



FRØYA KOMMUNE

Kraft og mangfold



Ansvarlig for analysen: Frøya kommune

Dokumenttype: Grunnlag for beredskapsplan og andre ROS-analyser

Rulleres hvert 4. år

Elements arkivsaksnummer:

Vedtatt i kommunestyret xxxxxxx

RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE



Innledning

Vi vet aldri når en uønsket hendelse rammer oss som samfunn, eller hva den uønskede hendelsen består av. Det vi imidlertid kan si med sikkerhet, er at uønskede hendelser vil skje, og at vi som samfunn vil bli utfordret. Å erkjenne dette er en viktig forutsetning for et godt samfunnssikkerhetsarbeid.

Uønskede hendelser som lyngbrannen på Frøya i 2014, krevde kommunal håndtering, og samarbeid med flere beredskapsaktører. Kommunen skal være forberedt på å håndtere slike uønskede hendelser.

Kommunene skal utvikle trygge og sterke lokal-samfunn og har et generelt og grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Kommunene skal bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner også ved uønskede hendelser. På denne måten utgjør kommunene fundamentet i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

«En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.»

**Stortingsmelding 29
(2011–2012)**

«Formålet med kommunal beredskapsplikt er at kommunene skal arbeid helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorene i kommunen. Kunnskap om risiko og sårbarhet er vesentlig for å redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse inntreffer, og for å redusere konsekvensene dersom den inntreffer. Gjennom å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse får kommunene både bedre oversikt over og økt bevissthet om risiko og sårbarhet. I tillegg får kommunene kunnskap om hvordan risiko og sårbarhet kan håndteres for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet.» (sit. DSB)

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 kunnskap om tiltak for å unngå og redusere risiko og sårbarhet i kommunen
- identifisere tiltak som er vesentlige for kommunens evne til å håndtere påkjenninger
- gi grunnlag for mål, prioriteringer og nødvendige beslutninger i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
- gi innspill til risiko- og sårbarhetsanalyser innen andre kommunale ansvarsområder og ROS Trøndelag

Bakgrunn for arbeidet

I Norge er arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap bygd opp rundt fire prinsipper. Disse er beskrevet slik i St.meld.nr 22 om Samfunnssikkerhet:

Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man operer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under kriser.



Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.
Samvirkeprinsippet innebærer samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Ut fra disse prinsippene er kommunene og regionale statlige fagetater sentrale i håndteringen av krise og i arbeidet med å forebygge uønskede hendelser. De skal forebygge gjennom godt planverk, kvalitetssikringssystem og oppfølgingsrutiner for sitt ansvarsområde. Når det gjelder krisehåndtering er det politiet som har den overordnede ledelsen ved hendelser der liv og helse er truet. Kommune skal på sin side hjelpe til med for eksempel evakuering, innkvartering og forpleining. De har også ansvar for opprydning og oppfølging i etterkant av en krise innenfor sitt geografiske område.

Statsforvalteren spiller en viktig rolle som pådriver og rettleider for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket, både på regionalt og lokalt plan. Ved en krise kan Statsforvalteren ha rollen som samordner, varslings- og rapporteringsformidler, bistandsyter og bindeledd mellom sentrale og lokale styresmakter.

Fylkesberedskapsrådet er Statsforvalteren sitt viktigste samordningsorgan både i det forebyggende arbeidet og i krisehåndteringen. Dette rådet er sammensatt av Politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, helseforetakene og andre fagetater som har viktige beredskapsoppgaver i fylket.

Mål og hensikt med revideringen

Alle kommuner skal ha en ROS-analyse. Disse skal rulleres jevnlig slik at man til enhver tid har en oppdatert ROS-analyse med en identifikasjon av uønskede hendelser. Hver enkelt hendelse skal så konsekvens utredes slik at kommunenes beredskap er tilpasset det risikobildet som er gjeldende til enhver tid.

Hitra og Frøya kommuner utarbeidet i 2019 ROS-analyser i samarbeid. Frøya og Hitra opplever å ha stort sett samme risikobilde, og det er stort sett de samme aktørene som er representert i håndteringen av hendelsene. Det var derfor naturlig å slå sammen arbeidet med rulleringen av de to enkeltstående ROS-analysene. Ut fra kravet i lovverket utarbeidet kommunene hvert sitt selvstendige analysedokument.

