



Sak: 2021/8799  
Dato: 20.10.2022

## Rapport frå tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Fedje kommune 4. oktober 2022

Statsforvaltaren har gjennomført tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Fedje kommune. Tilsynet vart gjennomført ved dokumentgjennomgang og tilsynsmøte med leiing og nøkkelpersonar i kommunen 4. oktober 2022.

Vi undersøkte om kommunen har overordna beredskapsplan og beredskapsplan for helse- og omsorgstenestene, og eit system for opplæring, øving og evaluering som er i samsvar med lov og forskrift.

### Statsforvaltaren har avdekt følgande lovbrøt under tilsynet:

Fedje kommune har ikkje ein oppdatert overordna beredskapsplan, og den samordnar ikkje beredskapsplanverket som kommunen elles har.

Dette er brot på: [Sivilbeskyttelseslova § 15](#) og [forskrift om kommunal beredskapsplikt](#) §§ 4 og 6.

Fedje kommunen har ikkje ein oppdatert plan for helsemessig og sosial beredskap, og den samordnar ikkje beredskapsplanverket som kommunen elles har for helse- og omsorgstenestene.

Dette er brot på: [Lov om helsemessig og sosial beredskap \(helseberedskapslova\) § 2-2](#) og [forskrift om krav til beredskapsplanlegging](#).

### Innhald

#### **Rapport frå tilsyn med kommunal beredskap og helseberedskap i Fedje kommune 4.**

<b>oktober 2022.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Tema og omfang for tilsynet .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Framstilling av faktagrunnlaget .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag .....</b>	<b>6</b>
<b>5. Konklusjon.....</b>	<b>6</b>
<b>6. Oppfølging av lovbrøt .....</b>	<b>7</b>
<b>Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet .....</b>	<b>8</b>



## 1. Tema og omfang for tilsynet

Statsforvaltaren har undersøkt om kommunen har overordna beredskapsplan og beredskapsplan for helse- og omsorgstenestene, og eit system for opplæring, øving og evaluering av øvingar og uønskete hendingar, og om dette er i samsvar med lov og forskrift.

Som del av tilsynet undersøkte vi om kommunen har ein kriseorganisasjon som har kapasitet til, og er øvd på å handtere uønskete hendingar, og korleis kommunen har planlagt for kontinuitet i drifta og tenesteyting.

Tilsynet omfattar ikkje vurdering av heilskapleg ROS-analyse, og gir difor ikkje ei fullstendig vurdering av kommunens arbeid med samfunnstryggleik og beredskap.

Tilsynet omfattar ikkje tilsyn med sosialberedskap.

Tilsynet er ein del av Statsforvaltaren sine planlagde tilsyn i 2022.

## 2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Eit tilsyn er kontroll av om verksemda sin praksis er i samsvar med gjeldande reglar i lov- og forskrift. Lovbrot betyr at krav i lov og forskrift vert mangelfullt etterlevd.

Her gir vi ei kort oversikt over lovkrava som er lagt til grunn:

### Krav til beredskapsplikt etter sivilbeskyttelseslova

Kommunen skal utarbeide ein beredskapsplan basert på ein heilskapleg ROS-analyse, jf. § 15 i Lov av 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelseslova).

Krava til beredskapsplan, oppdatering og revisjon og system for opplæring, øvingar og evaluering er utdjupa i forskrift av 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt.

Detaljkrav til innhaldet i overordna beredskapsplan er gitt i forskrifta § 4. Planen skal bygge på kommunens heilskaplege ROS-analyse. Den skal samordne og integrere dei andre beredskapsplanane i kommunen, og den skal vere samordna med andre relevante offentlege og private krise- og beredskapsplanar.

Beredskapsplanen skal vere oppdatert og som minimum årleg revidert, jf. krav i § 6 om oppdatering og revisjon av overordna beredskapsplan.

I forskrifta § 7 er det krav om at kommunen skal øve beredskapsplanen annakvart år, og at det skal vere eit system for opplæring som sikrar at alle som er tiltenkt ei rolle i krisehandtering i kommunen har tilstrekkelege kvalifikasjonar.

Kommunen skal etterleve krava i § 8 i forskrifta om å evaluere krisehandteringa etter øvingar og hendingar, og implementere eventuelle funn i ROS-analysen og beredskapsplanar.

Det følgjer av § 9 at kommunen skal kunne dokumentere skriftleg at krava i forskrifta er oppfylt.

### Krav etter helse- og beredskapslovgjevinga

Etter lov 24.06.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 5-2, og lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapslova) § 2-2, pliktar kommunen å utarbeide ein plan for beredskapsarbeidet for helse- og sosialtenestene.

