

Helsetilsynet / Tilsyn / Tilsynsrapporter / Innlandet / 2022

TILSYNSRAPPORT

Rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Tolga kommune 2022

Tidsrom for tilsynsbesøket:

05.09.2022 og 25.10.2022

Statsforvalteren i Innlandet

27.01.2023

Innholdsfortegnelse

Sammendrag

1. Bakgrunn for tilsynet
2. Rammer for tilsynet
3. Hovedinntrykk
4. Resultater fra tilsynet
5. Annet
6. Grunnlagsdokument

Sammendrag

Tilsynet er gjennomført med hjemmel i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) (2010) § 29, forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) § 10 og lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m. (helsetilsynsloven) (2017) § 4.

Målet med tilsynet er å undersøke om Tolga kommunes arbeid med kommunal beredskap og helseberedskap er i samsvar med kravene til kommunal beredskapsplikt og kommunal helseberedskap.

Tilsynet hadde to tema:

Tema 1 - Om kommunen har beredskapsplanverk som etterlever krav i lov og forskrift, avgrenset til:

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).
- Plan for oppfølging av helhetlig ROS-analyse.
- Overordnet beredskapsplan.
- ROS-analyser for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern.
- En plan for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern.

Tema 2 – Om kommunen har systemer for å sikre håndteringsevne, kvalitet og læring i beredskapsorganisasjonen, avgrenset til:

- Et system for opplæring av ansatte som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- Gjennomført øvelser.
- Evaluert øvelser og uønskede hendelser.

Statsforvalteren avdekket 5 avvik under tilsynet i Tolga kommune:

Avvik 1

Tolga kommune har ikke et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner (forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7)

Avvik 2

Tolga kommune har ikke gjennom ROS-analyse for helse- og omsorgstjenesten skaffet seg oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinær belastning for virksomheten, virksomhetens ansvarsområde og lokale forhold som innvirker på virksomhetens sårbarhet (forskrift om krav til beredskapsplanlegging mv. § 3, jf. Helseberedskapsloven § 2-2)

Avvik 3

Tolga kommune har ikke gjennomført en ROS-analyse av faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på befolkningens helse, inkludert biologiske hendelser, som grunnlaget for beredskapsplanleggingen (forskrift om miljørettet helsevern § 5 første ledd, jf. Folkehelseloven §§ 5 og 8, og smittevernloven § 7-1)

Avvik 4

Helseberedskapsplanen i Tolga kommune er ikke bygd på avdekket risiko og sårbarhet, og omfatter ikke prosedyrer for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrer nødvendig tjenesteytelse ved hendelser knyttet til avdekket risiko og sårbarhet (forskrift om krav til beredskapsplanlegging §§ 3 og 4, jf. helseberedskapsloven § 2-2, og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-2)

Avvik 5

Tolga kommune har ikke utarbeidet en beredskapsplan for miljørettet helsevern, som inneholder nødvendige tiltak for å forebygge, håndtere og begrense helsekonsekvenser ved en miljøhendelse (forskrift om miljørettet helsevern § 5, jf. folkehelseloven §§ 5 og 8)

1. Bakgrunn for tilsynet

Tilsynet ble gjennomført med hjemmel i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) (2010) § 29, forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) § 10 og lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m. (helsetilsynsloven) (2017) § 4. I tillegg finnes tilsynshjemler i ulike særlover på helseberedskapsområdet.

Tilsynet skal følge bestemmelsene i kapittel 30 i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (2019).

Målet med tilsynet var å undersøke om Tolga kommunes arbeid med kommunal beredskap og helseberedskap er i samsvar med kravene 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).

Statsforvalteren ville undersøke om kommunen i tråd med kravene i lov og forskrift har:

- Beredskapsplanverk som etterlever krav i lov og forskrift. Dette er avgrenset til:
 - helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).
 - plan for oppfølging av helhetlig ROS-analyse.
 - overordnet beredskapsplan.
 - ROS-analyser for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern.
 - en plan for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern.
- Et system for å sikre håndteringsevne, kvalitet og læring i beredskapsorganisasjonen. Dette er avgrenset til:
 - et system for opplæring av ansatte som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
 - gjennomført øvelser.
 - evaluert øvelser og uønskede hendelser.

2. Rammer for tilsynet

Tilsynet er gjennomført etter prinsippene for systemrettet tilsyn. Skriftlig revisjonsvarsel ble sendt 22. juni 2022, og relevant dokumentasjon ble gjennomgått før tilsynet. Den 5. september 2022 var det åpningsmøte og intervju med relevante personer i kommunen. Sluttmøtet ble avholdt 25. oktober 2022 via Teams.

Denne rapporten omhandler avvik og andre inntrykk som er avdekket under revisjonen. Avvik er manglende etterlevelse av krav i lov og forskrifter som kommunen har plikt til å etterleve innenfor kommunal beredskapsplikt og kommunal helseberedskap.

