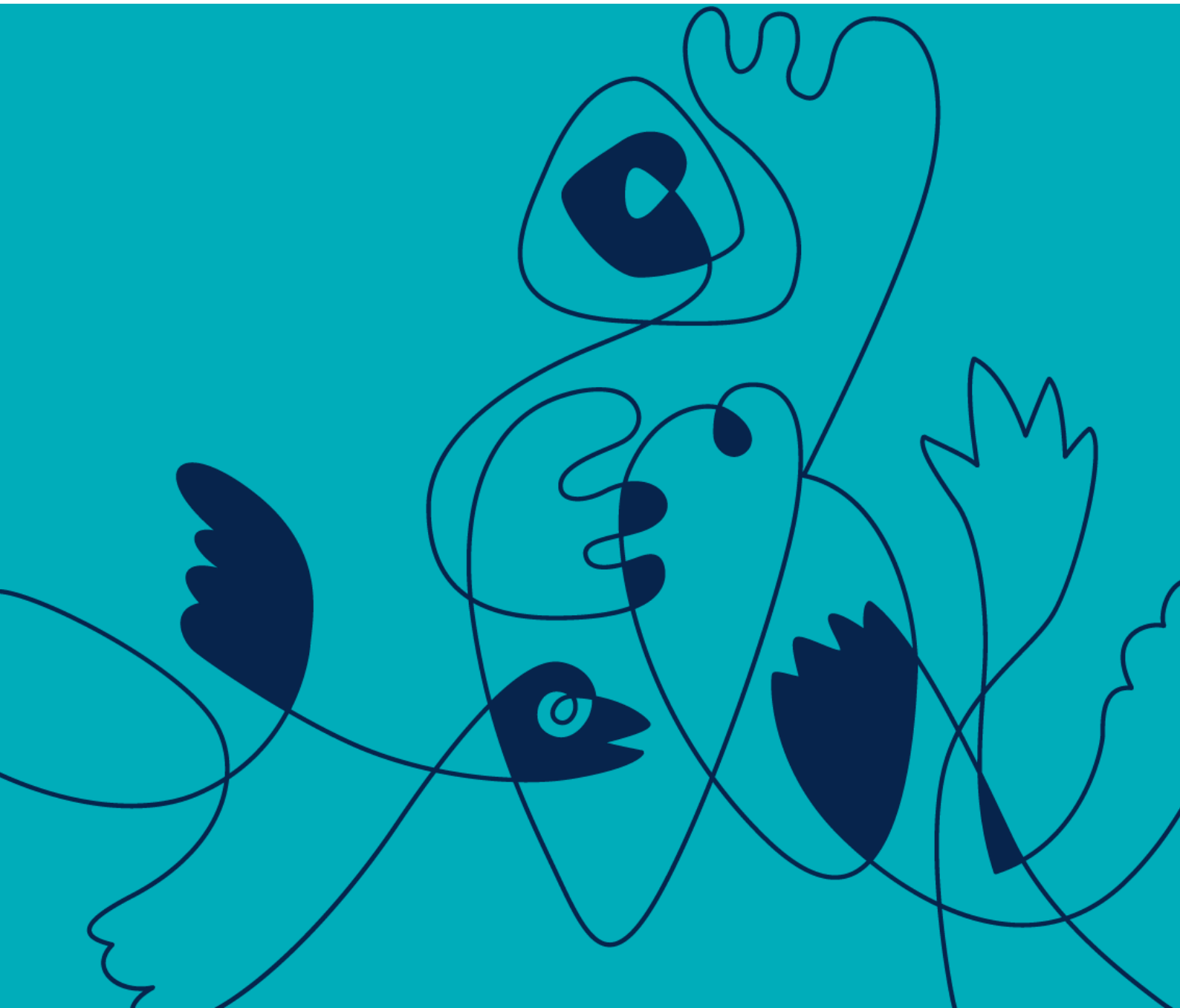




Fylkesmannen i Innlandet

Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap

Gausdal kommune, 2. og 7. mai 2019





Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Gausdal kommune

2. og 7. mai 2019

Tidsrom for tilsynet:	2. og 7. mai 2019
Tilsynssted:	Gausdal kommune, Vestringveien 8, 2651 Østre Gausdal
Kontaktperson i kommunen:	Beredskapskoordinator Gudbrand Aanstad
Fylkesmannens tilsynsgruppe:	Revisjonsleder Marte Bergesen Tennfjord, revisor Bente Westrum og revisor Gro Taraldsen
Dato for endelig rapport:	13. juni 2019

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) (1984) § 2.

