



HOL KOMMUNE



Foto: Hol brann- og redning – ekstremværet Hans

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse Revidert 2024

Vedtatt av Hol kommunestyre 25.04.2024, sak 44/24

Versjon for publisering på hjemmeside

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| INNLEDNING | 3 |
| Alle hendelser skjer i en kommune. | 3 |
| Varsomhet ved deling..... | 3 |
| DEL 1: BEGRUNNELSE FOR HELHETLIG ROS | 4 |
| 1.1 Begreper og forståelse av risiko | 4 |
| 1.2 Dimensjonerende hendelser..... | 5 |
| 1.3 Hol kommune sitt særtrekk som turistkommune..... | 6 |
| 1.4 Hol kommune har en sentral nasjonal transportstruktur..... | 6 |
| 1.5 Hol kommune en fjellkommune – og en del av Hallingdalsregionen | 7 |
| DEL 2 : GRUNNLEGGENDE BEREDSKAP | 8 |
| 2.1 Evnen til å begrense konsekvenser av en uønsket hendelse uansett karakter..... | 8 |
| 2.2 Akutt innsats - Nødetater | 8 |
| 2.3 Kommunal kriseledelse | 8 |
| 2.4 Evakuering, EPS og ivaretagelse av berørte..... | 8 |
| 2.5 Informasjon og kommunikasjon, befolkningsvarsling | 9 |
| 2.6 Lære av hendelser som bidrag til kontinuerlig forbedring | 9 |
| 2.7 Erkjente prioriterte sårbarheter i grunnleggende beredskap - Fortrolig informasjon – ikke til publisering! | 10 |
| 2.8 Nødetater - Fortrolig informasjon – ikke til publisering! | 10 |
| 2.9 Utstyr i dag og statusvurdering – brann | 10 |
| 2.10 Samtrening, læring av hendelser og øvelser | 10 |
| 2.11 Informasjon og kommunikasjon..... | 11 |
| 2.12 Ansvar og samordning..... | 11 |
| DEL 3 : ULIKE SCENARIO - FORTROLIG INFORMASJON – IKKE TIL PUBLISERING! | 11 |
| DEL 4: AVSLUTTENDE VURDERING | 11 |
| 4.1 Usikkerhet er et vilkår – sjeldne hendelser..... | 11 |
| 4.2 Konklusjon og skjematisk oversikt | 12 |
| 4.3 Skjematisk oversiktsark for ROS analysen - Fortrolig informasjon, ikke til publisering! | 13 |
| VEDLEGG 1 | 14 |
| Analyse – prinsipper | 14 |

Innledning

Alle hendelser skjer i en kommune.

Hol kommune har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, og skal bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og sikkerhet ved uønskede hendelser.

En helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse avdekker hendelser hvor lokalsamfunnet er sårbart. Det er et grunnlag for- og en del av rammene for samfunn- og sektorplanleggingen. Formålet er å heve kommunens evne til å fungere effektivt under alle forhold.

Analysen er den første av tre sentrale ledd i beredskapsarbeidet:

- Risiko- og sårbarhetsanalyse
- Beredskapsplanlegging/organisering
- Tjenestemrådenes egne planer, innsatsplaner og prioritering av tiltak i budsjett og planer

Risiko og sårbarhetsanalysen er et styrende dokument, som revideres i forbindelse med ny kommunestyreperiode og skal vedtas av kommunestyret. Siste revisjon ble gjort i 2018.

Dokumentet består av fire deler:

1. En innledende første del som omhandler lovgrunnlaget, begrepsforståelse og særtrekk ved Hol kommune.
2. En del som omhandler det generelle og universelle beredskapsarbeidet
3. En del tar for seg ulike tenkte scenarioer
4. En siste del gjør en oppsummering av analysen og setter opp anbefalte risikoreducerende tiltak i planperioden

Varsomhet ved deling

Det globale- og nasjonale trusselbildet gir oss et bakteppe der det er en risiko i seg selv å offentliggjøre hvor kommunene er mest sårbare, og hvilke strategier de har for å begrense dette.

