imidlertid må helsefaglig kompetanse inngå i et kriseteam i større grad enn det kommunens kriseteam har.

Resultater fra tilsynet

Iht. veileder fra Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og retningslinjer fra Statens helsetilsyn benytter Fylkesmannens avdelinger ulike betegnelser på manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelser i lov og forskrift. I rapporten benyttes derfor både betegnelsene *avvik* og *lovbrudd* ved funn av slike forhold.

Kommunal beredskap

- Fastslå om kommunen har kartlagt hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen jfr. sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt (beredskapsforskriften)
 - Kommunen har en oppdatert og omfangsrik helhetlig ROS-analyse som er forankret politisk og innfrir kravene i sivilbeskyttelsesloven § 14 og beredskapsforskriften § 2
 - Merknad 1: Analysen ser på eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen, jfr. krav i beredskapsforskriften § 2, 3. ledd a), men kan i enda større grad reflektere kommunens utfordringer knyttet til et klima i endring og betydningen dette vil få på risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen.

- Merknad 2: Kommunen må i større grad trekke på funn i oppdatert helhetlig ROS-analyse ved utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven, inkludert i kommende revidering av overordnet planverk (som planstrategi og kommuneplan). Dette for å sikre at krav om langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet innfris jfr. sivilbeskyttelsesloven § 14 og beredskapsforskriften § 3.
- Fastslå om kommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt (beredskapsforskriften)
 - Avvik: Kommunen har en oppdatert overordnet beredskapsplan. Planen innfrir imidlertid ikke minimumskravet om at den skal inneholde evakueringsplaner basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 15 og beredskapsforskriften § 4, 2. ledd d)
 - Merknad 3: Kommunen har en plan for befolkningsvarsling, jfr. krav i beredskapsforskriften § 4, 2. ledd d), men iht. funn i ROS-analysen er det behov for et lokasjonsbasert varslingssystem. Dette bør kommunen se nærmere på. I tilsynet informerer kommunen at de har igangsatt et arbeid for å se på system som kan dekke dette behovet.
 - Merknad 4: Kommunen har system for opplæring av kriseledelsen gjennom faste øvelser/trening, jfr. krav i beredskapsforskriften § 7, 2. ledd. Hvordan opplæring skal gjennomføres kan med fordel skriftliggjøres ytterligere i opplæringsplanen tiltenkt beredskapsplanens administrative del (9.2)

Helsemessig og sosial beredskap

- Lovbrudd: Kommunen har ikke skriftlig plan for psykososial beredskap. Kommunen sikrer ikke at kriseteamet har tilstrekkelig helsefaglig kompetanse. Det foreligger brudd på helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, jf. § 3-2, pkt. 3 bokstav d.

FYLKESMANNEN I TRØNDELAG

Statens hus, Strandveien 38, Pb 2600, 7734 Steinkjer | fmtlpost@fylkesmannen.no | www.fylkesmannen.no/trondelag