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

Fylkesmannen avdekket to avvik under tilsynet i Gausdal kommune.

Avvik 1

Gausdal kommune har ikke lagt risiko- og sårbarhetsanalyser til grunn for sin beredskapsplanlegging.

Avvik 2

Gausdal kommune har ikke tilstrekkelig avklarte ansvarsforhold, fullmakter og oppgaver i sin kriseorganisasjon.



Innhold

Sammendrag.....	2
1. Bakgrunn for tilsynet.....	4
2. Rammer for tilsynet.....	4
3. Hovedinntrykk.....	5
4. Resultater fra tilsynet.....	6
Avvik 1:.....	6
Avvik 2:.....	7
5. Grunnlagsdokument.....	8
6. Deltakere under tilsynet.....	10



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) (1984) § 2. I tillegg finnes tilsynshjemler i ulike særlover på helseberedskapsområdet.

Tilsynet skal følge bestemmelsene i kapittel 10 A i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (1992).

Målet med tilsynet var å undersøke om Gausdal 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) og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (2016).

Fylkesmannen ville undersøke om kommunen i tråd med kravene i lov og forskrift hadde:

- En beredskapsplanlegging som bygger på risiko- og sårbarhetsanalyser av uønskede hendelser som kan inntreffe i egen kommune.
- En forberedt kriseorganisasjon for håndtering av uønskede hendelser, herunder;
 - en forberedt kriseledelse
 - en kriseorganisasjon som kjenner egne beredskapsplaner
 - om kommunen har sikker informasjonsstyring og plan for krisekommunikasjon
 - om alle som har en rolle i beredskapen har fått opplæring
 - om beredskapen er øvet, evaluert og oppdatert.

2. Rammer for tilsynet

Tilsynet i Gausdal er et pilottilsyn og en del av et prosjekt mellom Fylkesmannen i Innlandet, Fylkesmannen i Agder, Helsetilsynet og DSB. Målet med prosjektet er å utarbeide en felles veileder for tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap.

Tilsynet er gjennomført etter prinsippene for systemrettet tilsyn. Skriftlig revisjonsvarsel ble sendt 21. februar 2019, og relevant dokumentasjon ble gjennomgått før tilsynet. Den 2. mai 2019 var det åpningsmøte og intervju med relevante personer i kommunen. Sluttmøtet ble avholdt 7. mai 2019 over Skype.

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

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



3. Hovedinntrykk

Gausdal kommune arbeider godt med samfunnssikkerhet og beredskap og helseberedskap, og har hatt god fremgang siden forrige tilsyn i mars 2015. Begge avvikene er blitt lukket. Kommunen har også etter forrige tilsyn ansatt en kommuneoverlege som har trådt inn i kommunens kriseledelse.

Kommunen har et velutviklet samarbeid innenfor beredskapsområdet med nabokommunene Lillehammer og Øyer, både når det gjelder planutarbeidelser og beredskapsøvelser. Sammen utarbeidet de tre kommunene en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som ble vedtatt i kommunestyret Gausdal 21. februar 2019. Det foreligger ikke en plan for oppfølging av ROS-analysen på tilsynstidspunktet.

Kommunen har en overordnet beredskapsplan som ble revidert i februar 2019. Den overordnede beredskapsplanen består av flere delplaner i vedlegg. Vedleggslisten i planen har henvisninger til det som sannsynligvis er tidligere versjoner av delplaner. Enkelte av delplanene har også henvisninger til andre delplaner som ikke er korrekt. Fylkesmannen anbefaler kommunen å gjennomgå og oppdatere henvisninger i alle planene.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, også med andre offentlige og private aktører. Den overordnede beredskapsplanen inneholder ikke en slik samordnet oversikt.

Kommunen har en plan for krisekommunikasjon som inneholder en plan for kommunikasjon både internt og eksternt. Informasjonsstyringen i kommunen virker godt ivaretatt. Alt av kommunens beredskapsplanverk er gjort tilgjengelig for alle via TQM og CIM, og er lest av alle som har en rolle i planverket.

