

Svar på covid-19-opppdrag fra HOD oppdrag 296 om oversikt over tilsyn og kontroll i kommunene, vurdering og mulige tiltak

Oppsummering

- Tilbakemeldingen fra statsforvalterne viser i all hovedsak at kommunene er opptatt av å følge opp ansvaret for å ivareta smittevern. Vurderingen i innspillet fra FHI støtter en slik konklusjon.
- Statsforvalterne melder ikke om gjennomgående svake områder i tilsyns og kontrollaktiviteten, men peker samtidig på at det er en anstrengt, til dels svært anstrengt ressursituasjon.
- Kommuner i en anstrengt ressursituasjon etterspør tydelige prioriteringssignaler fra nasjonale myndigheter dersom de skal øke aktiviteten med kontroll og tilsyn
- Kommunene gir et bilde av godt samarbeid mellom de ulike kommunale tilsynsinstitusjonene. Det er uvisst hvor stort rom det er for å øke tilsyns og veiledningskapasiteten ved økt samordning internt i kommunene eller med økt interkommunalt samarbeid
- Mange kommuner ønsker godt samarbeide med Arbeidstilsynet som nå har fått oppdrag om å følge opp hvordan smittevernet i gjennomføres i arbeidslivet. Det er ønske om klare føringer for hvordan samarbeidet skal gjennomføres
- De fleste peker på at det er viktig å samarbeide og informere for å oppnå godt smittevern, men noen kommuner peker på behovet for større klarhet i hvordan kommunen skal gå fram i saker der det er aktuelt med å anmelde en sak til politiet.
- Helsedirektoratets vurdering er at smittevernet følges opp med relevant tilsyns og kontrollaktivitet, sammenhold med ressursene kommunen har til rådighet. Aktiviteten er preget av informasjon og veiledning og i liten grad negative sanksjoner
- Dersom det blir behov for å stramme reaksjonene på grunn av brudd på bestemmelsene om testing, karantene og isolasjon bør det utarbeides nasjonale veiledere for å sikre en mest mulig enhetlig vurdering i helsetjenesten før en melder saken til politiet. Det er likevel trolig størst effekt ved bruk av informasjon og veiledning.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Oppdrag 296 fra HOD

HOD ber Helsedirektoratet i samarbeid med Folkehelseinstituttet, om å utarbeide en komprimert oversikt over omfanget av tilsyn og kontroll som gjennomføres av kommunene og Arbeidstilsynet mv, og en vurdering av om dette er tilstrekkelig, og forslag til mulige tiltak for styrket kontroll.

*Frist for oppdraget: **t**irsdag 19. januar.*

Kontaktperson: Kari Grette, tlf 41513352, e-post: kg@hod.dep.no

Vi ber om at svar på oppdraget sendes Krisestab_NY@hod.dep.no med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.

Bakgrunn

Arbeidsmåte og grunnlag for saken

I arbeidet med å besvare oppdraget har HelseDirektoratet

- hatt kontaktet Arbeidstilsynet v/avdelingsdirektør Torgeir Moholt
- innhentet vurdering fra FHI
- innhentet vurdering fra statsforvalterne
 - HelseDirektoratet ba statsforvalterne om deres svar til:
 - en kortfattet oversikt over tilsyn og kontroll som utøves av kommunene for å begrense utbredelse av covid-19
 - en vurdering av om tilsyns- og kontrollaktiviteten er tilstrekkelig
 - forslag til mulige tiltak for styrket kontroll

Til tross for kort svarfrist har flere statsforvalterne har løst oppdraget med å sende ut spørsmålene til alle eller en målrettet gruppe kommune. Enkelte statsforvaltere har svar på grunnlag av egen vurdering og tre har meldt at de ikke har hatt kapasitet til å svare innen den kort fristen

