



Statsforvalteren i Innlandet

Endeleg rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap

Øvstre Slidre kommune. 7. og 21 juni 2023



Endeleg rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Øystre Slidre kommune 7. og 21. juni 2023

Tidsrom for tilsynet:	7. og 21. juni 2023
Tilsynssted:	Øystre Slidre kommune, Bygdinvegen 1989, 2940 Heggnes
Kontaktperson i kommunen:	Beredskapskoordinator Tor Arthur Hagen
Statsforvaltarens tilsynsgruppe:	Revisjonsleder Stig Skjeflo og revisor Bente Westrum
Dato for endeleg rapport:	27. september 2023

Samandrag

Tilsynet er gjennomført med heimel i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile vernetiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) (2010) § 29, forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) § 10 og lov om statleg tilsyn med helse- og omsorgstenesta m.m. (helsetilsynslova) (2017) § 4.

Målet med tilsynet er å undersøkje om Øystre Slidre kommunes arbeid med kommunal beredskap og helseberedskap er i samsvar med krava til kommunal beredskapsplikt og kommunal helseberedskap.

Statsforvaltaren avdekte 3 avvik under tilsynet i Øystre Slidre kommune:

Avvik 1

Øystre Slidre kommune har ikkje eit system for opplæring av personar som har ei rolle i kommunens kriseleiing, eller lagt ein plan for øvingar eller kompetanse for personell som er tiltenkt ei rolle i helseberedskapsplanen.

Avvik 2

Øystre Slidre kommune har ikkje gjennom ROS-analyse for helse- og omsorgstenestene skaffa seg oversikt over hendingar som kan føre til ekstraordinære belastningar for verksemda, verksemdas ansvarsområde og lokale forhold som innverkar på verksemdas sårbarheit. Det medfører at helseberedskapsplanen heller ikkje er bygd på avdekka risiko og sårbarheit, og omfattar ikkje prosedyrar for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrar nødvendig tenesteyting ved hendingar knytt til avdekka risiko og sårbarheit.

Avvik 3

Øystre Slidre kommune har ikkje gjennomført ein ROS-analyse av faktorar i miljøet som kan ha negativ innverknad på befolkningas helse, inkludert biologiske hendingar, som grunnlag for beredskapsplanlegginga. Øystre Slidre kommune har heller ikkje utarbeida ein plan for helseberedskapen ved miljøhendingar, bygd på ein risiko- og sårbarheits-analyse av faktorar i miljøet som kan ha negativ innverknad på befolkningas helse.



Innhald

Samandrag.....	2
1. Bakgrunn for tilsynet.....	4
2. Rammar for tilsynet	4
4. Resultat frå tilsynet.....	6
Avvik 1:	7
Avvik 2:	7
Avvik 3:	8
5. Anna	9
6. Grunnlagsdokument.....	9
7. Deltakarar under tilsynet	9



1. Bakgrunn for tilsynet

Tilsynet vart gjennomført med heimel i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile vernetiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) (2010) § 29, forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) § 10 og lov om statleg tilsyn med helse- og omsorgstenesta m.m. (helsetilsynslova) (2017) § 4. I tillegg finst tilsynsheimlar i ulike særlover på helseberedskapsområdet.

Tilsynet skal følgja føresegnene i kapittel 30 i lov om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) (2019).

Målet med tilsynet var å undersøkje om Øystre Slidre kommunes arbeid med kommunal beredskap og helseberedskap er i samsvar med krava i:

- sivilbeskyttelsesloven (2010) § 14 og 15
- forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011)
- helseberedskapsloven (2000)
- forskrift om krav til beredskapsplanlegging (2001), helse- og omsorgstjenesteloven (2011)
- smittevernloven (1994)
- folkehelseloven (2011)
- forskrift om miljørettet helsevern (2003)
- forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (2016).

Statsforvaltaren ville undersøke om kommunen i tråd med krava i lov og forskrift har:

- Beredskapsplanverk som etterlever krav i lov og forskrift. Dette er avgrensa til:
 - heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse).
 - plan for oppfølging av heilskapleg ROS-analyse.
 - overordna beredskapsplan.
 - ROS-analyser for helse- og omsorgstenestene, miljøretta helsevern og smittevern.
 - en plan for helse- og omsorgstenestene, miljøretta helsevern og smittevern.
- Et system for å sikre handteringsevne, kvalitet og læring i beredskapsorganisasjonen. Dette er avgrensa til:
 - eit system for opplæring av tilsette som har ei rolle i kommunens krisehandtering.
 - gjennomført øvingar.
 - evaluert øvingar og uønskete hendingar.