Kommuneplanen i Gausdal er under revisjon. Langsiktige mål, strategier og prioriteringer for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i gjeldende kommuneplan er basert på Gausdals forrige helhetlige ROS-analyse. Fylkesmannen forutsetter at kommunen utarbeider nye langsiktige mål, strategier og prioriteringer basert på helhetlig ROS fra 2019 i den nye kommuneplanen.

Kommunen har utarbeidet en plan for helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsplan) som en delplan i vedlegg til overordnet beredskapsplan. Det fremgår ikke av helseberedskapsplanen at den er fastsatt av kommunestyret, og planen er ikke datert. Kommunen opplyser at de har en plan for IKT-hendelser, som også omfatter hendelser i helse- og omsorgssektoren, men IKT-planen er ikke samordnet med helseberedskapsplanen.

Helseberedskapsplanen skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser og inngå i et samordnet helseberedskapsplanverk som blant annet innbefatter beredskapsplan for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern. Helseberedskapsplanverket i kommunen er ikke utarbeidet med grunnlag i ROS-analyser for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern i Gausdal kommune.

I helseberedskapsplanverket skal man kunne gjenfinne tiltak fra ROS-analysene for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern. Helseberedskapsplanverket i Gausdal kommune inneholder flere typer tiltak, men ettersom Gausdal ikke har gjennomført ROS-



analyser for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern, beskrives i stor grad universelle tiltak.

Det foreligger en smittevernplan som ble revidert i mars 2019, men flere av delplanene er av eldre dato. Noe av innholdet stemmer ikke overens med dagens praksis, for eksempel infeksjonskontrollprogram for helseinstitusjoner.

Det foreligger to pandemiplaner, én fra 2016 og én fra 2009. Fylkesmannen anbefaler at kommunen har én oppdatert pandemiplan.

Den utøvende helseberedskapen synes å ha god kjennskap til tiltak for å håndtere ulike typer uønskede hendelser, og hendelsene blir også evaluert. Selv om man ikke har nedskrevne planer og ansvars- og rutinebeskrivelser, så har man en god og tett dialog under hendelseshåndtering. Fylkesmannen anbefaler å vurdere om det bør finnes skriftlige rutiner og prosedyrer som kan lette gjennomføringen av disse oppgavene under en uønsket hendelse. Det kan også være nyttig at den utøvende helseberedskapen involveres i utarbeidelsen av ROS-analyser for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern.

Alle som har en rolle i Gausdal kommunes kriseledelse er bevisst sitt ansvar og arbeidsområde. Det foreligger likevel ikke en opplærings- eller kompetanseplan og en trenings- eller øvelsesplan som sikrer at kompetansenivået i kriseledelsen opprettholdes. Kommunen sørger for at kriseledelsen øver den overordnede beredskapsplanen jevnlig, men helseberedskapsplanen er ennå ikke øvd. I følge helseberedskapsplanen skal den øves årlig. Fylkesmannen anbefaler kommunen å lage en opplærings- og øvelseskalender for å sikre at aktiviteter blir gjennomført.

4. Resultater fra tilsynet

Følgende avvik ble avdekket under tilsynet med Gausdal kommune:

Avvik 1:

Gausdal kommune har ikke lagt risiko- og sårbarhetsanalyser til grunn for sin beredskapsplanlegging.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 a jf. Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15

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

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

Smittevernloven § 7-1 andre ledd

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring §§ 3 og 6 d og e.

Utfyllende kommentarer:



