



Rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap i Masfjorden kommune 21. mars 2023

Statsforvaltaren har gjennomført tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap i Masfjorden kommune.

Vi undersøkte om kommunen har ein heilskapleg ROS-analyse, ROS-analyse for helse- og omsorgstenestene, overordna beredskapsplan og beredskapsplan for helse- og omsorgstenestene, og om dei er i samsvar med lov og forskrift. Vi undersøkte òg om kommunen har utarbeidd langsiktige mål, strategiar og plan for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap, og eit system for opplæring, øving og evaluering. I tillegg omfatta tilsynet ei overordna vurdering av planverket etter smittevernlova.

Tilsynet vart gjennomført ved dokumentgjennomgang og tilsynsmøte med leiing og nøkkelpersonar i kommunen 21. mars 2023.

Tilsynet er ein del av Statsforvaltaren sine planlagde tilsyn i 2023.

Statsforvaltaren har avdekt følgjande lovbrøt under tilsynet:

Lovbrøt 1

Masfjorden kommune har ein heilskapleg ROS-analyse frå 2015. Analysen er ikkje oppdatert ved endringar i risiko og sårbarheitsbildet eller revidert sidan 2015. Kravet til heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse) er følgjeleg ikkje tilfredsstilt.

Dette er brøt på: [Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret \(sivilbeskyttelseslova\) § 14](#) og [forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 og 6](#).

Lovbrøt 2

Masfjorden kommune manglar ein plan for helsemessig og sosial beredskap, og ein risiko- og sårbarheitsanalyse innan dette området, som stettar krav i lov og forskrift.

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

1. Avgrensing i tema og omfang for tilsynet

Tilsynsrapporten omhandlar dei lovbrøt som vart avdekte under tilsynet. Tilsynet er ikkje meint å gi ei fullstendig tilstandsvurdering av det arbeidet kommunen gjer på samfunnstryggleiks- og beredskapsområdet. Det er såleis heller ikkje ei evaluering av evna som kommunen har til å handtere uønskete hendingar.

Tilsynet omfatta ikkje tilsyn med sosialberedskap og beredskap for miljøretta helsevern etter folkehelselova.



2. Aktuelt lovgrunnlag

Eit tilsyn er kontroll av om kommunen sitt samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid er i samsvar med krav i lov- og forskrift, og lovbrøt betyr at krav i dei er mangelfullt etterlevd.

Ved tilsynet er det lagt til grunn krav regulert i følgjande lover og forskrifter:

- [Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret \(sivilbeskyttelseslova\)](#)
- [Forskrift om kommunal beredskapsplikt](#)
- [Lov om kommunale helse- og omsorgstenester m.m. \(helse- og omsorgstenestelova\)](#)
- [Lov om helsemessig og sosial beredskap \(helseberedskapslova\)](#)
- [Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap](#)
- [Lov om vern mot smittsame sjukdomar \(smittevernlova\)](#)

3. Framstilling av faktagrunnlaget

Masfjorden kommune har om lag 1700 innbyggjarar. Masfjorden grensar til kommunane Gulen og Høyanger i nord-vest og Modalen og Alver i sør-aust. Hovudfartsåra, E-39, går gjennom kommunen og bind saman Sogn og Fjordane og Nordhordlands- og Bergensregionen. Topografien er variert med øyar og holmar, skog og fjell. Kommunesenteret er Masfjordnes, men innbyggjarane bur spreitt. Fjellpartia i kommunen er til dels svært bratte og utsette for skred. Det har vore fleire skredhendingar dei siste åra.

Beredskapsplanverk

Heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse

Masfjorden kommune har ein heilskapleg analyse av risiko- og sårbarheit (ROS-analyse) frå 2015. I tilsynsmøtet fekk vi opplyst at analysen skal reviderast. Det er ikkje fastsett tidsplan for revisjonen.

