



Overhalla kommune
– positiv, frisk og framsynt

ROS 2019

HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

For Overhalla kommune

Rapport med tiltaksplan

for 2019-2023

VEDTATT AV OVERHALLA KOMMUNESTYRE 18.12.2018

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal:

- Gi oversikt over uønskede hendelser som utfordrer kommunen
- Gi bevissthet om risiko og sårbarhet i kommunen
- Fange opp risiko og sårbarhet på tvers av sektorer
- Gi grunnlag for mål-, prioriteringer og nødvendige beslutninger i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
- Gi kunnskap om tiltak for å unngå og redusere risiko og sårbarhet i kommunen
- Identifisere tiltak som er vesentlig for kommunens evne til å håndtere store påkjenninger

INNHOLDSFORTEGNELSE

Del 1 Innledning.....	4
Del 2 Bakgrunn	5
Del 3 Organisering, roller og ansvar	6
Del 4 Kommunebeskrivelse og risikobilde.....	7
Fremstilling av risiko- og sårbarhetsbildet	8
Del 5 Risikohåndtering- mål, prioritering og tiltak.....	9
Målsettinger	9
Visjon	9
Overordnet mål	9
Prioriteringer og tiltak	9
Del 6 Kompetanse, opplæring og øvelser	11
Del 7 Vedlegg.....	13

Del 1 Innledning

Dette er andre utgave av *Helhetlig ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse)* som utarbeides for Overhalla kommune.

Den første utgaven av kommunens Helhetlig ROS ble vedtatt av kommunestyret 18.11.2013. Gjennomføringen av Helhetlig ROS ble den gang utført i regi av beredskapsprosjektet i Midtre Namdal samkommune. Kommunens oppfølging ble konkretisert i en oppfølgingsplan som inneholdt overordnede målsettinger, prioriteringer og tiltak for fireårsperioden 2014-2018.

Fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet

På 1990-tallet ble sivil beredskap lagt om. Dette innebar at beredskapen mot sikkerhetspolitiske kriser og krig skulle videreføres. I tillegg skulle beredskapsressursene rettes mot uønskede hendelser i fred. Dagens lovgiving for kommuner er en oppfølging av denne omleggingen.

Kommunen har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. I dette inngår å sikre robuste samfunnstjenester (kritiske samfunnsfunksjoner) som befolkningen er avhengig av.

Lovkrav og grunnleggende prinsipper

Kommunens ansvar følger delvis av lover og forskrifter og delvis av de fire grunnleggende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge:

- **Ansvarsprinsippet** innebærer at den virksomheten som har det daglige ansvaret for et område, sektor eller tjeneste, også har ansvar for forebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og deltakelse i krisehåndtering.
- **Likhetsprinsippet** tilsier at det skal være størst mulig grad av likhet i organisering og oppgavefordeling i normalsituasjon som i krise.
- **Nærhetsprinsippet** innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
- **Samvirkeprinsippet** er uttrykk for samhandling mellom ulike beredskapsaktører som en viktig forutsetning for samfunnets samlede evne til å håndtere et bredt spekter av uønskede hendelser på en optimal måte.

Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt

Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø og materielle verdier når bl.a. uønskede hendelser skjer i fredstid. I dette perspektivet pålegger loven kommunene en ubetinget beredskapsplikt gjennom systematiske og helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og tilhørende beredskapsplaner basert på og med utgangspunkt i kommunens ROS-analyser.

«forskrift om kommunal beredskapsplikt har som mål at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk»

Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt gir kommunen rollen som lokal samordner gjennom lovpålagte plikter. Disse pliktene består i at kommunen skal bruke særlige virkemidler for å fremme;

- Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid

- Et tverrsektorielt perspektiv
- Samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører

Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt retter seg mot uønskede hendelser som utfordrer kommunen, enten de forekommer i fredstid, ved en sikkerhetspolitisk krise eller ved væpnet konflikt. Når det gjelder «hverdagshendelser», altså ulykker og hendelser i det daglige, håndteres under daglig drift.