Som kunnskapsgrunnlag i arbeidet med kommunal planstrategi er denne ROS-analysen revidert i 2024. Frøya kommune har utført denne revideringen selvstendig, da Hitra kommune allerede hadde igangsatt arbeidet. Revideringen har fokus på oppdatering av analysen i forhold til nylige utarbeidede ROS-analyser innen kommunen, igangsatte tiltak etter forrige revidering og tiltaksplan

Etter utarbeidelsen av Helhetlig ROS i 2019 har kommunen gjennomført flere tiltak for å redusere sannsynlighets- og konsekvensgrad av hendelser. Disse tiltakene har bidratt til endring av risikovurderingene. Dette er justert i revidert ROS-analyse.

Gjennomføring av arbeidet

Med bakgrunn i mandat fra kommunedirektøren i kommunen ble det nedsatt en arbeidsgruppe for arbeidet med revidering av helhetlig ROS-analyse. Arbeidsgruppen ble sammensatt av ulike fagpersoner i Frøya kommune:



- Kommunalsjef for allmenne- og tekniske tjenester Thomas E. Sandvik/Kjell Inge Mathisen
- Fagleder Espen Skagen
- Beredskaps- og sikkerhetssjef Marit Wisløff Norborg
- Distriktsleder Johan Pettersen
- Rådgiver Lars Christian Larsen
- Kommuneoverlege Ingrid Kristiansen

Arbeidsgruppas arbeidet ble innledet med et dialogmøte med Statsforvalteren kommunal- og justissavdeling ved fylkesberedskapssjef Dag Otto Skar, for å avklare forventninger og rammer for revideringen. Fylkesberedskapssjefen ba kommunen om å ha søkelys på ROS-Trøndelag 2023 og de nye områder som omtales under IKT/cyber.

Arbeidsgruppa har gjennomførte 4 møter. Det er ikke gjennomført nye møter med næringslivet, siden dette er en rullering. Ut ifra nye tiltak som kommer fram i analysen vil det være naturlig å ta kontakt med næringslivet for å etablere nye tiltak for å redusere risikobildet.

Frøya kommune har gjennomført årets rullering av helhetlig ROS i kommunens kvalitetssystem, Compilo. Dette er helt nytt, da det tidligere har vært tradisjon for å legge analysen i en tabell. Ved å bruke kvalitetssystemet med ROS modulen sikrer en at analysen blir tilgjengelig for alle ansatte ett sted. Dette blir viktig i forhold til oppfølging av nye tiltak, etter at ROS-analysen har vært på høring og vedtatt politisk.

Identifisering av uønskede hendelser

Å identifisere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, er en viktig del av arbeidet med en helhetlig ROS. Hvilke uønskede hendelser som kan ramme den enkelte kommune vil variere.

Hendelsene er inndelt i følgende typer:

- naturhendelser
- store ulykker
- tilsiktete hendelser
- ROS-Trøndelag 2023
- Udefinerte hendelser

Eksempler på naturhendelser kan være storm, flom, skred og pandemi. Store ulykker kan for eksempel være eksplosjonsulykker, transportulykker eller utslipp av giftige gasser eller andre stoffer.



Svikt i kritisk samfunnsfunksjon og infrastruktur kan enten oppstå som en følgehendelse av en annen uønsket hendelse (for eksempel naturhendelse, ulykke, tilsiktet hendelse), men det kan også skyldes direkte svikt i samfunnsfunksjonen eller infrastrukturen. Et eksempel er utfall av hovedstrømkabel til en øy eller svikt i vannforsyning som følge av teknisk svikt i kontrollsystemet til rensenanlegget. Disse hendelsene er inkludert i sjekklisten som store ulykker. Tilsiktede hendelser er uønskede hendelser som forårsakes av en aktør som handler med overlegg, som for eksempel en skyteepisode på en skole eller sabotasje på kritisk infrastruktur. Uønskede hendelser fra ROS-Trøndelag, utarbeidet av Statsforvalteren, har fokus på verdenssituasjonen og terror, samt IKT/cyber og språkbarrierer.

Viktige begreper

I en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse identifiserer vi uønskede hendelser som kan komme til å skje, og vi beskriver risiko og sårbarhet forbundet med disse. Sentrale begreper i analysen er risiko, sannsynlighet og konsekvens.