Det gjekk fram av tilsynsmøtet at kommunen er merksam på at ROS-analysen manglar omtale av enkelte relevante risiko- og sårbarheitsfaktorar, og at det er trong for å oppdatere den. Analysen er lite spesifikk i kartlegginga og vurderingane av kva konkrete konsekvensar uønskte hendingar kan gi for kommunen. Vurderingar av relevante sårbarheiter, og skildring av korleis uønskte hendingar påverkar evna til å oppretthalde leveranse av kritiske tenester under ulike typar påkjenningar, er knapp.

Overordna beredskapsplan (Kriseplan)

Kommunen har ein overordna beredskapsplan (kriseplan), som sist vart oppdatert i august 2022. I tilsynsmøtet fekk vi stadfesta at planen er tenkt å dekke krava etter sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Rådmannen er øvste ansvarleg for planen. Assisterande rådmann er beredskapskoordinator og støttar rådmannen i arbeidet med beredskap og planverk.

Planen skildrar kven som deltek i kriseleiinga og fordelinga av roller. Kriseleiinga sine oppgåver ved uønskte hendingar er samla under eitt og kortfatta skildra. Planen skildrar fullmakter for innkalling av kriseleiinga, og inneheld ein plan for kriseinformasjon og evakueringsplan, sistnemnde berre



stikkordsmessig i tabell. Som ein del av kriseplanen er det utarbeidd varslingsplan og instruks for etablering av kriseleiinga, varslingsliste og kontaktlister med oversikt over kontaktdata for egne og eksterne ressursar. Planen inkluderer eit eige kapittel som skildrar erfaring/kompetanse og framlegg til opplæring av medlemmer i kriseleiinga.

Det gjekk fram av tilsynsmøtet at kommunen meiner å ha fått mykje praktisk erfaring i krisehandtering i samband med pandemien og skredhendingar dei siste åra. Kommunen er samstundes merksam på at beredskapsplanverket i større grad kunne reflektert det dei i praksis gjer innan beredskap og krisehandtering.

Kriseleiing (KKL)

Kriseleiinga (KKL) er samansett av rådmann, assisterande rådmann, ordførar, varaordførar, beredskapskontakt, brannsjef, teknisk sjef, helse og omsorgsleiar, politiet, oppvekstleiar og kommuneoverlege/smittevernlege. Det gjekk fram av tilsynsmøtet at trongen for å samle KKL vert vurdert ut frå situasjonen og medlemene deltek etter behov. Under pandemien har kriseleiinga hatt møte kvar veke. Kommuneoverlegen har samarbeidd tett med leiinga under heile pandemien.

Rådmannen og ordføraren har utpeikte varamedlemer. I tilsynsmøtet fekk vi opplyst at det ikkje er utpeikt vara for dei andre medlemmene i kriseleiinga. Rådmannen leier arbeidet i KKL. Ordførar og/eller rådmann har fullmakt til å sette kriseleiinga i funksjon.

Informasjonsarbeid

Ordføraren er ansvarleg for ekstern informasjon og er talsperson i media. Det går fram av kriseplanen at det er leiar av kriseleiinga som har det overordna informasjonsansvaret.

Informasjonsplanen er utarbeidd som del av den overordna kriseplanen. Informasjonskanalar er lista i planen. Kommunen nyttar mellom anna heimesida som kanal og har i tillegg telefonteneste. Kommunen har oppretta to mobilnummer med døgnberedskap for kontakt ved krise.

Kommunen har eit SMS-system for varsling av innbyggjarane, men kriseplanen omtalar i liten grad korleis det kan brukast som befolkningsvarsling under kriser og uønskte hendingar.

Oppdatering/Revisjon og samordning av planverk

Kommunen har etablert eit årshjul for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap, og dette er omtalt som ein del av dokumentet «*Oppfølgingsplan av overordna ROS for Masfjorden kommune og for arbeid med samfunnstryggleik og beredskap*» (mars 2019).