De tre nivåene er illustrert i figur 1 under. De 2 øverste nivåene er de som gjelder for Helhetlig ROS og den kommunale beredskapsplikten.



Figur 1. Beredskap i tre nivåer

Del 2 Bakgrunn

I forbindelse med fylkesmannen beredskapstilsyn 29.8.2017, fikk kommunen 1 avvik og 2 merknader i forbindelse med Helhetlig ROS (2014-2018). I tillegg til avviket var det også er tid for å revidere Helhetlig ROS etter 4 år.

Avvik og merknader fra beredskapstilsynet er viktig bakgrunn når en reviderer kommunens helhetlig ROS.

Avvik

Fylkesmannen gav kommunen 1 avvik og 2 merknader etter beredskapstilsynet i august 2017:

«Overhalla kommunes helhetlig ROS er ikke i tråd med forskriftens § 6, 1. ledd, 1. punktum».

Utdypende kommentar:

Kommunen har påpekt risikoforhold som ikke er dokumentert i Helhetlig ROS. Kommunen har mye ny informasjon som gir grunnlag for oppdatering av Helhetlig ROS. I tillegg til dette avviket fikk kommunen 2 merknader under beredskapstilsynet.

Tiltak avvik

Kommunen har gjennomført en revidering av helhetlig ROS, viser til vedlegg 1 over aggregert risikobilde i tillegg til denne rapporten over Helhetlig ROS 2019-2023. Beredskapsplaner er redigerte se vedlegg 2 og 3.

Merknad 1

Kommunen kan med fordel synliggjøre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i overordnet planverk- som planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel.

Tiltak merknad 1

Kommunen har synliggjort arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunens planstrategi viser til vedlegg 4

Merknad 2

Kommunen mangler en plan for opplæring innen kriseberedskap. Dette kan løses ved å tidfeste gjennomføring av trening eller enkle øvelser.

Tiltak merknad 2

Viser til del 6 i rapporten som beskriver plan for opplæring innen kriseberedskap

Del 3 Organisering, roller og ansvar

Rådmannens ledergruppe besluttet 23.4.18 organiseringen av revisjon Helhetlig ROS.

Det ble bestemt at kriseledelsen skulle fungere som prosjektgruppe for revisjonen.

Kriseledelsen besluttet at analysen i stor grad skulle bygge på oppbyggingen som beskrives i «*veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.*» utgitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2014. Kriseledelsen har også brukt «veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt» utgitt av DSB i april 2018 som grunnlag for analysen.

Kriseledelsen valgte å bruke DSB`s krisestøtteverktøy som heter CIM. Dette verktøyet ble også brukt ved forrige ROS-analyse. Verktøyet er ikke spesielt bra, men kriseledelsen mener det er viktig å bruke dette, da kommunen også skal bruke CIM under hendelser, mottoet til kriseledelsen er «øvelse gjør mester».

Følgende ble vedtatt som oppbyggingen av analysen:

1. Naturhendelser
 - Ekstremvær
 - Pandemi
 - Flom
 - Kvikkleireras
2. Store ulykker
 - Luftfart
 - Veitrafikk

- Brann
- atomulykke
- 3. Bortfall kritisk infrastruktur
 - Strøm, telefoni og elektronisk kommunikasjon (Ekom)
 - vannforsyning
- 4. Tilsiktede hendelser
 - Vold, terror og gisseltaking

Den videre organisering av arbeidet ble fordelt og delegert til ulike ressurser, som igjen har hatt ansvar for å bruke aktuelle eksterne ressurser som NVE, NTE, Mattilsynet m.fl.

- Kommuneoverlegen; pandemi
- Teknisk avdeling; Naturhendelser og vannforsyning
- Namdal brann og redning; Store ulykker
- It-avdeling; Bortfall av kritisk infrastruktur
- Politikontakter; Vold, terror og gisseltaking
- Beredskapsrådet; gjennomgang av analysen før levering til kriseledelsen
- Kriseledelsen; prioritere hendelser som skal følges opp i en oppfølgingsplan/rapport.