2. Rammar for tilsynet

Tilsynet er gjennomført etter prinsippa for systemretta tilsyn. Skriftleg revisjonsvarsel vart sendt 23. februar 2023, og relevant dokumentasjon vart gjennomgått før tilsynet. Den 7. juni 2023 var det opningsmøte og intervju med relevante personar i kommunen. Sluttmøtet vart halde 21. juni 2023 over Teams.

Denne rapporten omhandlar avvik og andre inntrykk som er avdekte under revisjonen. Avvik er manglande etterleving av krav i lov og forskrifter som kommunen har plikt til å etterleva innanfor kommunal beredskapsplikt og kommunal helseberedskap.



Me gjer merksam på at Statsforvaltaren berre undersøkjer om arbeidet i kommunen med samfunnstryggleik og beredskap, og dessutan helseberedskap, er i tråd med lov og forskrift. Tilsynet gir derfor ikkje ei fullstendig vurdering av arbeidet i kommunen med dette.

3. Hovudinstrykk

Øystre Slidre kommune har ei kriseleiing med få personar, med ulik erfaring frå krisehandtering. Fleire av deltakarane i kriseleiinga har fleire roller i kriseleiinga, spesielt ved fråvær og behov for avløyssarar. Kriseleiinga viser ei god oversikt over roller og ansvar i kriseleiinga, og arbeidde med samfunnstryggleik og beredskap blir prioritert i kommuneleiinga. Øystre Slidre er ein liten kommune, med dei utfordringane det gir med tanke på tilgang til ressursar. Samtidig er det korte linjer som mogleggjer raske avgjerder. Kriseleiinga har også god oversikt over kommunen, private aktørar og kva dei enkelte kan bidra med under ei hending.

Øystre Slidre kommune har ein heilskapleg ROS-analyse frå 2019, plan for kriseleiinga er oppdatert jamleg, sist i mars 2023. Heilskapleg ROS skal reviderast i år, og anna planverk blir revidert på bakgrunn av ny heilskapleg ROS. Deltaking i arbeidet med føreliggjande ROS verkar noko smalt med hovudsakleg interne deltakarar. Statsforvaltaren tilrår at ein under arbeidet med ny heilskapleg ROS går breiare ut og inviterer eksterne deltakarar, spesielt beredskapsråd og sentrale aktørar i næringslivet. Øystre Slidre kommune har identifisert dei sentrale risikoområda i den heilskaplege ROS-analysen sin. ROS-analysen gir ei god oversikt over korleis dei ulike hendingane kan påverka kvarandre.

Øystre Slidre kommune har lagt ein plan for oppfølging av funn i heilskapleg ROS. Dei viktigaste risikoområda er identifiserte og det er laga tiltak til kvar hending. Tiltaka er deretter sett inn i ein prioritert handlingsplan. Statsforvaltaren tilrår at kven som har ansvar for gjennomføring av tiltaka blir gjort tydeleg i handlingsplanen, saman med fristar for gjennomføring av dei ulike tiltaka.

Øystre Slidre kommunes overordna beredskapsplan byggjer på heilskapleg ROS-analyse, og inneheld, eller viser til, dei punkta ein beredskapsplan minst skal innehalda. Ved fråvær, eller anna behov for avløyssar, kan kriseleiinga bli sårbar. Avløyssar er i nokre tilfelle namngitt, elles går ut avløyssar av kva roller ein har. Statsforvaltaren meiner det kan vera ein fordel å namngi avløyssar i dei ulike rollene i beredskapsplanen, slik at det ikkje er tvil om kven som skal tre inn ved behov. I tillegg vil det gi ei oversikt over kvar kriseleiinga er mest sårbar ved behov for å henta inn forsterkningar.

Øystre Slidre kommune har lagt fram ein helseberedskapsplan frå 2022 der det står at kommunalsjef for helse og omsorg har ansvar for gjennomføring av samla overordna ROS for helse- og omsorgsområdet. Vidare at kvar tenesteleiar har ansvar for gjennomføring av risikovurdering og sårbarheits-analyser i eigen teneste. Planen viser i den praktiske delen til overordna beredskapsplan.

Det er ikkje lagt fram ein samla ROS-analyse for helse- og omsorg.

Heilskapleg ROS for kommunen inneheld fleire hendingar der det òg er gjort nokre vurderingar av sårbarheit og vidareføring av drift på området helse og sosial. For å kunne nytta desse som grunnlag for å lage prosedyrar for ressursdisponering og omlegging av drift, bør analysane utvidast. Svært mange hendingar kan gje konsekvensar for helsesektoren.