Årshjulet inneheld oversikt over tid for ajourhald og oppdateringar for mellom anna kriseplanen og sektorplanar innan området. Arbeidet med revisjon og oppdatering har til dels stoppa opp etter at ein tidlegare nøkkelressurs er gått over til andre oppgåver.

Beredskapsplanverk for helse- og omsorg

Plan for helsemessig og sosial beredskap

Kommunen stadfesta i tilsynsmøtet at det ikkje er utarbeidd ein beredskapsplan for helse- og omsorgstenestene. I møtet vart det lagt fram eit utkast til ROS-analyse for pleie og omsorg. Det vart vidare opplyst at det ikkje er fastsett tidsplan for ferdigstilling av denne analysen.



Smittevernplan og pandemiplan

Smittevernplanen er sist revidert i 2018. Den er utarbeidd av kommuneoverlegen med støtte frå nøkkelpersonell innan helse og omsorg. Pandemiplanen er utarbeidd i 2009 og sist revidert i 2020. Sistnemnde plan er laga i samarbeid med kommuneoverlegane i Modalen, Osterøy, Vaksdal, Austrheim og Gulen. Kommuneoverlegen opplyste i tilsynsmøtet at han ser behov for revisjon av smittevernplanen og pandemiplanen i lys av ny kunnskap og erfaringar frå pandemien dei siste åra.

Kommuneoverlege

Masfjorden kommune har i dag ein kommuneoverlege som òg er fastlege. Funksjonen som smittevernlege ligg til stillinga som kommuneoverlege. Det er inga formalisert avløyсарordnung for kommuneoverlegen i dag.

Samarbeid

Kommunen opplyste i tilsynsmøtet at dei har eit godt samarbeid om beredskap med frivillige lag som Røde Kors, nabokommunane og dei store verksemdene i kommunen. Kommunane i Nordhordland, samarbeider mellom anna om kommunikasjons- og informasjonsarbeid igjennom IKT Nordhordland. Det har hittil vore interkommunalt samarbeid om legevakt, med Alver som vertskommune. Dette samarbeidet er for tida under diskusjon. Samarbeid med helseføretaket følgjer av samarbeidsavtalar, m.a. om handtering av pandemisk influensa. Vi fekk opplyst i tilsynsmøtet at kommunen samarbeider med lokalt politi, og at politiet deltek ved behov i kriseleiinga. Gulen og Masfjorden samarbeider om brann- og redningsberedskapen. Dei to kommunane har felles brannsjef, med Masfjorden som vertskommune. Brannsjefen deltek i kommunen si kriseleiing.

Kriseplanen omtalar eit beredskapsråd. I tilsynsmøtet fekk vi opplyst at rådet var involvert i utarbeiding av ROS analysen i 2015, men at kommunen ikkje har hatt eit aktivt beredskapsråd med møter på fast basis i seinare tid.

Heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid

Det føreligg ein plan for oppfølging etter ROS-analysen frå 2015 som ein del av dokumentet «*Oppfølgingsplan av overordna ROS for Masfjorden kommune og for arbeid med samfunnstryggleik og beredskap*» (mars 2019). Dette var tenkt å vere eit styrande dokument for kommunen, men det har ikkje vore aktivt brukt sidan det vart utarbeidd i 2019. Det gjekk fram av tilsynsmøtet at kommunen er merksam på at dokumentet i større grad kunne vore styrande og meir «levande» i dagleg drift.

Mål for beredskapsarbeidet står omtalt i kriseplanen, og er òg gitt i oppfølgingsplanen etter ROS-analysen. I tilsynsmøtet vart det stadfesta at mål for samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet òg er nedfelt i samfunnsdelen til kommuneplanen.

Øving, opplæring og evaluering

Øving

Kriseleiinga har delteke i øvingar, både i eigen regi og i regi av Statsforvaltaren. Siste øving i regi av Statsforvaltaren var i 2019, då atomberedskap var tema. Kommunen hadde før pandemien ei eiga



øving for kriseleiinga, med evakuering av institusjon som scenario. Det har òg vore øvingar med utdeling av jod-tablettar.