Del 4 Kommunebeskrivelse og risikobilde

Målet med Helhetlig ROS for Overhalla kommune er å gi en oversikt over risiko og sårbarhet i kommunen i et lokalt risikobilde. Bakgrunnen er kommunens ansvar for å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Analysen skal være et verktøy for kommunens ledelse som beslutningsgrunnlag når en skal følge opp de risikovurderingene som avdekkes i analysen.

Lokale forhold

Overhalla kommune har per 2. kvartal 2018, 3845 innbyggere, og har et samlet areal på 729,8 km². Kommunen ligger i nedre del av Namdalen, øst for Namsos og vest for Grong og Høylandet kommuner. På begge sider av hoveddalen, hvor elven Namsen har sitt løp, er det kupert og skogkledd landskap.

Offentlige tjenester og bygninger

- 3 kommunale barnehager
- 1 privat barnehage
- 2 kommunale grunnskoler
- 1 privat grunnskole
- 1 sykehjem med 39 plasser
- 27 kommunale boliger
- 40 omsorgsboliger

Samferdsel og vei

Fylkesvei 17 (kystriksveien) og den nedlagte Namsosbanen passerer gjennom kommunen.

Næring

Nesten en fjerdedel av kommunens yrkesaktive jobber innen jordbruk, skogbruk og fiske, noe som er langt over landsgjennomsnittet. Jordbruket har hovedvekt på korndyrking og storfehold. Litt over femtedelen av de sysselsatte jobber innen industri og byggebransjen. Hovedtyngden av industriarbeidsplassene ligger på Skogmo. Om lag en femtedel av de sysselsatte jobber innen helse- og omsorgssektoren.

Lokalt, nasjonalt og globalt

Lokalt er den viktigste oppgaven å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor kommunens geografiske område.

Nasjonalt har hendelser som bortfall av elektronisk kommunikasjon, ulykker ved større arrangementer og pandemi den høyeste sannsynligheten. Ulike værtyper stiller også kommunene overfor større utfordringer enn tidligere.

Globalt er det to områder hvor trusselbildet øker og det er spesielt menneskeskapte hendelser pga terror og sabotasje, og naturbaserte hendelser pga klimautfordringer.

Helhetlig ROS-analyse

- Skal gi en grov oversikt over risiko og sårbarhet i kommunen (et lokalt risikobilde).
- Skal være et verktøy for kommunens ledelse og et grunnlag for beslutninger om oppfølging av de risikoutfordringer som analysen avdekker.

Analysen er helhetlig i den forstand at kartleggingen omfatter hele virksomheten på tvers av alle sektor- og samfunnsområder. Analysen er gjennomført i CIM og aggregert opp til en samlet oversikt over kommunens totale risikobilde, og tilfredsstillende derved lovkravet om helhetlig ROS-analyse. Metodikk for fastsetting av analysetema og akseptkriterier for risiko, framgår av vedlegg fra CIM.

Større uønskede hendelser

Analysen har hovedfokus på større hendelser som har et omfang som gjør at kommunens kriseledelse blir involvert. Dette er krisehendelser som skiller seg vesentlig fra hendelser som rutinemessig håndteres i daglig drift.

Fremstilling av risiko- og sårbarhetsbildet

ROS-analysene gir et oversiktsbilde over risiko og sårbarhet i kommunen, og er dokumentert i krisestøtteverktøyet DSB-CIM, se egen rapport fra CIM som vedlegg. Det er analysert 33 uønskede hendelser med følgende fordeling, se vedlagt rapport fra kriseverktøyet CIM.

Naturhendelser

Ekstremvær, 5 hendelser

Pandemi, 1 hendelse

Flom, 1 hendelse

Kvikkleireskred, 1 hendelse

Store ulykker

Luftfart, 1 hendelse

Veitrafikk, 2 hendelser

Brann, 11 hendelser

Atomulykke, 1 hendelse

Bortfall kritisk infrastruktur

Strøm, telefoni og elektronisk kommunikasjon, 6 hendelser

Vannforsyning, 3 hendelser

Tilsiktede hendelser

Vold, terror og gisseltaking, 1 hendelse

Del 5 Risikohåndtering- mål, prioritering og tiltak

Kommunens oppfølging er konkretisert i denne oppfølgingsplanen som inneholder overordnede målsettinger, prioriteringer og tiltak for fireårsperioden 2019-2023. Planen er utarbeidet i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Viktige målsettinger med kommunens samfunnssikkerhetsarbeid er å styrke det forebyggende arbeidet, beredskapen og kommunens krisehåndteringsevne.

