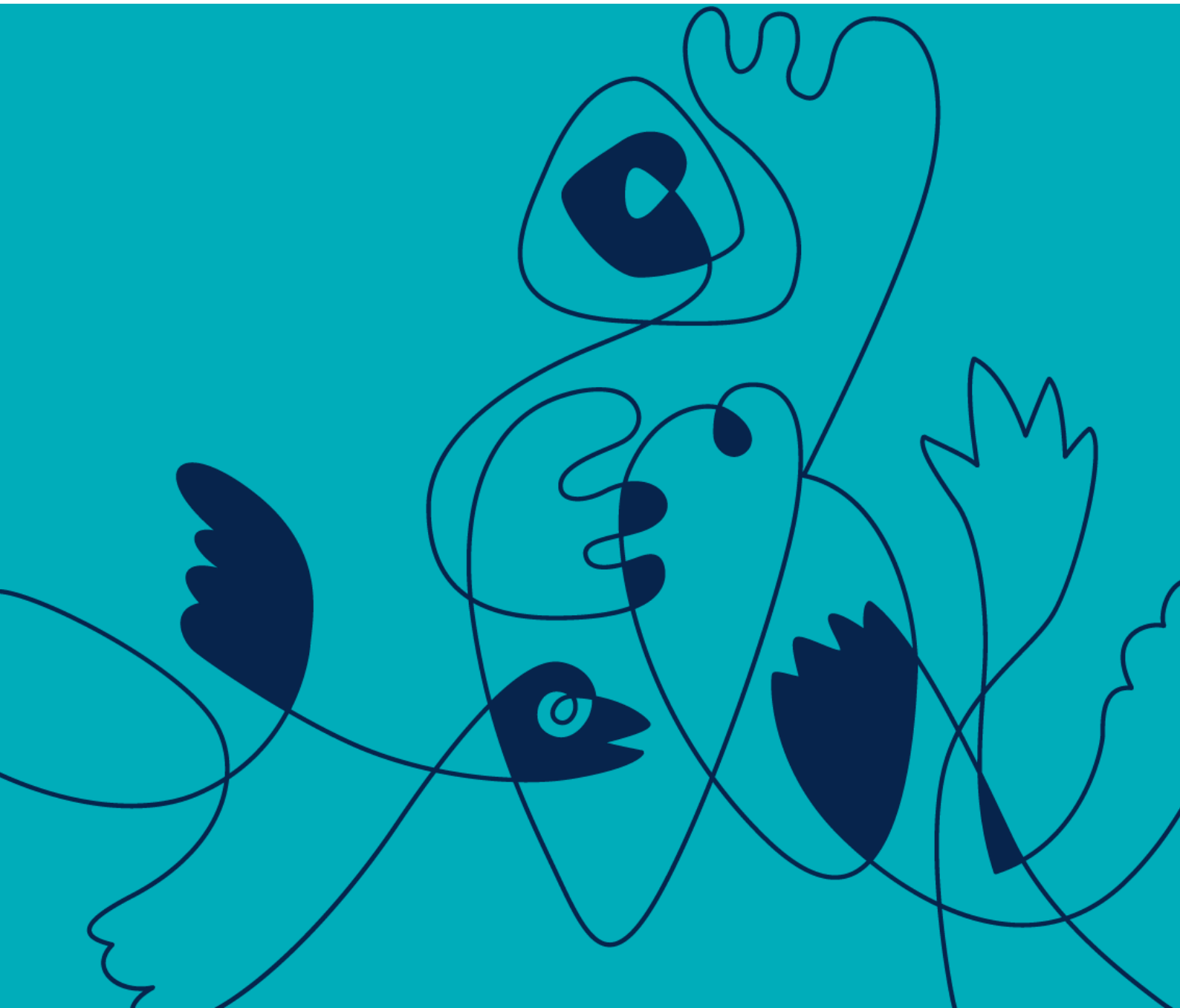




Fylkesmannen i Innlandet

Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap

Løten kommune, 12. og 18. juni 2019





Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Løten kommune 12. og 18. juni 2019

Tidsrom for tilsynet:	12. og 18. juni 2019
Tilsynssted:	Løten kommune, Kildevegen 1, 2340 Løten
Kontaktperson i kommunen:	Beredskapskoordinator Tore Edvardsen
Fylkesmannens tilsynsgruppe:	Revisjonsleder Marte Bergesen Tennfjord, revisor Bente Westrum og revisor Simen Dølgaard
Dato for endelig rapport:	27. august 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) § 4 annet ledd.