Arbeidstilsynet

Avdelingsdirektør Torgeir Moholt har meldt: Vi har fått tilsvarende bestilling fra vårt eget departement i dag, med svarfrist kl 1600 i dag. Vårt svar til denne bestillingen vil derfor komme gjennom departementet

Vårt svar på oppdrag 296 inneholder derfor ingen beskrivelse eller vurdering av Arbeidstilsynets rolle eller erfaring

Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet

Oppdraget er forelagt FHI som har gitt dette innspillet, gjengitt i sin helhet og lagt ved som vedlegg etter FHIs anmodning

Folkehelseinstituttets vurdering

FHI har utstrakt kontakt med kommunene gjennom smittesporingsteamet og rådgivning. Denne kontakten handler ikke primært om tilsyn og kontroll, som er det som etterspørres her, men vi har likevel noen inntrykk som kan komplementere det totale bildet:

Tilbakemelding fra smittesporingsteamet:

Smittesporingsteamets kontakt med kommunene kan ikke gi fullgode svar på departementets spørsmål, blant annet fordi informasjon om tilsyn og kontroll som gjennomføres av kommunene ikke innhentes systematisk, men anekdotisk når et utbrudd oppstår på en arbeidsplass eller bosted for utenlandske arbeidstakere.

Vi viser ellers til beskrivelse av importsmitte i oppdrag 240 fra 26.11.2020, besvarelse til HOD/SMK fra 04.11.20 om smitte ved utenlandsk arbeidskraft, og oppdrag 249 godkjenningsordning og tilsyn fra 03.12.20.

Vi har sett flere eksempler på videre smitte til arbeidskolleger som bor i brakker eller annen innkvartering for utenlandske arbeidstakere med periodiske arbeidsopphold i Norge. Selv om disse har enerom, har de felles kjøkken og bad, og det er vanskelig å unngå en viss sosial omgang mellom personene. Erfaringen er at disse arbeidstakerne i hovedsak smitter arbeidskolleger og i liten grad den alminnelige befolkningen i lokalsamfunnene.

For de fleste utbruddene var opphold for utenlandske arbeidstakere arrangert på brakkerigger eller leide lokaler koblet til arbeidsplassene. Ved flere av disse arbeidsplassene har utbrudd vokst seg unødvendig store som følge av boforholdene, og karantenetiden for boende har blitt betydelig forlenget etter hvert som flere har testet positivt. Dette har medført økt fysisk og psykisk belastning for både arbeidere og smittevernteamene i kommunene. Flere kommuner har meldt om gjentatte utbrudd koblet til brakkerigger, enkelte også på samme arbeidsplass.

Smittesporingsteamene i flere kommuner opplyser om gjentatte tilsyn som de foretar av bo- og arbeidsplassene til de utenlandske arbeidstakerne ved pågående utbrudd. Tilsynene omfatter besøk for å tilrettelegge for forsvarlig gjennomføring av isolasjon og karantene for å forhindre videre spredning, samt gjennomgang av smittevernprosedyrene ved arbeidsplassene for å forebygge smitte.

Tilsynene er svært krevende mht. tid og ressurser, og kan føre til økt fysisk og psykisk belastning for smittevernteamene. Tilsynene avdekker flere kritikkverdige forhold, fra boforhold som ikke egner seg til karantene, til uavklarte ansvarsforhold, manglende smittevernrutiner og kommunikasjonsutfordringer.

I de siste ukene har flere kommuner informert om tilsyn som har avdekket tvilsom dokumentasjon på gjennomgått informasjon og negativ test. Denne type dokumentasjon har ikke kommunen mulighet til å bekrefte og det kan ha store implikasjoner for kommunens håndtering av et pågående utbrudd. Noen kommuner opplyser også at de i enkelte tilfeller har meldt forholdene til arbeidstilsynet for oppfølging.