Opplæring

Det går fram av kriseplanen, og vart stadfesta i tilsynsmøtet, at kommunen har eit system for opplæring for dei som treng det. Kriseplanen inneheld eit eige kapittel som skildrar erfaring/kompetanse og framlegg til opplæring av medlemmer i kriseleiinga.

Evaluering

Kommunen har gjennomført skriftlege evalueringar både etter skredet på Vågset, 11.11.2022 og etter øvinga i regi av Statsforvaltaren i 2019.

Det vart gjort vurderingar knytt til konsekvensar for tilsette og drifta i kommunen i tidleg fase av pandemien. I tilsynsmøtet vart det opplyst at det undervegs i pandemien vart gjort justering av handteringa av pandemien, med utgangspunkt i erfaringane dei gjorde seg.

Kommunen er merksam på at det er viktig å ta med seg erfaringane frå pandemien som grunnlag for oppdateringar og revisjon av beredskapsplanverket. Kommunen har ikkje planlagt ei oppsummerande evaluering av handteringa av pandemien.

4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

Kommunal beredskapsplikt har som mål 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.

Heilskapleg ROS-analyse

Den heilskaplege ROS-analyse er ikkje rullert/ oppdatert sidan 2015. ROS-analysen skal oppdaterast i takt med revisjon av kommunedelplanar og ved endringar i risiko- og sårbarheitsbildet, jf. § 6 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

ROS-analysen manglar omtale av enkelte relevante risiko- og sårbarheitsfaktorar, og er for lite spesifikk i kartlegginga og vurderingane av kva konkrete konsekvensar uønskte hendingar kan gi for kommunen. Kravet til heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse, jf. sivilbeskyttelseslova § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 og 6, er følgjeleg ikkje tilfredsstilt.

Overordna beredskapsplan (Kriseplan)

Masfjorden kommune har ein kriseplan som omtalar kven som deltek i kriseleiinga og fordelinga av roller. Fullmakter, ansvar og roller i kriseleiinga er avklart og kjent.

Planen inneheld varslingslister og ressursoversyn og i tillegg ein kortfatta evakueringsplan. Sistnemnde bør utvidast med ein plan for etablering av evakuerte- og pårørandesenter. Kommunen har plan for informasjon, og det er etablert ordningar for informasjon til innbyggjarane og eigne tilsette.

Det er krav til at den overordna kriseplanen skal samordne og integrere andre beredskapsplanar i kommunen. Den skal òg samordnast med andre relevante offentlege og private krise- og beredskapsplanar. I kriseplanen er det inkludert omtale av andre krise- og beredskapsplanar i kommunen. Kommunen har nedfelt rutinar for oppdatering av ROS-analysen, kriseplanen og sektorplanar. Det er viktig å sjå heilskapleg på beredskapsplanverket og syte for at det vert oppdatert



og samordna. Det er òg viktig at rutinar om revisjon og oppdatering av planverket vert nedfelt i kriseplanen.

Kommunen samarbeider med nabokommunar, med relevante verksemder og andre aktørar som frivillige og har avtalar med helseføretaket.

Vi meiner at kriseplanen tilfredsstillar minimumskrava i sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Beredskapsplanverk for helse og omsorgstenestene

Kommunen har smittevernplan og pandemiplan (sist revidert i 2020). Per i dag er det ikkje utarbeidd ein plan for helsemessig og sosial beredskap som tilfredsstillar krav etter helse- og beredskapslovgjevinga. ROS-analyser skal utgjere kunnskapsgrunnlaget for utarbeiding av ein helseberedskapsplan, men kommunen manglar det.

Øving, opplæring og evaluering

Kriseleiinga har øvd og det er etablert ein kompetanseplan som viser korleis personell i kriseleiinga får opplæring. Uønskete hendingar er evaluert. Kommunen har utført midtvegsevaluering under pandemien. Det er òg viktig at det vert utført ei oppsummerande evaluering av handteringa av pandemien.