Nærare krav til innhald i beredskapsplanen er gitt i forskrift av 23. juli 2001 nr. 881, om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. Statsforvaltaren viser òg til «Rettleiar om helse- og sosialberedskap i kommunen» frå Helsedirektoratet (IS-1700/2009).



Kommunestyret skal i følge § 2 i forskrifta syte for fastsetjing og oppdatering av planen. Det skal gå fram av planen kor ofte den og risiko- og sårbarheitsanalysen (ROS-analysen) som den bygger på, skal evaluerast og oppdaterast.

Planen skal lagast ut frå ein risiko- og sårbarheitsanalyse innan området, jf. forskrifta § 3. Det er ikkje krav om at sjølve analysen skal inngå i planen, men føresetnadene for den skal dokumenterast. Analysen bidreg til kunnskapsgrunnlaget for utarbeiding av både førebyggjande og skadeavgrensande tiltak.

Planen må i følge § 4 omfatte prosedyrar for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrar nødvendig tenesteyting. Det gjeld både personell og materiell. Her krevst det eit minimum av dokumentasjon, slik at til dømes vikarar i ulike funksjonar lett kan finne fram.

Forskrifta stiller i § 5 krav om operativ leiing og informasjonsberedskap ved kriser og katastrofar. Det må vere avklart og kjent kven som har mynde til å ta avgjerd i ein krisesituasjon, slik at avgjerd vert teken så snart som råd.

Plan for helsemessig og sosial beredskap skal samordnast med kommunen sine andre beredskapsplanar og med spesialisthelsetenesta, jf. § 6.

Det bør visast i planen korleis kommunen skal samarbeide med politi, lokal redningssentral, statsforvaltar og andre samarbeidspartnarar. Det gjeld òg frivillige organisasjonar, i den grad det er aktuelt.

I § 7 i forskrifta vert det stilt krav om at personell som er tiltenkt oppgåver i beredskapsplanen er øvd og har nødvendig verneutstyr og kompetanse.

Forskrifta stiller i § 10 krav til kvalitetssikring av beredskapsplanlegginga og -arbeidet i kommunen.

Etter smittevernlova § 7-2 skal kommunelegen utføre smittevernoppgåver som følger av lova. I kommunar med fleire kommunelegar skal kommunestyret peike ut éin av dei til å utføre desse oppgåvene. Det bør òg peikast ut ein avløyssar for smittevernlege. Etter smittevernlova § 7-2 andre ledd bokstav a) har kommunen ved kommuneoverlegen ansvar for å utarbeide smittevernplan, inkludert pandemiplan som omfattar plan for beredskap med tiltak. Pandemiplanen skal vere forankra hjå leiinga i kommunen, og kommunen har ansvar for å vedta pandemiplan.

Forskrift 28.10.2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitet i helse- og omsorgstjenesten stiller krav til korleis kommunen systematisk skal sikre og forbetre tenestene.

### 3. Framstilling av faktagrunnlaget

Øykommunen Fedje ligg heilt vest i Nordhordland, og grenser til dei fire kommunane Solund i nord, Øygarden i sør, Austrheim og Alver i aust. Kommunen har i underkant av 500 innbyggjarar, der dei fleste bur i kommunesenteret, busetnaden elles er noko spreidd. Fedje har ferjesamband til Sævrøy i Austrheim. Fedje har lang historie med fiske som viktig næring, men òg turisme og ny næring som t.d. brennevinsdestilleri. Kystverket sin trafikksentral og lostenesta er lokalisert i kommunen. I løpet av det siste året har kommunen hatt eit byte i fleire sentrale stillingar i leiinga. Kommunedirektør starta i jobben juli 2022.

#### Beredskapsplanverk

##### *Risiko- og sårbarheitsanalyse*

Kommunen har ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse) frå november 2016, politisk behandla februar 2017. ROS-analysar er ikkje tema i dette tilsynet.



### *Overordna beredskapsplan*

Kommunen har ein overordna beredskapsplan som sist vart oppdatert i juni 2021, og som er utarbeidd for å dekke krava i sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunedirektøren er øvste ansvarleg for planen og for beredskapsarbeidet i kommunen.

Planen skildrar kven som er faste medlemmer i kriseleiinga og medlem ved behov, og kven som er vara for dei ulike. Roller, ansvar og oppgåver ved uønskte hendingar er skildra, sistnemnde stikkordsmessig i tabell.

Planen skildrar fullmakter for innkalling av kriseleiinga og inneheld ein evakueringsplan. Varslingslister og ressursoversyn, informasjonsplan er utarbeidd som vedlegg til planen.