Tilbakemelding fra rådgivningsteamet:

Våre primærkontakter er kommuneoverleger (KOL) og bydelsoverleger (BOL). TISK-strategien (testing, isolering, smittesporing og karantene) er en av bærebjelkene i arbeidet for å hindre spredningen av koronaviruset. KOL og BOL bruker mye tid på å følge opp smittevernet og forskriften i sin kommune, men det er spesielt utfordrende i utbruddssituasjoner når de skal følge opp mange, og særlig utfordrende for de kommuner som store arbeidsplasser med stor fluks av arbeidsreisende. Det er videre vår erfaring at kommunene bruker mye tid og ressurser på tilrettelegging og oppfølging av tiltak rundt individer og sårbare grupper, og at de søker råd og støtte ved behov.

Vi opplever at disse aktivitetene ivaretas i kommunene på smittevernmessig tilstrekkelig måte. Enkelte personer/arbeidstakere/arbeidsgivere fremstår som mindre samarbeidsvillige, p.g.a. individuelle sosiale eller økonomiske konsekvenser. De tilfellene vi kjenner til, blir fulgt opp spesielt tett av kommunene. Vi er mindre kjent med formelle tilsynsprosesser og om disse trenger styrking, men vi opplever at kommunene kan levere gode oversikter over tiltak, smittekilder og nærkontakter når slik informasjon etterlyses.

Faglig underlag fra statsforvalterne

Overordnet viser tilbakemeldinger fra Statsforvalterne og kommuner at de fleste driver aktiv og målrettet tilsyns- og kontrollaktivitet. Det er funnet mange ulike løsninger på gjennomføring i kommunene, men alle har samme formål om å styrke etterlevelse av smittevernstiltak.

Kommunene opplyser at de gjennomfører tilsyn med etterlevelse av smittevernstiltak. Noen kommuner benytter andre aktører for å gjennomføre tilsyn. De aller fleste kommunene har informasjonstiltak og bemannet publikumstelefon for veiledning. Det rapporteres om at kommunene mottar mange tips om manglende etterlevelse av smittevernstiltak, men telefonisk kontakt er ofte nok til korreksjon av praksis. Tilsynene gjennomføres både hendelses-, avviks- (inkl. tips), og rutinebasert.

Tilsyn og kontroller gjennomføres i hovedsak med interne/interkommunale ressurser f.eks. skjenkekontrollen, brannvesenet, miljørettet helsevern, beredskapskoordinator, kommunens eiendomsavdeling, kommuneoverlege og annet helsefaglig personell. I enkelte tilfelle er det også nevnt samarbeid med politiet. Securitas, som eneste eksterne aktør, blir brukt av en del av kommunene.

Flere statsforvaltere peker på viktigheten av godt samarbeid og nevner spesielt godt samarbeid mellom kommunen og næringslivet inn mot vinterfiske i Nordland og Troms og Finnmark og de største virksomhetene i industrien.

Tilsyns-/kontrollobjekt

Kommunen følger opp smittevernoppgaven med tilsyn og kontroll i barnehager, skoler (inkl vgs), solarier, tatoveringsvirksomheter, frisører, hudpleievirksomheter, campingplasser, svømmehaller, treningssentre kirker og moskeer, innvandrerkafeer, innvandrerforeninger, dagligvarebutikker, personer i karantene (inkl innreisekarantene), personer i isolasjon, alle typer arrangement, innendørs fornøyles- og aktivitetsanlegg, helsefaglige virksomheter, bedrifter med utenlandske ansatte, private fester/arr (vrient!), overnattingssteder.

Innreisekarantene følges opp med at mindre kommuner kontakter alle, mens større kommuner baserer seg på stikkprøver. Arbeidsplasser med mange i innreisekarantene følges opp av kommunene gjennom målrettet informasjon og en kommune melder at de følger opp direkte med større bedrifter i sin kommune.