Det er lagt fram ROS-analyse og aksjonsplan for brann ved Øystre Slidre Helsetun, og aksjonsplan for brann for trygdebustader på Øvre Moen. Det er ikkje framlagt andre ROS-analysar eller tilhøyrande planar for teneste-einingane.

Kontinuitetsplanen for pandemisk influensa (2022) beskriv legeteneste, helsestasjon, institusjonsteneste, institusjonskjøkken, reinhald, førebygging og meistring og tilrettelagte tenester ved blant anna endring i etterspurnad og prioriterte arbeidsoppgåver. Kommunen seier at de har hatt nytte av kontinuitetsplanen.

I intervjuet høyrde vi at tenestene har budd seg på hendingar, med til dømes utskrifter av hovudkort og medisinkort, kasser med utstyr, prioriteringsliste ved høgt fråvær, ringeliste til frivillige medhjelparar, og konkrete tiltak ved svikt i vann-forsyning eller straumbrot. Erfaringa er at det er god oversikt i ein liten kommune. De veit kven som har ein bil eller som kan hjelpe.

Det er kommunelege i 30% stilling. Kommunelegen er smittevernansvarleg lege.

Kommunen har lagt fram plan for smittevern (revidert nov. 2020), plan for pandemisk influensa (revidert. des. 2021), og smitteplan for Covid-19 ved Øystre Slidre helsetun. Det føreligg ikkje ROS-analyse for smittsame sjukdommar/biologiske hendingar i kommunen, utover pandemi og legionella i heilskapleg ROS. Smittevernplanen og pandemiplanlegginga er ikkje tilstrekkeleg oppdatert. Det bør leggjast vekt på dei lokale tilhøva i kommunen, med utgangspunkt i ROS. Kommunen har ikkje evaluert pandemihandteringa. Pandemien har gitt erfaringar som bør takast med i ei oppdatering av planar for smittevern og pandemi.

Smittevernplanen treng retting og oppdatering. Øystre Slidre er t.d. oppmoda om, og har vedteke, å busette 60 flyktningar i 2023. Dagens regelverk for og kommunens tilbod til flyktningar er ikkje omtala i smittevernplanen. Kommunane skal ha eit tuberkulosekontrollprogram.

Kommunen planlegg ei interkommunal ordning for miljøretta helsevern. Det er ikkje lagt fram ROS-analysar eller plan for miljøhendingar etter forskrift om miljøretta helsevern § 5. Fleire av hendingane i heilskapleg ROS har relevans for miljøretta helsevern, som legionella eller akutt forureining/industriulykke. Ein analyse bør òg vurdere om det finst andre hendingar som kan vere aktuelle. Radioaktiv forureining bør t.d. med.

Verksemda treng ikkje lage ein særskild ROS-analyse for miljøretta helsevern, om andre analysar dekkjer området, og dette føremålet er gjort synleg i dokumentasjonen. Verksemda treng ikkje lage ein særskild beredskapsplan for miljøretta helsevern, om andre beredskapsplanar dekkjer området, og dette føremålet går fram av dokumentasjonen.

Det er brannøving 2 gonger årleg på Helsetunet. Det er ingen plan for øving eller kompetanse innan helseberedskap.

Statsforvaltaren ønskjer å påpeika at kriteria planverket til kommunen blir vurdert etter, nok er noko strengare i dag enn ved førre tilsyn. Det har vore ei generell utvikling på området som tilseier ei strengare tolking, sjølv om regelverket ikkje formelt er endra.

4. Resultat frå tilsynet

Følgjande avvik vart avdekt under tilsynet med Øystre Slidre kommune:



Avvik 1:

Øystre Slidre kommune har ikkje eit system for opplæring av personar som har ei rolle i kommunens kriseleiing, eller lagt ein plan for øvingar eller kompetanse for personell som er tiltenkt ei rolle i helseberedskapsplanen.

Avvik frå følgjande lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7.

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging § 7 jf. Helseberedskapsloven § 2-2 og Helse- og omsorgstenesteloven § 5-2.

Forskrift om leiing og kvalitetsforbetring i helse- og omsorgstenesta § 6 f jf. Helse- og omsorgstenesteloven § 3-1.

Avviket byggjer på følgjande

- Kommunen har ikkje eit etablert system for opplæring av tilsette som er tiltenkt ei rolle i krisehandteringa. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 har eit uttrykkjeleg krav til eit slikt system. Det er gjennomført opplæring, men kommunen må setja dette inn i eit formalisert system.
- Personellet som har oppgåver i helseberedskapsplanen skal vere øva, og ha nødvendig kompetanse. Det er ikkje stilt krav til hyppigheit, men kommunen må ha mål og planar, både for frekvens og innhald. Det er ikkje framlagt ein slik plan. Krav om øving og kompetanse er tydeleg uttrykt i forarbeida til helseberedskapslova.