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

Heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid

Kommunen har nedfelt skriftlege mål for samfunnstryggleik og beredskapsarbeidet og har ein plan for oppfølging etter ROS-analysen (2019). Vi finn at krav om langsiktige mål, strategiar og plan for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap vert etterlevd.

5. Statsforvaltarens konklusjon

Statsforvaltaren har avdekt følgande lovbrøt under tilsynet:

Lovbrøt 1

Masfjorden kommune har ein heilskapleg ROS-analyse frå 2015. Analysen er ikkje oppdatert ved endringar i risiko og sårbarheitsbildet eller revidert sidan 2015. Kravet til heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse) er følgjeleg ikkje tilfredsstilt.

Dette er brot på: [Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret \(sivilbeskyttelseslova\) § 14](#) og [forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 og 6](#).

Lovbrøt 2

Masfjorden kommune manglar ein plan for helsemessig og sosial beredskap og ein risiko- og sårbarheitsanalyse innan området som stettar krav i lov og forskrift.

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 **10. juni 2023**.



Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som systemrevisjon med dokumentgjennomgang og fysisk tilsynsmøte.

Skriftleg varsel om tilsyn vart første gong sendt 9. desember 2022 og seinare utdjupa i brev av 14. desember 2022. Kommunen fekk tilsendt eit førebuingsskjema med oversikt på aktuelle tema for samtale i tilsynsmøtet, datert 10. mars 2023.

Tilsynsmøte med kommunen vart gjennomført 21.03.2023 hjå Masfjorden kommune, der følgjande deltok:

Frå kommunen

- Karstein Totland, ordførar
- Svein Helge Hofslundsengen, rådmann
- Sveinung Toft, ass. rådmann og beredskapsansvarleg
- Rolf Martin Tande, kommuneoverlege
- Oddvin Arne Neset, Helse- og omsorgsleiar
- Roald Kvingedal, teknisk sjef
- Lars Jørgen Svendsen, Brannsjef

Frå Statsforvaltaren

- Lene Stavseng, seniorrådgjevar, tilsynsleiar
- Sindre Andre Haug, rådgjevar på beredskapsseksjonen, skrivar
- Linda Svori, assisterande fylkeslege, helse, sosial og barnevernavdelinga, revisor

Følgjande dokument og opplysningar frå kommunen vart brukt som underlag for tilsynet:

- Kriseplan for Masfjorden kommune, offentlig utgåve, oppdatert august 2022.
- Kriseplan for Masfjorden kommune, ikkje offentlig utgåve, oppdatert august 2022
- Overordna risiko- og sårbarheitsanalyse, vedteken i kommunestyret 29.10.2015.
- Overordna Risiko og sårbarheitsanalyse for Pleie og omsorg, utkast per februar 2021 (motteken i tilsynsmøte)
- Oppfølgingsplan av overordna ROS for Masfjorden kommune og for arbeid med samfunnstryggleik og beredskap, mars 2019
- Atomberedskapsplan for Masfjorden kommune, godkjent av rådmannen 30.01.2023
- Smittevernplan for Masfjorden kommune, godkjent i kommunestyret 03.05.2018.
- Pandemiplan for Masfjorden kommune, oppdatert 13.03.2020.
- Risikovurdering og krisetiltak ved stort arbeidsfråvær i Masfjorden kommune, oppdatert 03.04.2020
- Koronapandemien – førebelse vurderingar knytt til konsekvensar for tilsette og drifta i Masfjorden kommune, 15.12.2020
- Årsmelding for Miljøretta helsevern Nordhordland og Gulen 2022, 04.01.2023
- Årshjul for arbeidsoppgåver innan Miljøretta helsevern, revidert januar 2023
- Evalueringsnotat etter ras på Vågset, 11.11.2022
- Organisasjonskart Masfjorden kommune per 01.01.2023