Samordning

Flere av statsforvalterne peker på behovet for god samordning mellom kommunene og Arbeidstilsynet. En av dem nevner at Arbeidstilsynet har vist til at samordning av tilsyn mellom kommuner og arbeidstilsyn gjøres i arbeids- og sosialdepartementet og helse- og omsorgsdepartementet via vanlige styringslinjer. Det er viktig at det ikke fester seg et inntrykk av at det ikke skal samarbeides lokalt.

Vurdering av om tilsyns- og kontrollaktiviteten er tilstrekkelig

Statsforvalterne melder at de fleste kommunene mener at tilsyns- og kontrollaktiviteten er tilstrekkelig. Når kommunene melder om at tilsyn og kontroll ikke er tilstrekkelig pekes det på stort arbeidspress på grunn av smitteutbrudd eller tilgang på kompetent personell.

Forslag til tiltak for styrket kontroll

Listen er basert på svar fra statsforvaltere og kommunene

Forholdet til Arbeidstilsynet

- Rolle og ansvarfordeling mellom kommuneoverlegen og arbeidstilsynet må bli tydeligere.
- Samarbeid med Arbeidstilsynet om målrettet tilsyn med arbeidsgivere som kommunen er bekymret for når det gjelder ivaretagelse av smittevern knyttet til arbeidsinnvandring
- Økt interkommunal informasjons- og erfaringsdeling
- Økt erfaringsdeling om metodikk og gjennomføring med A-tilsynet, Mattilsynet og arbeidsgivere. Etablere lokale/ regionale fora for dette for relevantpersonellgrupper i kommunene.
- Oppfølging av bygg- og anleggsbransjen i regi av Arbeidstilsynet
- Arbeidstilsynet bør få klarere mulighet til å komme med pålegg om konkrete tiltak, ikke bare skriftlige planer og prosedyrer og at kommunene kan få resultater fra tilsyn gjort i deres kommune
- Avklaring av ansvarsforhold for tilsyns- og kontrollaktivitet fra kommunene, arbeidstilsynet og HDIR-tiltak (callsenter) må gjøres for å unngå dobbeltarbeid. Samordning av tilsyns- og kontrollaktivitet må gjøres lokalt og regionalt, jf. Kommunelovens § 30-6 andre og tredje ledd, samt rundskriv H-2143

Forholdet til politet

- Mer tilstedeværelse av politi i forbindelse med private fester.
- Politiet har kontrollen på grensepasseringene. Det kan derfor være naturlig at politiet også følger opp lokalt hvordan innreisende overholder karanteneplikten, eventuelt i samarbeid med Arbeidstilsynet for arbeidsreisende.

Forhold til næringslivet

- Styrket informasjon og dialog med aktører i næringslivet
- Veiledning av næringsforeninger/tilsvarende.

Forholdet til nasjonale helsemyndigheter

- Mer spesifikke nasjonale krav fra FHI/Hdir, med klarere føringer av forventninger til stikkprøvekontroll, samt generell tilsyns- og kontrollvirksomhet i kommunene. Her må det være entydige og klare krav. Dette vil føre til raskere og mer effektiv gjennomføring i kommunene.
Kommunene ønsker veiledning vedr hva de skal gjøre ved brudd på karantene-reglene; når skal man gå til politianmeldelse
- Innmeldingsløsning for arrangement
- Styrking av innreiseregisteret, Mangler ved innreiseregistreringssystem, inkl. manglende registrering av reisende må følges opp for å sikre kommunene god og forutsigbar oversikt
- Vurderinger rundt taushetsplikt ved kobling av MSIS og innreiseregistrering må deles for å sikre kommunens arbeid med tanke på personvern hensyn.
- Tydelig ansvarsfordeling og økt tilsynskompetanse og kjennskap til lover som delvis «overlapper» i sine virkeområder, f.eks. folkehelse-loven, miljørettet helsevern, smittevernlov-givning, arbeidsmiljøloven mm.