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

Fylkesmannen avdekket tre avvik under tilsynet i Løten kommune.

Avvik 1

Løten kommune etterlever ikke krav til plan for oppfølging, samt kravene til ROS-analyser for helse- og omsorgstjenesten, miljørettet helsevern og smittevern. Kommunen har på denne måten ikke lagt risiko- og sårbarhetsanalyser til grunn for sin beredskapsplanlegging.

Avvik 2

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

Avvik 3

Løten kommune har ikke et system for opplæring og har ikke gjennomført jevnlige øvelser.



Innhold

Sammendrag.....	2
1. Bakgrunn for tilsynet.....	4
2. Rammer for tilsynet.....	4
3. Hovedinntrykk.....	5
4. Resultater fra tilsynet.....	7
Avvik 1:.....	7
Avvik 2:.....	8
Avvik 3:.....	9
5. Grunnlagsdokument.....	10
6. Deltakere under tilsynet.....	11



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) § 4 annet ledd. 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 Løten 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 Løten 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 11. mars 2019, og relevant dokumentasjon ble gjennomgått før tilsynet. Den 12. juni 2019 var det åpningsmøte og intervju med relevante personer i kommunen. Sluttmøtet ble avholdt 18. juni 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

Løten kommune arbeider godt med samfunnssikkerhet og beredskap og helseberedskap, og viser fremgang siden forrige tilsyn i mai 2015. Kommunen fikk da ingen avvik og påviste merknader er nå blitt lukket. Kommunen viser stor åpenhet og forståelse for kravene som skal etterleves.

Kommunen har et velutviklet samarbeid innenfor beredskapsområdet med nabokommunene Hamar, Stange og Ringsaker, hvor beredskapskoordinatorene har jevnlig møter. Kommunen har også et beredskapsråd som ledes av ordfører. Løten er også med i en felles samfunnsmedisinsk enhet for Hamarregionen hvor en av de ansatte kommunelegene har ansvar for Løten.

I 2015 utarbeidet Løten en ny helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som ble vedtatt i kommunestyret i 2016. Løten planlegger å revidere nåværende helhetlig ROS-analyse høst 2019, i tråd med kommunal planstrategi.

I etterkant av forrige tilsyn har Løten kommune gjennomført flere risikoreducerende tiltak som beskrevet i plan for oppfølging av ROS-analysen. Kommunen kan derimot ikke dokumentere at det ligger en strategi bak valg av tiltak for gjennomføring, eller hvordan og hvorfor disse tiltakene er blitt prioritert foran andre tiltak.

Kommunen har utarbeidet en plan for evakuert- og pårørendesenter som en delplan til overordnet beredskapsplan. Planen fremstår som en god plan for innkvartering, og planen ble prøvd ut gjennom øvelse i mai 2017. Evakueringsplanen mangler en plan for hvordan kommunen skal skaffe til veie transport og kommunikasjonsmidler ved behov. Kommunen beskriver i overordnet beredskapsplan at «bistand ved evakuering av personer fra et utsatt område» er kommunens ansvar og oppgave.

Kommunen har også styrket egenberedskapen gjennom å anskaffe seg nødstrømsaggregat til kommunens kriseledelse på Tingberg og til Løten helsetun. Kommunen opplyser at ettersom Løten helsetun nå har fått nødstrøm, så fungerer dette som alternativ lokasjon for etablering av kriseledelsen. Dette fremgår ikke av overordnet beredskapsplan, og Fylkesmannen anbefaler at dette tas med i plan for kriseledelsen.

Løten kommune har en plan for krisekommunikasjon i overordnet beredskapsplan som inneholder en plan for intern og eksternt kommunikasjon, samt en plan for befolkningsvarsling. Planen er basert på kommunens kommunikasjonsstrategi fra 2016. Det fremgår under intervju at det er utarbeidet flere separate dokumenter med ansvar og oppgavefordeling i krisekommunikasjonsstaben, samt flere tiltakskort. Disse dokumentene er lagret i filmapper, og ikke i EQS hvor resten av beredskapsplanverket er samlet. Fylkesmannen anbefaler at alle dokumentene som er utarbeidet på området sammenstilles og samles, slik at de er lett tilgjengelige under en uønsket hendelse. Planene og tiltakskortene bør også inngå i punkt 1.7.1 i overordnet beredskapsplan.