Målsettinger

Følgende mål er satt for Overhalla kommunes arbeid med samfunnssikkerhet:

Visjon

- Et trygt og robust samfunn der alle tar ansvar

Overordnet mål

- Kommunen skal gjennom forebyggende arbeid bidra til å redusere fare for kriser og ulykker
- Kommunen skal ha en beredskap som gjør den i stand til å ivareta sitt ansvar ved kriser og ulykker
- Kommunen skal systematisk sørge for at alle som har eller er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering, har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter til å utøve sitt ansvar på en slik måte at det ivaretar hensynet til innbyggernes sikkerhet og trygghet.

Prioriteringer og tiltak

De nye tiltakene fra den helhetlige ROS-analysen skal årlig i 4-års perioden følges opp av kriseledelsen under ledelse av rådmannen. Kriseledelsen vil prioritere og gjennomføre tiltakene med tilhørende delegering og kostnadsvurdering.

1 Naturhendelser, 8 hendelser

Beskrivelse

Klimaendringene vil særlig føre til behov for tilpassing til kraftig nedbør og økte problemer med overvann; havnivåstigning og stormflo, endringer i flomforhold og flom-størrelser og skred jfr. Meld.st.33(2012-2013) klimatilpasning i Norge og klimaprofil Nord-Trøndelag (2017).

Overhalla har store områder med kvikkleire, som også gjør at en er mer utsatt i forhold til klimaendringene med mer ekstremvær. Været er en av de viktigste utløsningsfaktorene for både skred og flom og det prioriteres derfor å drøfte disse 2 hendelsene under kapitlet naturhendelser.

Forslag til nye tiltak innen flomhendelse

1. oppdatere flomsonekart
2. nye fysiske sikringstiltak
3. heving av veg på flomutsatte strekninger
4. kartlegge kulverter/bruer og hvor vannet renner når disse går tett
5. etablere hensynssoner i tråd med flomsonekartlegging
6. eget tiltakskort for flom i Namsen
7. retningslinjer for lokal overvannshåndtering i sentrumsområder

Forslag til nye tiltak innen kvikkleireskred

1. rengjøring av kulvertinnløp
2. sikringstiltak i elver og bekker
3. utvidet kartlegging, grunnboring
4. kartlegging av eksisterende bekkelukkinger
5. rutine/prosedyre ved varsling av kvikkleireskred

2 Store ulykker, 15 hendelser

Beskrivelse

Analysen viser at man i stor grad uansett tiltak i denne typen hendelser, vil sitte igjen med en betydelig restrisiko som i stor grad må håndteres av kommunen i nær samhandling med andre aktører, herunder nødetatene. Når det gjelder vegtrafikkulykker, har kommunen vedtatt trafiksikkerhetsplan for 2018-21, med tiltak for å redusere fare/risiko for at store ulykker skal skje.

Velger under å sammenfatte de foreslåtte nye tiltakene innen både luftfart- og veitrafikkulykker og brann.