- Øremerkede midler for å styrke tilsyn og kontroller er å tilføre kommunene øremerkede midler for dette.
- Ønske om prioritering fra nasjonalt nivå. Det er behov for å trappe opp kontrollvirksomhet, men det innebærer, med begrensede ressurser tilgjengelig, at andre oppgaver må reduseres. Akkurat nå mener vi at det for kommunene er nødvendig å sikre ressurser til TISK og vaksinerings. En eventuell kartlegging av kontrollvirksomhet må planlegges med gode tidsfrister.
- Det ønskes også at det gis nærmere orientering og eventuelt ferdige skjema, maler for utføring av kontroll.
- Forslag om en statlig enhet som kan føre tilsyn, lik Arbeidstilsynet.

Forhold i, eller mellom kommuner

- Interkommunalt samarbeid om tilsyns- og kontrollteam
- Obs stor slitasje på kommuneoverlegene, med mye arbeid og tidspress i pandemibekjempelsen. Situasjonen har vart lenge, og pandemien vil fortsatt kreve store ressurser i mange måneder fremover.
- Styrking av (intern) kommunalt miljørettet helsevern generelt, som en del av samfunnsberedskap

HelseDirektoratets vurdering og anbefaling

Det er ikke grunnlag for å gi en kvantitativ vurdering på grunnlag av de opplysningene vi har kunnet hente inn i løpet av fristen for oppdraget. HelseDirektoratet vil også peke på at vi svarte ut spørsmål og omtalte forholdene omkring tilsyn og kontroll i oppdrag 203.

Tilbakemeldingen fra statsforvalterne viser i all hovedsak at kommunene er opptatt av å følge opp ansvaret for å ivareta smittevern. Vurderingen i innspillet fra FHI støtter en slik konklusjon.

Statsforvalterne melder ikke om gjennomgående svake områder i tilsyns og kontrollaktiviteten, men peker samtidig på at det er en anstrengt, til dels svært anstrengt ressursituasjon. Dette gjelder spesielt i kommuner og fylker som har hatt langvarig belastning med høyt smittetall, for eksempel Oslo og Viken. Det er naturlig at disse kommunene og fylkene er opptatt av ressursituasjonen og muligheten for å få styrket bemanningen. De etterspør også tydelige prioriteringssignaler fra nasjonale myndigheter

Kommunene gir et bilde av samarbeid mellom de ulike kommunale tilsynsinstansene. Det er uvisst hvor stort rom det er for å øke tilsyns og veiledningskapasiteten ved økt samordning internt i kommunene eller med økt interkommunalt samarbeid

Mange kommuner ønsker godt samarbeid med Arbeidstilsynet som nå har fått oppdrag om å følge opp hvordan smittevernet i gjennomføres i arbeidslivet. Arbeidstilsynet og kommunene bør få klare føringer for samarbeidet og hvordan det skal gjennomføres

De fleste peker på at det er viktig å samarbeide og informere for å oppnå godt smittevern, men noen kommuner peker på behovet for større klarhet i hvordan kommunen skal gå fram i saker der det er aktuelt med anmelde til politiet. Det etterspørres veiledning og rutiner, både for tilsyn og hvor grensen skal være for å anmelde brudd på smittevernloven eller covid-forskriften.

HelseDirektoratets vurdering er at smittevernet følges opp med relevant tilsyns og kontrollaktivitet, sammenhold med ressursene kommunen har til rådighet. Aktiviteten er preget av informasjon og veiledning og i liten grad negative sanksjoner. Den faglige informasjonen i kjente oppslagsverk på netter, så som kommunelegehåndboka til FHI må fortsatt oppdateres på grunnlag av tilbakemeldingene om nye behov. Dersom det blir behov for å stramme reaksjonene på grunn av brudd på bestemmelsene om testing, karantene og isolasjon bør det utarbeides nasjonale

veiledere for å sikre en mest mulig enhetlig vurdering i helsetjenesten før en melder saken til politiet. Det er likevel trolig størst effekt ved bruk av informasjon og veiledning.