Det går ikke tydelig nok frem hvilke rutiner kommunen har for informasjon og informasjonsdeling, samt hvordan kommunen skal sikre seg verifisert informasjon og et godt beslutningsgrunnlag under en hendelse. Kommunen har en rutine for tidlig dialog med egne tjenesteledere, men ikke med eksterne beredskapsaktører. Kommunen har ikke etablerte rutiner



for informasjonsdeling og rapportering. Det fremgår av overordnet beredskapsplan at dette ansvaret er tillagt virksomhetsleder for kultur og kommunikasjon. Fylkesmannen anbefaler at kommunen vurderer tiltak.

Løten kommune har en helseberedskapsplan som er utarbeidet av felles samfunnsmedisinsk enhet for Hamarregionen. Planen ble behandlet i kommunestyret i september 2017. 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 Løten kommune.

I helseberedskapsplanverket skal man kunne gjenfinne tiltak fra ROS-analysene for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern. Helseberedskapsplanverket i Løten kommune inneholder flere typer tiltak og tiltakskort, men ettersom Løten ikke har gjennomført ROS-analyser for helse- og omsorgstjenestene, miljørettet helsevern og smittevern, beskrives i stor grad universelle tiltak som mangler lokale tilpasninger.

Kommunen har en smittevernplan som er en delplan til helseberedskapsplanen. Smittevernplanen er ikke basert på ROS-analyser av lokale smittehendelser som kan ramme Løten. Smittevernplanen består i hovedsak av linker til generelle tiltak i smittevernlovgivningen og nasjonale veiledere. Det henvises til tuberkulosekontrollprogram og tiltakskort for meningitt i kommunens EQS, og en kommunal pandemiplan som ikke er vedtatt. Det fremkommer i intervjuer at en pandemiplan er under utarbeidelse.

Ledelsesfunksjonene i kommunens kriseledelse fremstår å ha tilstrekkelig kompetanse og kvalifikasjoner. Det foreligger likevel ikke en opplærings- eller kompetanseplan og en trenings- eller øvelsesplan som sikrer at kompetansenivået i kriseledelsen opprettholdes. Den utøvende beredskapen i Løten kommunes kriseorganisasjon er bevisst sin rolle og sitt ansvar. Intervjuene avdekket at flere ikke har fått tilstrekkelig opplæring til å ivareta sine funksjoner under en uønsket hendelse. De som har en rolle i helseberedskapsplanen skal også være øvet. Flere har aldri deltatt på øvelse, og var usikre på hvilke planer kommunen hadde, hvor disse var tilgjengelige eller at det var vanskelig å finne fram til dem. Løten kommune har de siste årene opplevd få uønskede hendelser, så kommunen får lite øvelse gjennom krisehåndtering. Det er da desto viktigere å gjennomføre jevnlig øvelser slik at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sin funksjon.



4. Resultater fra tilsynet

Følgende avvik ble avdekket under tilsynet med Løten kommune:

Avvik 1:

Løten kommune etterlever ikke krav til plan for oppfølging, samt kravene til ROS-analyser for helse- og omsorgstjenesten, miljørettet helsevern og smittevern. Kommunen har på denne måten 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:

- Løten kommune har en mangelfull plan for oppfølging av funn i helhetlig ROS-analyse. Helhetlig ROS-analyse inneholder en tiltaksplan, men tiltakene er ikke prioriterte eller beskriver hvem som har ansvar eller tidsfrister for gjennomføring. Det går heller ikke frem av planen hvilke av de analyserte uønskede hendelsene de ulike tiltakene tilhører. Det går ikke frem av planen hvorfor tiltak som kommunen har gjennomført er blitt prioritert.
- Løten kommune 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.
 - Løten har gjennomført en delvis hendelseskartlegging innen helse- og omsorgstjenester av sårbare forhold, og kommunen har utarbeidet enkelte tiltakskort for flere tjenesteområder på grunnlag av kartleggingen. Det er også beskrevet enkelte generelle tiltak for ressursdisponering og omlegging av drift ved interne og eksterne hendelser som kan påvirke kommunens evne til å yte helse- og omsorgstjenester. Det foreligger imidlertid ingen systematisk kartlegging av hvilke uønskede hendelser som kan komme til å skje på dette området i Løten kommune, med vurdering av sannsynlighet for at en uønsket hendelse vil inntreffe, hvilke konsekvenser hendelsen eventuelt vil få og sårbarhet ved kommunens systemer som kan påvirke sannsynlighet og konsekvens (ROS-analyse).
 - Det mangler også en ROS-analyse for uønskede hendelser innen 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 større trafikkulykke med kjemikalier eller brann i institusjon, er ikke nærmere vurdert i helseberedskapsplanen. Det mangler derfor en rød tråd gjennom arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og helseberedskap i kommunen.