Det er eit eige dokument (oppdatert juli 2022) som skildrar erfaring/kompetanse og plan for opplæring av medlemmer i kommunal kriseleiing. Øvingsopplegg og evaluering frå øving av kriseleiinga i 2019 er skildra i eigne dokument, inkludert lærings- og oppfølgingspunkt med oppdatert status.

Fedje har ikkje stadleg politi eller ambulanseteneste. Ambulansestasjon i Austrheim dekker òg Fedje. Kommunen organiserte frå 1.1.2022 si eiga legevaktteneste og gjekk ut av interkommunalt samarbeid i Nordhordland. Fire legar går i «nordsjø-turnus», der dei byter på å jobbe kvar 4. veke, med bakvakt 24/7. Ein av dei fire legane er òg kommuneoverlege. Kommunen er merksam på kva oppgåver den skal ivareta ved trong for evakuering og etablering av evakuerte-/pårørandesenter.

### *Kriseleiing (KKL) – samansetjing*

Kriseleiinga (KKL) er samansett av kommunedirektør, ordførar, helse- og omsorgssjef og rådgjevar. I tillegg vert den supplert av teknisk sjef, kommuneoverlege og økonomisjef ved behov. Det er utpeikt varamedlem for funksjonane i KKL. Kommunedirektøren er leiar for kriseleiinga. Kommunedirektør og ordførar har fullmakt til å etablere kriseleiinga. Beredskapsplanen skildrar òg fullmakter til å gjere det viss dei er utilgjengelege. Kommunen opplyste at det er korte liner mellom medlemene, men òg at dei er fleire nye i leiinga. Dei vil sjå på andre aktuelle i kommuneleiinga med tanke på å ha ei rolle i KKL.

Under pandemien har kriseleiinga vore etablert. Kommuneoverlegen har vore involvert og har arbeidd tett saman med kriseleiinga under pandemien. Kommunen har hatt fleire byte av kommuneoverlege siste året. Kommuneoverlegen som hadde vore i stillinga lenge gjekk av med pensjon hausten 2021. Etter det var det ein annan kommuneoverlege, før noverande ordning med ny kommuneoverlege som òg er ein del av «Nordsjø-turnusen».

### *Informasjonsarbeid*

Ordføraren er ansvarleg for ekstern informasjon og er talsperson i media.

Informasjonsplan er utarbeidd som vedlegg til den overordna beredskapsplanen, og er oppdatert i juli 2022. Planen inneheld mål og oppgåver i kommunikasjons- og informasjonsarbeidet. Ulike informasjonskanalar er lista opp. Det er òg system for befolkningsvarsling og alternative kommunikasjonsformer ved bortfall av straum og ekom. Informasjonsplanen listar opp informasjon om pålogging for publisering på nettsider og kommunens Facebook-side, og kven som har tilgang til å publisere. Det er òg gitt avklaringar kring ordførarens rolle som talsperson, og at det i ordførars fråvær er kommunedirektør som overtek oppgåva. Informasjon om oppretting av pårørandetelefon er omtalt saman med overordna rutinar.



Informasjonsplanen omtalar ikkje korleis kommunen skal nå innbyggjarar eller personar som oppheld seg i kommunen som ikkje forstår norsk.

## **Beredskapsplanverk for helse- og omsorg**

### *Plan for helsemessig og sosial beredskap*

Plan for helsemessig og sosialberedskap er frå 2007, sist revidert i 2015. Det står i planen at den skal oppdaterast kvart fjerde år. Den inneheld ROS-analyse med kortfatta forslag til tiltak, men ikkje planar for gjennomføring av tiltaka. ROS-analysar er ikkje tema i dette tilsynet. Kommunen er merksam på at planen er utdatert og lite samordna med andre deler av beredskapsplanverket. I tilsynsmøtet vart det drøfta å innlemme planen i den overordna beredskapsplanen, for å få betre samordning og enklare revisjon.

### *Smittevernplan*

Smittevernplanen er frå 2012, revidert i september 2014, og justert juli 2022. Den inneheld eit opplegg for tuberkulosekontroll. Når det gjeld miljøretta helsevern, blir det for det meste vist til teknisk etat, i tillegg til avtale med ingeniør i Alver om kontroll av basseng, skular og barnehagar. Planen inneheld mykje lovtekst, og er ikkje oppdatert for m.a. dagens legesituasjon og legevaktordning. Planen nemner ikkje nyare digitale verktøy, som nettbasert varsling om utbrot av smittsame sjukdomar (Vesuv) eller biverknader (melde.no). Sjølv om det er eigne pandemiplanar, er dette òg tema i smittevernplanen. Kommunen ser behov for revisjon av smittevernplanen.