Vi gjør oppmerksom på at Statsforvalteren kun undersøker om kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, samt helseberedskap er i tråd med lov og forskrift. Tilsynet gir derfor ikke en fullstendig vurdering av kommunens arbeid med dette.

3. Hovedinntrykk

Tolga kommune ligger i Nord-Østerdalen og hadde 1532 innbyggere 3. kvartal 2022. Innbyggerne er fordelt på fire bygder; Vingelen, Hodalen, Øversjødalen og kommunesenteret Tolga. Fylkesvei 30, Rørosbanen og Glomma går gjennom kommunen. Kommunen består arealmessig av mest fjell og snaumark, mye skog og noe dyrket mark og vann. Tolga kraftverk åpnet 5. oktober 2021.

Kommunen har eldre kommuneplaner, men har nylig vedtatt egen plan for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Kommuneplanens arealdel (2008) er nå under revisjon, mens samfunnsdelen (2015-2027) ikke blir prioritert før 2025. Det er viktig at planrevisjoner tar høyde for eksisterende planer, og at kommunen sikrer helhetlige og realistiske mål, strategier og prioriteringer, samt ressurser for å gjennomføre disse.

Planstrategien legger føringer for arbeidet med klimatilpassing. Det er viktig at dette følges opp i videre planlegging, spesielt kommuneplanene som legger føringer for så lange planperioder som samfunnsdelen har.

Tolga kommune har framlagt «risiko- og sårbarhetsanalyse for driften av helse- og sosialtjenestene i kommunen», utarbeidet i mai 2004. Det er rettet fokus mot hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for driften av helse- og omsorgstjenestene, med sannsynlighet og driftsmessige konsekvenser angitt for 13 hendelser. Det henvises til eksisterende Beredskapsplan fra 2001 for andre uønskede hendelser. Forutsetninger og sårbarhet fremgår ikke av dokumentet, og de vurderingene som finnes er 18 år gamle og vil i begrenset grad være gyldige for dagens situasjon i Tolga.

Statsforvalteren vurderer at det ikke foreligger en risiko- og sårbarhetsanalyse for helsetjenestene, som kan danne grunnlag for en helseberedskapsplan for Tolga kommune.

I det framlagte dokumentet Miljørettet helsevern, Internkontrollsystem, del 1, datert 2018, er det en liste over virksomheter der tilsynsintervall er prioritert etter helserisiko, jf. Forskrift om miljørettet smittevern, § 4. Flere miljøhendelser som kan gi negative helsekonsekvenser er med i helhetlig ROS, med det fremgår ikke at hendelsene også er valgt ut og vurdert i forhold til forskrift om miljørettet helsevern. Det er derfor, etter Statsforvalterens vurdering, ikke framlagt en risiko- og sårbarhetsanalyse av faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på befolkningens helse, som grunnlag for beredskapsplanlegging, jf. Forskrift om miljørettet smittevern § 5.

I dokumentet Smittevernplan 2021-2025 finnes en vurdering av sårbarhet, sannsynlighet og konsekvenser for verdiene liv og helse, ytre miljø og samfunnsverdier i Tolga kommune, for hendelsene pandemi/epidemi og sykdommer som smitter gjennom mat og vann. Det fremgår ikke hvordan disse hendelsene er valgt ut. Verdiene, men ikke hendelsene er satt inn i et risikobilde. Statsforvalteren vurderer at Tolga kommune ikke har en tilstrekkelig ROS-analyse for smittevern/biologiske hendelser i kommunen.

En plan for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern.

Det foreligger «Plan for helsemessig og sosial beredskap, del A, generell del». Planen er fastsatt i kommunestyret 25.08.2004. Dokumentet er påført «sist revidert» 24.06.22, mens dette i realiteten er siste dato for lagring. Planen har henvisninger til Beredskapsplan 2001, Kriseinformasjonsplan 2001, Smittevernplan 1997/2004 og regional plan for helsemessig og sosial beredskap i Helse Sør Øst 2003. Planen refererer til kommunehelsetjenesteloven (opphøvet).

Planen bærer preg av å være en generell liste over hvilke tiltak kommunen bør utarbeide, særlig kommunelegen. Det er ingen beskrivelse av helsetjenestenes organisering i Tolga, eller prosedyrer for ressursdisponering og opprettholdelse av drift ved hendelser. Forebyggende tiltak er beskrevet for de 13 hendelsene vurdert i risiko- og sårbarhetsanalyse for drift fra 2004, men ellers kan vi ikke se hvordan innholdet i planen bygger på denne analysen. Del B, C og D er ikke framlagt.