Avvik 2:

Løten 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:

- Det er ikke tydeliggjort godt nok i kommunens plan for kriseledelse hvilket ansvar og oppgaver de ulike funksjonene i kriseledelsen skal ivareta under en uønsket hendelse. Kriseledelsens ansvar, roller, oppgaver og tiltak er beskrevet i overordnet beredskapsplan, men oppgavene er ikke knyttet opp mot enkeltfunksjoner i kriseledelsen.
- Kommunelegens fullmakter fremgår ikke av overordnet beredskapsplan og heller ikke av helseberedskapsplanen. Kommunelegens fullmakter er ikke tydelig avgrenset mot kriseledelsens ansvar og fullmakter.
- Det går ikke tydelig nok frem i overordnet beredskapsplan hvem som har fullmakter etter delegering fra rådmannen. Fullmakter og beslutningsmyndighet må avklares og tydeliggjøres bedre i planverket.
- Det går ikke klart frem av planverket hvem som har myndighet til å bestemme at kriseledelsen skal samles. Under punkt 1.6 i overordnet beredskapsplan er rådmann gitt denne myndigheten. Under punkt 2.1 fremgår det at ordfører eller rådmann, eventuelt deres stedfortredere, er tillagt denne myndigheten. I helseberedskapsplanens punkt 6.5 er denne myndigheten tillagt rådmann. Informantene gav ulike svar på dette spørsmålet under intervju.
- Det er ikke utpekt stedfortredere eller beskrevet prinsipper for fungering for alle i kriseledelsen slik at ledelsesfunksjoner kan ivaretas ved fravær eller ved langvarig krisehåndtering. Stedfortredere bør utpekes ved stilling, ettersom stedfortrederne bør inngå i kommunens system for opplæring.



Avvik 3:

Løten kommune har ikke et system for opplæring og har ikke gjennomført jevnlige øvelser.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

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

Forskrift om beredskapsplanlegging mv. § 7 jf. Helseberedskapsloven § 2-2

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1

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

Utfyllende kommentarer:

- Løten kommune har ikke et dokumentert system for opplæring. Dette kan gjøres gjennom plan for oppfølging eller gjennom å ha en opplærings- eller kompetanseplan som sikrer at kompetansenivået i kriseorganisasjonen opprettholdes og forbedres. Opplæringen kan skje gjennom internopplæring, ekstern kursing eller i forbindelse med øvelser. Dersom kommunen planlegger å drive opplæring gjennom øvelse må kommunen dokumentere system for opplæring gjennom en trenings- eller øvingskalender for å sikre at opplæringsaktiviteter blir gjennomført. Det fremkommer av intervjuer at kommunen tidligere har hatt jevnlig CIM-trening, men at det nå er en stund siden siste gang.
- Siste øvelse som kriseledelsen i Løten deltok på var 12. mai 2017. På tilsynstidspunktet er dette over to år siden, og kommunen har ikke laget en øvelseskalender eller satt en dato for neste øvelse. Det fremgår av overordnet beredskapsplan og under intervju at kommunen skal øve annet hvert år. Det stilles krav i lov og forskrift at overordnet beredskapsplan skal øves jevnlig – minimum hvert annet år (innen 24 måneder). Flere ansatte som har en rolle i kriseorganisasjonen ifølge beredskapsplanverket, og som skal ivareta viktige funksjoner under hendelser, er ikke øvet. Løten kommune har få uønskede hendelser, noe som betyr at man ikke får dekket øvelseskravet gjennom krisehåndtering. Da er det desto viktigere at det gjennomføres jevnlige øvelser.