### *Pandemiplan*

Pandemiplanen er i to utgåver, ein frå oktober 2020 og ein frå august 2022 som delvis overlappar. Mykje av informasjonen i den eldste planen er utdatert. Samstundes manglar den nye planen vedlegg som den gamle planen har. Justeringar siste år ser ut til å vere relatert til koronapandemien, m.a. er det tatt inn ein del tekst med bakgrunn i informasjonsarbeid frå sentrale styresmakter.

### *Kommunelege – smittevernlege*

Funksjonen som smittevernlege ligg til stillinga som kommuneoverlege. Det er inga formalisert avlastnings-/avløysarordning for kommuneoverlegen/smittevernlegen i dag. Det har tidlegare vore ein avtale med kommuneoverlegen i Modalen. Kommunen sa i tilsynsmøtet at det vil vere naturleg å sjå på moglege samarbeid med andre kommunar.

### *Samarbeid*

Kommunen arbeider med å etablere ein avtale om reservefunksjon hjå den interkommunale legevakta i Nordhordland, viss det i ein akutt situasjon ikkje skulle vere tilgjengeleg lege på Fedje. Samarbeid med helseføretaket følgjer av samarbeidsavtalar, m.a. om handtering av pandemisk influensa. Kommunen har per i dag ikkje eit beredskapsråd, men ønskjer å etablere det.

### *Oppdatering/revisjon og samordning av planverk*

Det er behov for oppdatering/revisjon av overordna beredskapsplan og helseberedskapsplan med underliggende planar, og for å samordne planverket.

Kommunen skal m.a. rullere kommuneplanen, og vil sjå revisjonsbehova for beredskapsplanverket i samanheng med det. Sjølv om det er nye tilsette i fleire sentrale stillingar, har kommunen eit godt grunnlag og tilstrekkeleg kontinuitet i andre stillingar til å kunne evaluere pandemien. Kommunen sa i tilsynsmøtet at dei skal evaluere pandemien.



## Øving, opplæring og evaluering

### *Øving*

På grunn av pandemien har kommunen ikkje gjennomført øvingar dei siste to åra. Kommunen hadde ei eiga øving for kriseleiinga i 2019, med straumbrot som tema. I tillegg deltok kommunen i øvingar i regi av Statsforvaltaren i 2018 og 2019, med brann i cruisebåt og atomberedskap som tema.

### *Opplæring*

Det går fram av dokument som skildrar m.a. opplæringsplan, at nye medlemmer i kriseleiinga skal ha ein gjennomgang av etablering og arbeid i kriseleiing, og relevant kursing.

### *Evaluering*

Det føreligg evalueringsrapport frå øving i regi av Statsforvaltaren i 2018, og evalueringsrapport med tiltaksliste etter øving i eigen regi i 2019.

## 4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

Kommunal beredskapsplikt og helseberedskap har som felles formål å verne innbyggjarane. Kommunen har ansvar for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og oppretthalde nødvendige tenester, òg når lokalsamfunnet vert ramma av uønskte hendingar som utfordrar kommunen.

Fedje kommune har ein overordna beredskapsplan, der det går fram korleis beredskapen er organisert og korleis ansvar, mynde og oppgåver er fordelt. Som vedlegg til planen er det kontaktliste, ressursoversyn, evakueringsplan og informasjonsplan. Den overordna beredskapsplanen skal jf. krav i sivilbeskyttelseslova § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6, til ei kvar tid vere oppdatert, og skal reviderast minimum kvart år. Planen vart sist oppdatert juni 2021. Den viser òg til heilskapleg ROS-analyse frå 2007 og 2016. Det vart gitt ein merknad for dette ved tilsynet med kommunal beredskapsplikt i 2018.

Etter § 4 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal den overordna beredskapsplanen samordne og integrere andre beredskapsplanar i kommunen. Den skal og samordnast med andre relevante offentlege og private krise- og beredskapsplanar. Det er ikkje omtalt andre planverk i kommunens overordna beredskapsplan. Overordna beredskapsplan tilfredsstiller ikkje krava i lov og forskrift.

Plan for helsemessig og sosial beredskap er utdatert og tilfredsstiller ikkje krava i lov og forskrift. Den har ikkje blitt oppdatert kvart fjerde år, slik kommunen har bestemt. Den er heller ikkje samordna med siste ROS-analyse. Den inneheld ikkje tilstrekkelege planar for korleis kommunen skal sikre naudsynte helsetenester ved uføresette eksterne eller interne hendingar. For å sikre god samordning med dei andre planane på helseområdet, bør òg desse oppdaterast.