Planen for helsemessig og sosial beredskap ser ikke ut til å være oppdatert siden 2004, refererer til opphevet lovverk, er ikke bygd på oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser som beskriver dagens situasjon, og er ikke samordnet med nåværende beredskapsplanverk i Tolga. Statsforvalteren vurderer derfor at den framlagte planen ikke oppfyller krav til en plan for helsemessig og sosial beredskap.

Det foreligger ingen beredskapsplan for å forebygge, håndtere og begrense negative helsekonsekvenser av miljøhendelser, unntatt for biologiske hendelser (smittevernplan).

Det er lagt fram en smittevernplan, utarbeidet vinteren 2020, i samarbeid mellom kommunelege 1, sektorleder for velferd og seniorrådgiver for sektor velferd. Det foreligger også «Pandemiplan Tolga kommune 2021-2025».

Sammenhengen mellom risikobildet som er tegnet i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsdelen av smittevernplanen er vanskelig å se. For eksempel omtales tuberkulose og meningitt under sykdomsutbrudd, men er ikke med i risikobildet. Det er noen lokale vurderinger i kapitlet om forekomst av smittsomme sykdommer i kommunen og varslingsplikt, dette kunne vært utgangspunkt for en risikoanalyse for Tolga.

Pandemiplanen er i det vesentlige en kontinuitetsplan for alle kommunale tjenesteområder. I en pandemiplanlegging burde bl.a. rigging av diagnostikk, behandling og vaksineringsvært om-
talt. I forbindelse med pandemien oversendte kommunen i januar 2021 en plan for massevaksi-
nasjon til Statsforvalteren.

Det er referatført øvelser i kommunenes kriseledelse der helsekonsekvenser og tiltak ved hen-
delsen er evaluert, men det går ikke fram at personale ellers er øvet. Det er ikke lagt fram noen
kompetanse- eller øvingsplan.

Statsforvalteren ønsker å påpeke at kriteriene kommunens planverk vurderes etter nok er noe
strengere i dag enn ved forrige tilsyn. Det har vært en generell utvikling på området som tilsier
en strengere fortolkning, selv om regelverket ikke formelt er endret.

4. Resultater fra tilsynet

Følgende avvik ble avdekket under tilsynet med Tolga kommune:

Avvik 1:

Tolga kommune har ikke et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i
kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 jf. Sivilbeskyttelsesloven § 15.

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

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 f jf. Helse- og om-
sorgstjenesteloven § 3-1.

Avviket bygger på følgende:

Kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027) har sikkerhet og beredskap som et av flere sat-
singsområder, og kommunen har en egen plan for samfunnssikkerhet og beredskap med klare
overordnet strategi, mål og prioritering for kommunens arbeid. Det er i planperioden 2021-2024
prioritert å arbeide med kompetanse- og bemanningsutvikling, informasjon og kommunikasjon,
oppdatering av planverk samt avklaringer opp mot annet lovverk. Samtidig ble det ikke fremlagt
noen plan for hvordan kompetanse- og bemanningsutvikling systematisk skal sikres. Det er refe-
ratført øvelser i kommunens kriseledelse der helsekonsekvenser og tiltak ved hendelsen er eva-
luert, men det går ikke frem at personalet ellers er øvet.

Avvik 2:

Tolga kommune har ikke gjennom ROS-analyse for helse- og omsorgstjenesten skaffet seg oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinær belastning for virksomheten, virksomhetens ansvarsområde og lokale forhold som innvirker på virksomhetens sårbarhet (forskrift om krav til beredskapsplanlegging mv. § 3, jf. Helseberedskapsloven § 2-2)

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

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

Avviket bygger på følgende:

- Fremlagte ROS-analyse er fra 2004
- Forutsetninger og sårbarhet fremgår ikke av dokumentet
- Vurderingene som er gjort er 18 år gamle, og vil ha liten eller ingen betydning for dagens situasjon i Tolga

Avvik 3:

Tolga kommune har ikke gjennomført en ROS-analyse av faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på befolkningens helse, inkludert biologiske hendelser, som grunnlaget for beredskapsplanleggingen (forskrift om miljørettet helsevern § 5 første ledd, jf. Folkehelseloven §§ 5 og 8, og smittevernloven § 7-1)

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

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

Avviket bygger på følgende:

- Helhetlig ROS har med flere miljøhendelser, uten at det kommer frem om hendelsene også er valgt ut og vurdert etter forskrift om miljørettet helsevern.
- Fremlagt dokumentasjon som omhandler miljørettet helsevern beskriver kommunens internkontrollsystem for å gjennomføre egne tilsyn, ikke helsemessige konsekvenser av miljøhendelser.
- Smittevernplanen finnes det en vurdering av sårbarhet, sannsynlighet og konsekvenser for verdiene liv og helse, ytre miljø og samfunnsverdier i Tolga kommune, for hendelsene pandemi/epidemi og sykdommer som smitter gjennom mat og vann.
 - Det fremgår ikke hvordan disse hendelsene er valgt ut
 - Verdiene, men ikke hendelsene, er satt inn i et risikobilde