- Gausdal kommune har ikke på tilsynstidspunktet en plan for oppfølging av funn i helhetlig ROS-analyse. Det er heller ikke laget en fremdrifts- eller prosessplan for arbeidet, og det er ikke satt en tidsfrist for ferdigstilling av planen.
- Kommunen har ikke lagt risiko- og sårbarhetsanalyser for helse- og omsorgstjenesten, miljørettet helsevern og smittevern til grunn for beredskapsplanverket som omfatter helse- og omsorgstjenesten, miljørettet helsevern og smittevern.
 - Uønskede hendelser avdekket i helhetlig ROS-analyse, som kan ha betydning for evnen til å yte helse- og omsorgstjenester, for eksempel 4.07 Langvarig bortfall av IKT eller 3.03 Brann i bygninger og anlegg, er ikke nærmere vurdert i helseberedskapsplanen. Kommunen opplyser at de har en plan for IKT-utfall som dekker helse- og omsorgstjenesten. Denne planen er ikke samordnet med hverken helseberedskapsplanen eller overordnet beredskapsplan. Det mangler derfor en rød tråd gjennom arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og helseberedskap i kommunen.
 - Hendelser som vesentlig kan redusere Gausdal kommunes evne til å yte helse- og omsorgstjenester er ikke kartlagt og vurdert som grunnlag for helseberedskapsplanen (f.eks. strømbrudd, brann og vannskade på lokaler, IKT-svikt, mangel på kvalifisert personell). Tiltak som skal sikre beredskap for kommunale helsetjenester og opprettholde drift ved eksterne hendelser som medfører en vesentlig belastning for kapasitet, er beskrevet for én ekstern hendelse som er benevnt som «den mest fryktede» (influenzaepidemi).
 - Det fremgår ikke hvordan risiko og sårbarhetsanalyse av miljøhendelser som kan ha negativ innvirkning på helsen hos innbyggerne i Gausdal kommune danner grunnlag for tiltakene som er beskrevet i helseberedskapsplan og smittevernplan.

Tiltakene i planene er dermed ikke knyttet opp mot systematisk kartlegging av uønskede hendelser og vurderinger av sannsynlighet, konsekvenser og sårbarhet innenfor helse- og omsorgstjenesten, miljørettet helsevern og smittevern i Gausdal.

Avvik 2:

Gausdal kommune har ikke tilstrekkelig avklarte ansvarsforhold, fullmakter og oppgaver i sin kriseorganisasjon.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 a jf. Sivilbeskyttelsesloven § 15

Forskrift om beredskapsplanlegging mv. § 5 jf. Helseberedskapsloven § 2-2

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring §§ 3 og 6 a.

Utfyllende kommentarer:



- Kommunelegens fullmakter fremgår ikke av overordnet beredskapsplan og er ikke tydelig avgrenset mot kriseledelsens ansvar og fullmakter.
- Kommunen og kommunelegens fullmakter etter smittevernloven og folkehelseloven er ikke nærmere beskrevet i helseberedskapsplanverket, eller henvist til i overordnet beredskapsplan, for eksempel fullmakter til å vedta tiltak som skal iverksettes for å håndtere helseskadelige miljøfaktorer.
- Det går frem av helseberedskapsplanen og pandemiplan (versjon 2016) at kommunalsjef for helse og omsorg har beslutningsmyndighet til masseinntak og frigjøring av ekstra plasser. I overordnet beredskapsplan fremgår det at denne myndigheten er tillagt rådmannen. Informantene gav ulike svar på dette spørsmålet.
- I henhold til overordnet beredskapsplan har alle medlemmene i kommunal kriseledelse fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles. Flere av informantene var ikke klar over denne myndigheten de var tillagt. Informantene hadde svært ulike svar på hvem som hadde denne myndigheten. Det var ikke tydelig hvem som kunne beslutte, eller bare rådggi.
- Det går ikke tydelig nok frem i overordnet beredskapsplan hvem som har fullmakter etter delegering fra rådmannen. Fullmakter og beslutningsmyndighet og må avklares og tydeliggjøres bedre i planverket.
- Det er ikke utpekt stedfortredere eller beskrevet prinsipper for fungering slik at ledelsesfunksjoner kan ivaretas ved fravær eller ved langvarig krisehåndtering. Dersom kommunen planlegger å hente ressurser til å dekke nøkkelfunksjoner i kriseledelsen i fra nabokommuner, må dette fremgå i plan for kriseledelsen og i varslingslisten.

Siden tilsynet i Gausdal kommune er avgrenset til to tema for tilsyn har Fylkesmannen ikke vurdert for eksempel forebyggende samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven, eller kvaliteten og etterlevelse av minimumskrav i planverkene.