Utfyllande kommentarar:

Tilsette som er tiltenkt ein rolle i kriseleiinga til kommunen, skal ha nødvendig kompetanse til å vareta oppgåvene sine, og kjenne til andre aktørars roller. Dette er uttrykkjeleg uttalt i forskrift om kommunal beredskapsplikt, kommunen skal ha eit system for opplæring som sikrar slik kompetanse, det er lagt til grunn at dette skal vera eit skriftleg system. Det er stilt tilsvarande krav til tilsette som skal ha ei rolle innan helseberedskapsplanen i kommunen, men det er ikkje krav om eit formalisert system. Forarbeida til helseberedskapslova er likevel tydeleg på at det er eit krav til at tilsette skal vera øvd og ha nødvendig kompetanse.

Statsforvaltaren tilrår at det blir laga eit tilsvarande system på begge områda.

Avvik 2:

Øystre Slidre kommune har ikkje gjennom ROS-analyse for helse- og omsorgstenestene skaffa seg oversikt over hendingar som kan føre til ekstraordinære belastningar for verksemda, verksemdas ansvarsområde og lokale forhold som innverkar på verksemdas sårbarheit. Det medfører at helseberedskapsplanen heller ikkje er bygd på avdekka risiko og sårbarheit, og



omfattar ikkje prosedyrar for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrar nødvendig tenesteyting ved hendingar knytt til avdekka risiko og sårbarheit.

Avvik frå følgjande lov -og forskriftskrav

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging mv. § 3, jf. helseberedskapsloven § 2-2.

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging §§ 3 og 4, jf. helseberedskapsloven § 2-2, og helse- og omsorgstenesteloven § 5-2.

Avviket byggjer på følgjande

- Det er ikkje lagt fram ein samla risiko og sårbarheits-analyse for helse- og omsorgsområdet.
- Det er ikkje lagt fram risiko og sårbarheits-analyse for teneste-einingane.
- Nokre hendingar er vurdert i heilskapleg ROS, men ikkje i tilstrekkeleg grad.
- Det føreligg ingen risiko og sårbarheits-analyse for helse og omsorgs-tenestene, som grunnlag for helseberedskapsplanen.
- Det gjekk fram at kommunen har ulike tiltak for å oppretthalde drifta ved indre og ytre hendingar som gir behov for auke i kapasitet eller reduserer kapasiteten, men tiltak/planer er ikkje bygd på ROS, og er ikkje samordna eller synlege i den samla helseberedskapsplanen.

Utfyllande kommentarar:

Kommunen har plikt til å gjennomføra ROS-analyse for helseberedskap. Øystre Slidre har vurdert mange hendingar som har noko å seia for helseberedskapen i kommunen i den heilskaplege ROS-analysen sin. Mange av desse kan inngå som ein del av ein ROS-analyse for helseberedskap. Det er ikkje nødvendig å laga ein eigen helseberedskaps-Ros. Hendingane kan omtalast i heilskapleg ROS, men då må dei identifiserast som hendingar som er aktuelle for helseberedskap og blir vurderte i lys av dette.

Då kommunen ikkje har gjennomført ROS-analyse for området, byggjer heller ikkje helseberedskapsplanen på ein slik analyse. Det er eit krav at beredskapsplanane skal byggja på avdekt risiko og sårbarheit, og at dette kan dokumenterast. Det skal vera ein raud tråd frå ROS-analyse, via beredskapsplan til plan for oppfølging av avdekt risiko. Dette gjeld på alle område innan kommunal beredskapsplikt, også helseberedskap og miljøretta helsevern.

Avvik 3:

Øystre Slidre kommune har ikkje gjennomført ein ROS-analyse av faktorar i miljøet som kan ha negativ innverknad på befolkningas helse, inkludert biologiske hendingar, som grunnlag for beredskapsplanlegginga. Øystre Slidre kommune har heller ikkje utarbeida ein plan for helseberedskapen ved miljøhendingar, bygd på ein risiko- og sårbarheits-analyse av faktorar i miljøet som kan ha negativ innverknad på befolkningas helse.

Avvik frå følgjande lov -og forskriftskrav



- Forskrift om miljøretta helsevern § 5 første ledd, jf. Folkehelseloven §§ 5 og 8, og smittevernloven § 7-1.
- Forskrift om miljøretta helsevern § 5, jf. Folkehelseloven §§ 5 og 8.