Risiko er en vurdering av om en hendelse kan skje, hva konsekvensene vil bli og usikkerhet knyttet til dette. Sannsynlighet brukes som mål på hvor trolig vi mener det er at en bestemt hendelse vil inntreffe, angitt som innenfor hvilket tidsrom, gitt vår bakgrunnskunnskap. Når risiko vurderes, legger vi til grunn en viss kunnskap. Det er ofte mange forutsetninger og antakelser og kunnskapen kan være god eller begrenset, og noen av forutsetningene kan komme til å vise seg å være feil. Ydmykhet er med andre ord nødvendig når vi uttaler oss om risiko.

Risiko framkommer når man sammenstiller sannsynlighet og konsekvens:

$$\text{SANNSYNLIGHET} \times \text{KONSEKVENNS} = \text{RISIKO}$$

Figuren under viser graden av risiko når sannsynlighetsgrad og konsekvens for en uønsket hendelse sammenstilles.

Svært høy sannsynlighetsgrad	5	10	15	20	25
Høy sannsynlighetsgrad	4	8	12	16	20
Middels sannsynlighetsgrad	3	6	9	12	15
Lav sannsynlighetsgrad	2	4	6	8	10



Svært lav sannsynlighetsgrad	1	2	3	4	5
	Ingen konsekvens	Lav konsekvens	Middels konsekvens	Høy konsekvens	Svært høy konsekvens

I analysen er følgende grader av **sannsynlighet** og **konsekvens** brukt:

Sannsynlighet

1: Svært lav

Mindre enn en gang hvert 50. år

2: Lav

Mellom en gang hvert 25. år og en gang hvert 50. år

3: Middels

Mellom en gang hvert 5. år og en gang hvert 25. år

4: Høy

Mellom en gang hvert 1. år og en gang hvert 5. år

5: Svært høy

Mer enn en gang pr. år

1: Ingen

Ingen personskade.
Ingen/Ubetydelig/ufarlige skader på miljø (luft, jord og vann)
Ingen/Ubetydelig/ufarlige skader på materielle verdier og økonomiske forhold
Ingen/Ubetydelig stans i samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur
Ingen/ubetydelig stans i drift/produksjon/tjenesteyting. Ingen negativ betydning for troverdighet/omdømme

2: Lav

Få og små personskader uten behov for legebehandling
Mindre skader på miljøet med restitusjonstid <1 år
Mindre skader på materielle verdier og økonomiske forhold
Stans i mindre enn 6 timer i samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur
Stans i mindre enn 6 timer drift/produksjon/tjenesteyting. Mindre negativ betydning for troverdighet/omdømme

3: Middels

Mindre personskader, behov for legebehandling men med uten varige konsekvenser
Middels skade på miljøet med restitusjonstid inntil 5 år
Middels skade på materielle verdier og økonomiske forhold
Stans mellom 6-24 timer i samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur
Stans i mellom 6-24 timer i drift/produksjon/tjenesteyting. Middels negativ betydning for troverdighet/omdømme

4: Høy

Alvorlig skade med behov for legebehandling og med varige personlige konsekvenser eller dødsfall. 1- 10 personer rammet
Alvorlige skader på miljøet med restitusjonstid inntil 15 år
Alvorlige skader på materielle verdier med store økonomiske konsekvenser
Stans mellom 24-48 timer samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur
Stans mellom 24-48 timer i drift/produksjon/tjenesteyting. Høy negativ betydning for troverdighet/omdømme

5: Svært høy

Omfattende personskade eller død. Flere enn 10 personer rammet
Omfattende og uopprettelige skader på miljø med restitusjonstid > 15 år
Omfattende skader på materielle verdier med uopprettelig konsekvens og økonomiske forhold
Stans i mer enn 48 timer i samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur
Stans i mer enn 48 timer i drift/produksjon/tjenesteyting. Katastrofal negativ betydning for troverdighet/omdømme

Konsekvens



Fargeforklaring:

Høy risiko	Ikke akseptabelt. Alle hendelser skal vurderes med hensyn til risikovurderende tiltak.
Middels risiko	Akseptabelt. En risiko som ikke er til hinder for at aktiviteten kan påbegynnes eller systemet tas i bruk, men hvor det er nødvendig å se nærmere på muligheten for risikoreducerende tiltak.
Lav risiko	Aksepteres uten videre. Er det tydelige risikoreducerende tiltak bør disse vurderes opp mot kost/ nytte og kvalitet.