5. Grunnlagsdokument

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

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunene Gausdal – Lillehammer – Øyer, udatert. Kommunestyret behandlet saken den 21.feb 2019 sak 8/19.
- Beredskapsplan for Gausdal, ref. for kommunestyret jan. 2017.
- Plan for evakuering, rev. Feb. 2019, vedlegg nr. 2 til beredskapsplanen.
- Ressurslister, vedlegg nr. 3 til beredskapsplanen
- Varslingslister, rev. Mars 2019, vedlegg nr. 4 til beredskapsplanen
- Krisekommunikasjon, rev. Mars 2019, vedlegg nr. 5 til beredskapsplanen.



- Psykososialt kriseteam for omsorg ved ulykker og katastrofer, rev. Aug. 2019, vedlegg nr. 6 til beredskapsplanen.
- Plan for helsemessig og sosial beredskap, vedlegg nr. 7 til beredskapsplanen.
- Smittevernplan for Gausdal, rev. Mars 2019, vedlegg nr. 8 til beredskapsplanen.
- Pandemiplan, rev. 2009, vedlegg nr. 9 til beredskapsplanen.
- Plan for atomhendelser og evt. utdeling av jod., ref. kommunestyret mars 19, vedlegg nr. 10 til beredskapsplanen.
- Tiltakskort, rev. Mars 2019, vedlegg nr. 11 til beredskapsplanen.
- Kontaktlister, vedlegg nr. 12 til beredskapsplanen
- Lenke i tiltakskort - Hjemmeside i krisemodus
- Lenke i tiltakskort - Iverksatte tiltak
- Lenke i tiltakskort - Oversikt innsatspersonell
- Lenke i tiltakskort - Politiets registrerings skjema på EPS
- Lenke i tiltakskort Statusmøte -mal
- Overvåking av fare for snøskred
- Eksterne virksomheter - kontakter ROS
- MØT Fellesprosjekt om helhetlig ROS Lillehammer Øyer og Gausdal.
- Politisk forankring ROS
- RÅUTKAST ROS til eksterne
- Beredskapsplan del 1 - ROS-analyse 2016 rev - Vannforsyning
- Beredskapsplan del 2 rev2016 - Vannforsyning
- Evaluering Starum
- Evaluering øvelse Lillehammer
- Møtereferat 20180403
- Rapport til fylkesmannen sommer 2018
- Kommunal planstrategi 2016-2019 - vedtatt kst okt 2016
- Kommuneplan - vedtak kommunestyret 22 mai 2014
- Org-kart fra 2019-01-16
- Org-kart HO 2019-02 - RM
- SP 2019-2022, kommunestyrets vedtak
- ØKONOMI OG AKTIVITETS RAPPORT 1- 2018
- Økonomi- og aktivitetsrapport 2 2018
- Årsmelding 2017
- Follebu, Dørja NVE
- Overvåking av fare for snøskred
- Røde kors
- Samarbeidsnotat 150108
- VS Samarbeid om beredskap.
- Beredskapsaktivitet



6. Deltakere under tilsynet

Navn	Stilling/funksjon	Åpn.møte	Intervju	Sluttmøte
Hans Oddvar Høistad	Ordfører	✓	✓	✓
Rannveig Mogren	Rådmann	✓	✓	✓
Gudbrand Aanstad	Beredskapskoordinator	✓	✓	✓
Anders Braband	Kommuneoverlege	✓	✓	
Kjellfrid Flækken	Informasjonsansvarlig	✓	✓	✓
Harald Landheim	Kommunalsjef, H&O	✓	✓	✓
Inger Ellen Walhovd	Enhetsleder, H&M	✓	✓	✓
Siv-Janne Kluftheim	Seksjonsleder, Hj.tjenesten		✓	
Ragnhild Hårstad	Seksjonsleder, Follebut.		✓	
Berit Kolrud	Avd.leder/spl., Follebut.		✓	
Torbjørn Furuhaugen	Enhetsleder Tek. enhet	✓		✓
Marte Bergesen Tennfjord	Rådgiver/revisjonsleder	✓	✓	✓
Bente Westrum	Ass. fylkeslege/revisor	✓	✓	✓
Gro Taraldsen	Seniorrådgiver/revisor	✓	✓	✓
Asbjørn Lund	Fylkesberedskapssjef			✓