Siden tilsynet i Løten kommune er avgrenset til to tema for tilsyn har Fylkesmannen ikke vurdert for eksempel forebyggende samfunnsikkerhet 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 Løten 2016. Behandlet i kommunestyret 14.09.2016
- Overordnet beredskapsplan - oppdatert 01.05.2019. Behandlet i kommunestyret 14.09.2016
- Helseberedskapsplan for Løten (udatert). Behandlet i kommunestyret den 15.02.2017
- Smittevernplan (udatert)
- Ressurser – fra CIM
- Risikoanalyse helseberedskapsplan (udatert)
- Skjermbilde fra EQS som viser innhold av tiltakskort
- Samarbeidsavtale mellom Løten og Sykehuset Innlandet 2019-2023
- K-sak 02-17 - Protokoll - Helseberedskapsplan
- K-sak 02-17 - Saksfremlegg - Helseberedskapsplan
- Budsjett 2019 Økonomiplan 2019 til 2022
- Deltagerliste - Tilsyn med kommunal beredskap i Løten kommune 12 juni 2019
- FMHE - Evalueringsrapport etter øvelse 18-21 sept 2017
- Kommunal planstrategi 2016-2020 vedtatt 19.10.2016
- Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2030 - høringsforslag til endelig behandling 22 mai
- K-sak 36-15 - Protokoll - Tilsyn 6 mai 2015
- K-sak 36-15 - Saksfremlegg - Tilsyn 6 mai 2015
- K-sak 45-16 - Protokoll - Gjennomført helhetlig ROS og revisjon av overordnet beredskapsplan
- K-sak 62-16 - Protokoll - Kommunal Planstrategi
- K-sak 62-16 - Saksfremlegg - Kommunal Planstrategi
- Organisasjonskart - Løten kommune
- Plan for EPS - Revidert april 2019
- Plan for psykososial oppfølging ved kriser og katastrofer
- Tilsyn 6 mai 2015 - kommunens svar
- Tilsynsrapport etter tilsyn 6 mai 2015
- Årsberetning 2018 - til endelig behandling 22 mai
- Tiltakskort_-_Psykososialt_kriseteam
- Tiltakskort_BV_Verbalt_utagerende_brukere
- Tiltakskort_HBO_Agresive_og_utagerende_bruker_i_hjemmet_ovenfor_helsepersonell
- Tiltakskort_HBO_Langvarig_strombrudd
- Tiltakskort_HBO_Uvanlig_hoyt_sykerfaver
- Tiltakskort_HF_Agresive_og_utagerende_personer
- Tiltakskort_HF_Uvanlig_hoyt_sykefraver_blant_de_ulike_tjenestene
- Tiltakskort_HF_Ved_langvarig_strombrudd
- Tiltakskort_HT_Langvarig_stromutfall
- Tiltakskort_HT_Utagerende_brukere_i_Helsetunets_lokaler



- Tiltakskort_HT_Uvanlig_hoyt_sykefraver_ved_epidemier_HT
- Tiltakskort_Interkommunal_psykososial_oppfolging_ved_kriser_og_katastrofer_i_Hamarregionen
- Tiltakskort_Kvalifisering_Akutt_sykdom_eller_skade
- Tiltakskort_Kvalifisering_Vold_og_trusler_mot_ansatte_eller_brukere
- Tiltakskort_Lading_av_mobiler_ved_strombrudd
- Tiltakskort_Normalisering_etter_alvorlig_hendelse
- Tiltakskort_trusler_og_vold
- Ovelse_Evaluering_av_ovelsen
- Beredskapsvelse_2014_Evaluering
- Beredskapsoevelse_EPS_Loeten_kommune
- Ovelse_Evalueringsrapport
- Ovelse_Oppsummerings-evalueringsmo 2016

6. Deltakere under tilsynet

Navn	Stilling/funksjon	Åpn.møte	Intervju	Slutt møte
Bente Elin Lilleøkseth	Ordfører	✓	✓	
Tollef Imsdalen	Rådmann	✓	✓	✓
Tore Edvardsen	Beredskapskoordinator	✓	✓	✓
Yvonne Hagerup Minsaas	Kommuneoverlege	✓	✓	✓
Bente Hagen	Virk. leder, Kultur & komm.	✓	✓	✓
Arne Jørstad	Kommunalsjef, Velferd	✓	✓	✓
Cecilie Nilsen	Virk. leder, Hj.basert omsorg	✓	✓	✓
Hedvig Fevik	Sykepleier 1, Helsetunet	✓	✓	
Ketil Egge	Kommuneoverlege	✓		
Marte Bergesen Tennfjord	Rådgiver/revisjonsleder	✓	✓	✓
Bente Westrum	Ass. fylkeslege/revisor	✓	✓	✓
Simen Dølgård	Rådgiver/revisor	✓	✓	✓