Vi finn at krav om øving, system for opplæring og evaluering av krisehandtering vert etterlevd.

## 5. Konklusjon

Statsforvaltaren har avdekt følgande lovbrøt i dette tilsynet:

Fedje kommune har ikkje ein oppdatert overordna beredskapsplan, og den samordnar ikkje beredskapsplanverket som kommunen elles har.

Dette er brot på: [Sivilbeskyttelseslova § 15](#) og [forskrift om kommunal beredskapsplikt](#) §§ 4 og 6.



Fedje kommunen har ikkje ein oppdatert plan for helsemessig og sosial beredskap, og den samordnar ikkje beredskapsplanverket som kommunen elles har for helse- og omsorgstenestene.

Dette er brot på: [Lov om helsemessig og sosial beredskap \(helseberedskapslova\) § 2-2](#) og [forskrift om krav til beredskapsplanlegging](#).

## 6. Oppfølging av lovbrøt

Vi ber kommunen om å utarbeide og sende plan for retting, med informasjon om kva tiltak som skal gjennomførast. I planen må det gå fram fristar for gjennomføring, og informasjon om korleis leiinga vil sjå til at tiltaka vert gjennomført.

Vi ber om å få tilsendt planen for retting innan 15.12.2022.



## Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

I dette vedlegget omtaler vi korleis tilsynet vart gjennomført, og kven som deltok.

Tilsynet er gjennomført som systemrevisjon med dokumentgjennomgang og eit tilsynsmøte.

Skriftleg varsel om tilsyn vart første gong sendt 9. desember 2021. Kommunen fekk tilsendt eit førebuingdokument med oversikt på aktuelle tema for samtale i tilsynsmøtet, datert 29. september 2022.

Tilsynsmøte med kommunen vart gjennomført 04.10.2022 kl. 10.30 – 14.15 hjå Fedje kommune.

Dagsorden var:

- Opningsmøte med innleiing om mål og bakgrunn for tilsynet, tema og avgrensing v/Statsforvaltaren. I opningsmøtet vart det avklart med kommunen å orientere om førebelse funn, då det var ei kjensgjerning at planverket er utdatert.
- Enkeltsamtalar med ordførar og kommunedirektør, deretter fellessamtale med kommunalsjef helse og omsorg og kommuneoverlege.
- Fellessamtale. Tilsynsdel avtalt avslutta jf. første punkt, og fellessamtalen vart nytta til drøftingar om vegen vidare og rettleiing.
- Oppsummering og vegen vidare v/Statsforvaltaren.

Frå Statsforvaltaren deltok desse i tilsynsmøtet:

- Anne C. F. Eide, seniorrådgjevar, tilsynsleiar
- Lene Stavseng, seniorrådgjevar på beredskapsseksjonen
- Jon Andreas Bratberg, assisterande fylkeslege, helse, sosial og barnevernavdelinga

Frå kommunen deltok desse i tilsynsmøtet:

- Stian Herøy, ordførar
- Berit Karin Rystad, kommunedirektør
- Annika Villanger, kommunalsjef helse og omsorg
- Kristine Borgemyr, kommuneoverlege
- Kristin Handeland, rådgjevar

Følgjande dokument og opplysningar frå kommunen vart brukt som underlag, gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Organisasjonskart juli 2022
- Mål for beredskapsarbeidet desember 2014
- Opplæring av personell med oppgåver innan KKL
- Heilskapleg ROS november 2016
- ROS-analyse – vedtak i kommunestyret 28-02-2017
- Beredskapsplan – KKL juli 2022
- Informasjonsplan juli 2022
- Opplæringshefte for Fedje sjukeheim
- Opplæringsagenda ved Fedje sjukeheim
- Plan for helse- og sosialberedskap feb 2015





- Smittevernplan sep 2014 – endelig versjon
- Pandemiplan for Fedje kommune 280622
- Vedlegg revidert pandemiplan august 2022
- Opplæringsagenda ved Fedje sykehjem
- Øving Straumbrot 2019 Gjennomføringsdirektiv
- Øving Straumbrot 2019 Dreiebok
- Øvingar i KKL 2018 – 2022
- Evaluering av øving med tiltaksliste
- Øving Lyneld juni 2018 – rapportmal til kommunane
- Beredskapsplan for vassverket okt 2011
- Varslingplan med rettleiar førstehjelp jan 2018
- Atomberedskapsplan okt 2006
- Plangrunnlag kommunal atomberedskap i Hordaland – Statens strålevern og FMHO 2014