Med hilsen

Asbjørn Lund
fylkesberedskapssjef

Harald Vallgård
fylkeslege

Marte Bergesen Tennfjord
rådgiver

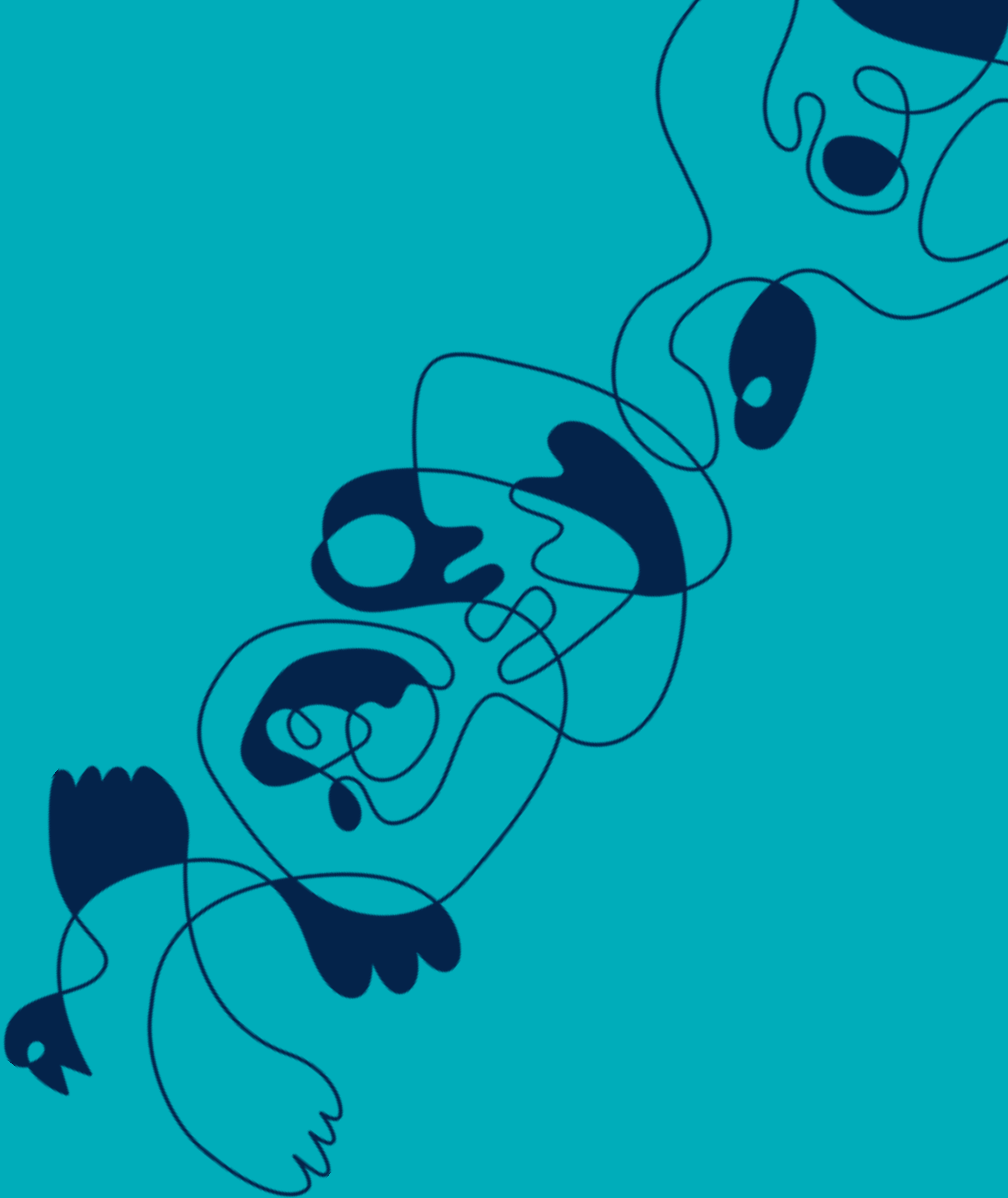
Bente Westrum
ass. fylkeslege

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

Kopi til:





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

Postadresse:
Postboks 987
2604 Lillehammer

Besøksadresse:
Gudbrandsdalsvegen 186,
Lillehammer
Parkgata 36, Hamar

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