Avviket byggjer på følgjande

- Nokre miljøhendingar er omtala i heilskapleg ROS, men analysane beskriv ikkje i tilstrekkeleg grad forutsetningar, sårbarheit, sannsyn og konsekvensar av miljøhendingar for befolkningas helse. På folkehelseområdet skal kommunen ha beredskap mot farlege miljøfaktorar og vere budd på å beskytte befolkninga mot CBRNE-hendingar. Kjemikaliar (C) kan vere farlege gassar, etsande stoff, organiske løysemiddel eller brannrøyk. Biologiske agens (B) kan vere naturleg smitte eller forsett, mens radioaktivt eller nukleært materiale (RN) kan være radioaktiv stråling frå éin kjelde eller radioaktiv forureining. Eksplosivar (E) kan være konvensjonelle eksplosivar, bomber, miner, improviserte eksplosivar o.l.
- ROS-analyse for biologiske hendingar inkluderer smittsame sjukdommar. Oversikt over arten og omfanget av smittsame sjukdommar/helsestoda i kommunen skal vere eit grunnlag for beredskapsplanlegginga. Sjølv om [MSIS Statistikk - folkehelseinstituttet](#) viser at førekomsten av slike sjukdommar er låg i Øystre Slidre, kan eit lite utbrot av ein sjukdom som er sjeldan, utløyse konsekvensar som uvisse i befolkninga og et stort informasjonsbehov, som det i sin tur kan vere lurt å ha ein plan for. Flyktingar kan ha høgare risiko for smittsame sjukdommar og dårleg vaksinedekning.
- Kommunen har ikkje lagt fram ein plan som inneheld nødvendige tiltak for å førebygge, handtere og avgrense helsekonsekvensar ved ei miljøhending.

Utfyllande kommentarar:

Kommunen har plikt til å gjennomføra ROS-analyse for miljøretta helsevern. Nokre av hendingane i heilskapleg ROS har noko å seia for miljøretta helsevern, men er ikkje grundige nok med tanke på føresetnader, sårbarheit, sannsyn og konsekvensar av dei ulike miljøhendingane.

Også innan miljøretta helsevern er det krav til beredskapsplan som byggjer på avdekt risiko og sårbarheit. Kravet til raud trøast er det same her som på andre beredskapsområde. Det er viktig at kommunen i arbeidet med miljøretta helsevern har fokus på dei helsemessige konsekvensane for innbyggjarane i kommunen ved miljøhendingar. Me ser ofte at miljøretta helsevern i kommunen omhandlar tilsynsplikta til kommunen etter forskrift om miljøretta helsevern § 4, medan pliktene etter forskriftas § 5 ikkje blir vurderte tilstrekkeleg, eller i det heile.

5. Anna

Sidan tilsynet er avgrensa til to tema, har Statsforvaltaren ikkje vurdert til dømes førebyggjande samfunnstryggleik etter plan- og bygningslova.



6. Grunnlagsdokument

Under er ei oversikt over dokument som Statsforvaltaren har brukt som grunnlagsdokument under tilsynet:

- Heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse
- Samfunnsdelen
- Planstrategi
- Evaluering uvær
- Organisasjonskart med namn
- Dokumentasjon på handsaming av ROS
- Invitasjon beredskapsråd
- Kommunal kriseleiing
- Varslingsplan
- Ressursoversikt
- Plan for krisekommunikasjon
- Kontinuitetsplan
- Helseberedskapsplan
- Plan for psykososialt kriseteam
- Smittevernplan
- Pandemisk influensa
- Atomberedskapsplan
- Plan for evakuerte og pårørendesenter
- Delegeringsreglement

7. Deltakarar under tilsynet

Namn	Stilling/funksjon	Åpn.møte	Intervju	Sluttmøte
Odd Erik Holden	Ordfører	✓	✓	
Jostein Aanestad	Kommunedirektør	✓	✓	✓
Tor Arthur Hagen	Beredskapskoordinator/ informasjonsleder	✓	✓	✓
Kjersti Hedalen	Kommunalsjef helse og omsorg	✓	✓	✓
Arild Jacobsen	Kommuneoverlege	✓	✓	
Gina Myreng	Einingsleiar heimetenesta	✓	✓	
Anita Rudi	Sjukepleiar i turnus	✓	✓	
Halvor E Pettersen	Tenesteleiar – Teknisk drift	✓		

E-postadresse:
fminpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 987
2604 Lillehammer

Besøksadresse:
Gudbrandsdalsvegen 186,
Lillehammer
Parkgata 36, Hamar

Telefon: 61 26 60 00
www.statsforvalteren.no/in
Org.nr. 974 761 645