Med hilsen

Asbjørn Lund
fylkesberedskapssjef

Harald Vallgård
fylkeslege

Marte Bergesen Tennfjord
rådgiver

Bente Westrum
ass. fylkeslege

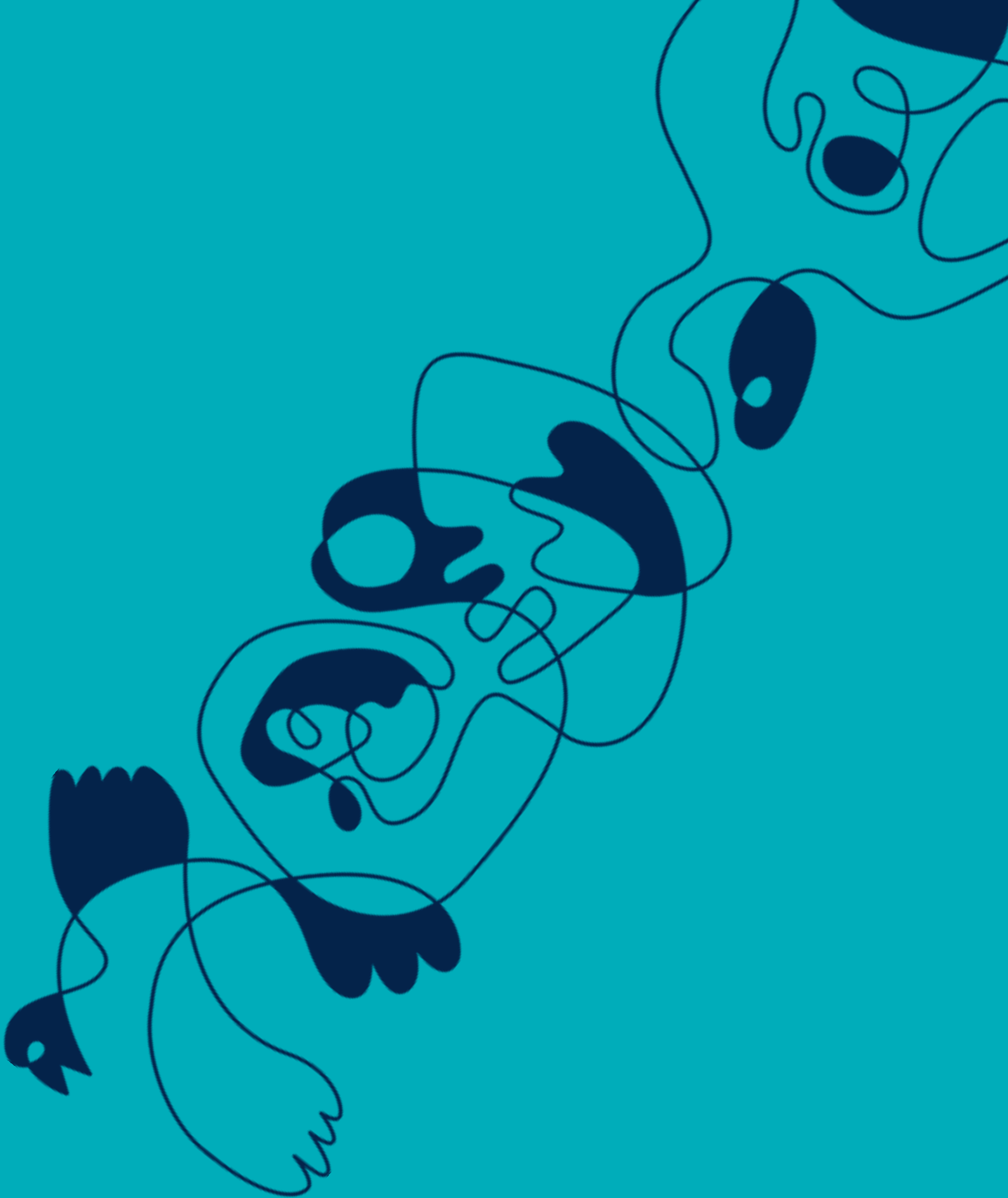


Dokumentet er elektronisk godkjent

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