Forslag til nye tiltak innen store ulykker

1. kontinuerlig utvikling av vedlikeholdsrutiner og prosedyrer
2. plan for kompetanseheving og øvelser for restrisiko, innen brann planlegges fullskalaøvelser annet hvert år
3. brannforebygging som brannrunder og overrisslingsanlegg utsatte rom
4. utvikle samhandlingsrelasjoner med sentrale aktører
5. vegstandardheving
6. mer politinærvær på veg

3 Bortfall av kritisk infrastruktur

Beskrivelse

Av ikke akseptable hendelser i denne analyse, er spesielt brudd i vannforsyning og strømbortfall over lengre tid > 12 timer, ikke akseptabelt. For vannforsyning eksisterer oppdaterte planer for håndtering av behov for vannberedskap, og framstår derfor som ikke så kritisk som brudd i

kraftforsyning. Brudd i kraftforsyning over lengre tid framstår som særlig kritisk spesielt for hjemmeboende pleietrengende. Kommunen har tatt i bruk store mengder velferdsteknologi, som er trygghetsskapende i perioder det fungerer, men desto mer sårbart ved brudd. Alt digitalt utstyr rammes av strømbrydd.

Forslag til nye tiltak bortfall av kritisk infrastruktur

1. videreutvikle beredskapsplan for langvarig strømbrydd
2. revidering av beredskapsplan helse og omsorg

4 Tilsiktede hendelser

Beskrivelse

Analysen har tatt utgangspunkt i uønskede hendelser av et visst omfang så som terror, gisselsituasjoner, trusler/vold i barnehager og skoleelever i Overhalla. Har beredskapsplan for barnehager og grunnskoler i Overhalla fra 2014, som ble utarbeidet i samarbeid med politiet.

Forslag til nye tiltak innen tilsiktede hendelser

1. revidere beredskapsplan for barnehager og skoler
2. gjennomføre øvelser

Del 6 Kompetanse, opplæring og øvelser

I merknad 2 fra fylkesmannens beredskapstilsyn 29.8.2017 heter det;

«Kommunen mangler en plan for opplæring innen kriseberedskap. Dette kan løses ved å tidfeste gjennomføring av trening eller enkle øvelser».

Kompetanseheving

Kommunen har ulike tiltak innen kompetanseheving; som kurs, møter og øvelser.

Kurs/møter/øvelser

5 medlemmer i kommunens POSOM-gruppe deltar på kurs for kommunale kriseteam ved fylkesmannen i november 2018 med oppfølgingskurs i 2019.

POSOM-gruppen har også ett årlig møte med en gjennomgang av hendelser fra siste året, der vi drøfter hvordan taklet vi hendelsene og hva kunne vært gjort annerledes.

Beredskapskoordinator deltar på fylkesmannens årlige beredskapssamling, som igjen bidrar til kompetanseheving for kommunens kriseledelse.

Kriseledelsen har møter årlig for gjennomgang og delegering av tiltak fra helhetlig ROS. I tillegg deltar kriseledelsen på fylkesberedskapssjefens årlige øvelse for kommunen i Trøndelag.

Beredskapsrådet har også møter annet hvert år for oppfølging og gjensidig informasjon.

Plan for øvelser og møter i planperioden

Følgende plan (se tabell under) har kommunen for opplæring innen kriseberedskap. Det er tidfestet øvelser og møter som bidrar til kompetanseheving i tillegg til at kommunen får en god struktur på oppfølging av foreslåtte tiltak fra helhetlig ROS.

	Interne øvelser/møter	Hypighet	Ansvarlig
1	Oppfølgingsmøte i kriseledelsen	Medio juni årlig	Rådmann
2	Innkallingsøvelse /kriseledelsen via kriseverktøyet CIM	Desember og juni årlig	Rådmann
3	Samarbeide med frivillig lag og organisasjoner om felles skrivebords øvelse/case	2019 Annet hvert år	Ordfører og beredskapskoordinator
4	Møte i beredskapsrådet + øvelse med en diskusjonscase	2020 Annet hvert år	Beredskapskoordinator
5	Fylkesmannens øvelse	Årlig	Fylkesberedskapssjefen
6	Gjennomføre ROS-analyser i enhetene Kompetanseheving og bevisstgjøring	Kontinuerlig etter behov	Enhetsledere
7	Delta på aktuelle møter og kurs	Ved behov	Rådmannen/beredskapskoordinator

Del 7 Vedlegg

1. Rapport aggregert risikobilde fra ROS-analysen
2. Kommunal beredskapsplan
3. Beredskapsplan for langvarig strømbrudd
4. Kommunal planstrategi