Avvik 4:

Helseberedskapsplanen i Tolga kommune er ikke bygd på avdekket risiko og sårbarhet, og omfatter ikke prosedyrer for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrer nødvendig tjenesteytelse ved hendelser knyttet til avdekket risiko og sårbarhet

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

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

Avviket bygger på følgende:

- Helseberedskapsplanen er fastsatt i kommunestyret 25.08.2004.
- Det kommer frem under tilsynet at det ikke er foretatt en større revisjon av planen siden 2004, og bærer preg av å være utdatert.
- Planen bærer preg av å være en generell liste over tiltak kommunen bør utarbeide.
- Det er ingen beskrivelse av organiseringen av helsetjenesten i Tolga, eller prosedyrer for ressursdisponering og opprettholdelse av drift ved hendelser.
- Forebyggende tiltak er beskrevet for de 13 hendelsene vurdert i risiko- og sårbarhetsanalyse for drift fra 2004, men ellers kan vi ikke se hvordan innholdet i planen bygger på denne analysen
- Planen refererer til opphevet lovverk, er ikke bygd på oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser som beskriver dagens situasjon, og er ikke samordnet med nåværende beredskapsplanverk i Tolga

Avvik 5:

Tolga kommune har ikke utarbeidet en beredskapsplan for miljørettet helsevern, som inneholder nødvendige tiltak for å forebygge, håndtere og begrense helsekonsekvenser ved en miljøhendelse (forskrift om miljørettet helsevern § 5, jf. folkehelseloven §§ 5 og 8)

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om miljørettet helsevern § 5, jf. Folkehelseloven §§ 5 og 8.

Avviket bygger på følgende:

- Det er lagt fram en smittevernplan, utarbeidet vinteren 2020, i samarbeid mellom kommunelege 1, sektorleder for velferd og seniorrådgiver for sektor velferd. Det foreligger også «Pandemiplan Tolga kommune 2021-2025».
- Det er vanskelig å se sammenhengen mellom risikobildet som er tegnet i ROS-analysen og beredskapsdelen av smittevernplanen.
 - Tuberkulose og meningitt omtales under sykdomsutbrudd, men er ikke med i risikobildet
- Pandemiplanen er hovedsakelig en kontinuitetsplan for alle kommunale tjenesteområder, og inneholder ikke ting som rigging av diagnostikk, behandling eller vaksineringsplan for massevaksinasjon ble utarbeidet og oversendt Statsforvalteren i forbindelse med pandemien)

5. Annet

Siden tilsynet er avgrenset til to tema for tilsyn har Statsforvalteren ikke vurdert for eksempel forebyggende samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven.

6. Grunnlagsdokument

Under er en oversikt over dokumenter som Statsforvalteren har brukt som grunnlagsdokument under tilsynet:

- Deltakere fra Tolga kommune ved tilsyn 5. september
- Oppfølging av Plan for samfunnssikkerhet og beredskap
- Eksterne deltakere HROS_Møtereferat Beredskapsrådet 020320
- Eval rapport øvelse Beredskapsøvelse Os 190619
- HROS Tolga k 2020 2024 vedtatt 25062020
- Eksterne deltakere HROS Innkalling beredskapsrådsmøte 02.03.2020
- Eval rapport E-kom øvelse 3. desember 2019 – referat Tolga kommune
- Evalueringsrapporter fra uønskede hendelser, dok prosedyrer – system
- Kommuneplanens samfunnsdel 2015_2027
- Miljørettet helsevern plan MVH IK del 1 System 2018
- Organisasjonskart Tolga kommune 150722
- Planstrategi 2021-2024 endelig vedtak kst 28.02.21
- Overordnet beredskapsplan Tolga kommune 2021-2024 november 2021
- Prosedyre evaluering hendelser og øvelser
- Pandemiplan Tolga kommune 2020-2024
- ROS analyse smittevern Tolga 2021
- Smittevernplan Tolga kommune 2021-2025
- Vedtak Kstyre 2004 plan for helsemessig og sosial beredskap
- Vedtatte langsiktige mål samf sikk og beredskap mv
- Tolga kommunes delegeringsreglement
- Vedtak Kstyre HROS 2020
- Årsberetning Tolga kommune 2021
- ROS helse sos mai 2004
- Tolga plan for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet mai 2021
- Vedtak Kstyre overordnet beredskapsplan nov 2021
- Vedtak Kstyre 2021 plan for oppfølging av samf.sik og beredskap

Deltakere under tilsynet

Ikke publisert her.

Med hilsen

Asbjørn Lund (e.f.)
fylkesberedskapssjef

Harald Vallgård
fylkeslege

Stig Skjeflo
seniorrådgiver

Bente Westrum
ass. fylkeslege