Forklaring til analysen

er en samling av de hendelser som er kommet fram i arbeidet. Disse er inndelt i:

- naturhendelser,
- store ulykker.
- tilsiktede hendelser.
- ROS-Trøndelag



Det er i tillegg lagt inn kategorien «udefinerte hendelser».

Flere hendelser (risiko- og sårbarhetsfaktorer) framkommer under flere av kategoriene. En hendelse knyttet til forurensning av vannkilde kan inntreffe både som følge av naturhendelse, stor ulykke og tilsiktet hendelse.

Forhold der risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre (forsterker risiko- eller sårbarhet) er scenarier som kan oppstå dersom flere ulykker inntreffer samtidig.

ROS analysen er bygd opp i to faser.

Fase 1

Arbeidsgruppa har gjennomgått de ulike **scenarier** innenfor de kategoriene som ligger til grunn i ROS analysen fra 2019. Scenariene beskrives med årsak og konsekvens.

Deretter vurderes **sannsynligheten** for at en slik hendelse inntreffer og **konsekvensene** av hendelsen ut fra sannsynlighets- og konsekvensmatrisene vist på forrige side.

Fase 1 tar utgangspunkt i de ressursene som er tilgjengelige ved utførelsen av analysen.

Fase 2

I fase to setter man en oversikt over tiltak som reduserer **sannsynlighet** og **konsekvens**. Deretter vurderes hendelse på nytt, og en ny risikofaktor settes. Målet med fase 2 er å redusere risikoen slik at hendelsen kommer inn under **middels** eller **lav risiko** i tabellen til venstre.

Befolkningsvarsling

Befolkningsvarsling kan være nødvendig ved flere typer hendelser. Hendelser som kan være / er omfattet av varsling, og vil bli merket med «BEF.VARSLING» og legges inn etter høringsrunden. Ansvar for hvert område blir også definert og lagt inn etter høring.

Befolkningsvarsling gjennomføres på ulike måter, - ved bruk av varslingssystem på SMS, varsling via media (Radio / TV / aviser / nettsider / sosiale medier) og fysisk varsling ved hjelp av for eks. politi. Omfanget av varsling til befolkningen vil være avhengig av omfanget og alvorlighetsgraden på hendelsen.

Frøya kommune har flere systemer som kan benyttes til befolkningsvarsling:

- UMS lokasjonsbasert varsling
- UMS adressebasert varsling.

Risikokatalysatorer

En risikokatalysator er en hendelse som kan påvirke en annen hendelse (som inntreffer samtidig) slik at konsekvensene av denne forsterkes. Eksempler på slike scenarier er stengte veier / tunneller / ekstremvær, som fører til at nødretter ikke kommer fram i tide.

Parallele hendelser vil derfor kunne påvirke beredskapsvevnet til kommunen opp mot kapasitet på ressursene. Dette forsterkes blant annet som følge av sentralisering av ressurser innenfor politi-, brann- og redning.

Hendelser i analysen som ansees å være risikokatalysatorer blir lagt inn i dokumentet når høringen er ferdigstilt.

Helhetlig ROS blir sendt ut på høring til følgende aktører:

- Hitra, Smøla og Åfjord kommuner
- Statsforvalteren i Trøndelag
- Fylkeskommunen i Trøndelag
- Politikontakt Frøya kommune
- St. Olavs hospital
- Næringsaktører:
 - Salmar
 - BewiSynbra
 - Nutrimar
 - Aneo
 - AtB
- Frøya/Hitra Fiskarlag
- Øyrådet
- Sivilforsvaret
- Fiskeridirektoratet
- Redningsselskapet
- Hovedredningssentralen



- FosenNamsos Sjø
- Heimevernet, HV-12
- Hitra og Frøya Røde Kors
- Statens Vegvesen
- Mattilsynet
- Kystverket
- Forsvaret
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- 110-sentralen
- NVE
- Interkommunalt utvalg for akutt forurensing
- NOFO
- Sjøfartsdirektoratet
- Kommunens forsikringsselskap (KLP)
- Politiråd for kommunens beredskapsråd
- Trondheim brann og redning