På grunn av dette er ROS-analysen et dokument som ikke bør deles med uvedkommende, og alle med tilgang til dokumentet oppfordres til å behandle det deretter. En redigert versjon til bruk på hjemmesiden inneholder ikke sensitive opplysninger.

Del 1: Begrunnelse for helhetlig ROS

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvarsloven (sivilbeskyttelsesloven) stiller i § 14 krav om kommunal beredskapsplikt:

§ 14. Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Risiko og sårbarhetsanalysen skal danne grunnlag for kommunens beredskapsplaner og hensyntas i all kommunal planlegging.

Formålet er å legge til rette for at sivilsamfunnet blir i stand til å forebygge- og beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur når uønskede hendelser inntreffer – uavhengig av hendelsens karakter. En *uønsket hendelse* defineres som en hendelse som avviker fra det normale og som *har medført* eller *kan medføre* tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.

Risiko og sårbarhetsanalysen skal ha særlig fokus på de uønskede hendelsene som har konsekvenser utover det virksomheten klarer å håndtere innenfor sin normale drift.

Arbeidet med beredskap skal baseres på de 4 grunnleggende beredskapsprinsippene (kilde: regjeringen.no)

1. Ansvarsprinsippet

Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko.

2. Likhetsprinsippet

Den organiseringen man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organiseringen man har til daglig.

3. Nærhetsprinsippet

Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå.

4. Samvirkeprinsippet

Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Statsforvalteren har ansvar for å gjennomføre tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Det er hjemlet i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven, 2010) og i forskrift om kommunal beredskapsplikt (beredskapspliktforordningen, 2011).

Lenke til loven:

[Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret \(sivilbeskyttelsesloven\) - Lovdata](#)

1.1 Begreper og forståelse av risiko

En uønsket hendelse skjer i en hverdag og i en kontekst. Vi kan redusere sannsynligheten for at det skjer ved å justere virksomheten og sette inn tiltak, som kan bremse utviklingen mot en uønsket hendelse. En hendelses konsekvenser avgjør hvor alvorlig og truende den er for de verdier som verdsettes. Vi kan bremse og redusere konsekvensene ved å etablere barrierer og kompensierende tiltak.

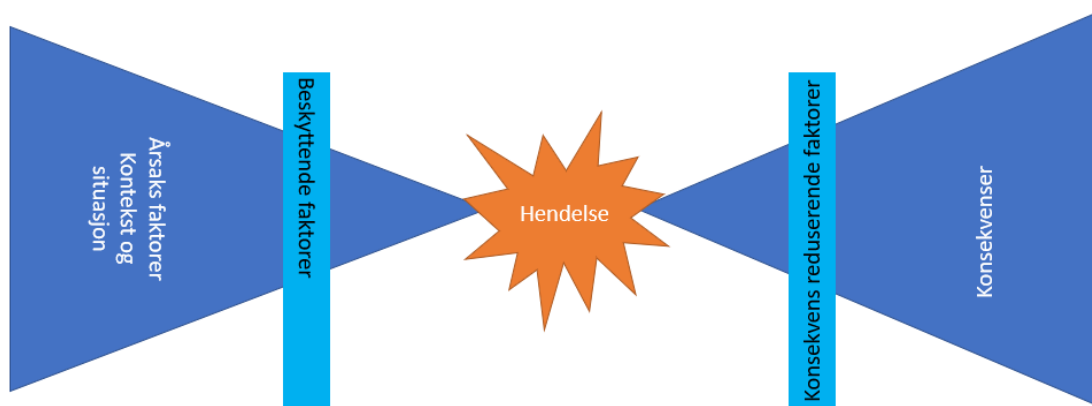


Fig.1: BowTie-modellen til illustrasjon av hendelsesbasert risikoforståelse

Risiko handler om noe som kan skje i fremtiden. Vi bruker historiske data, erfaringer, lokalkunnskap og kompetanse til å vurdere sannsynligheten for en hendelse, og utfra scenariobeskrivelser vurdere konsekvensene av disse. Disse vurderingene er beheftet med stor grad usikkerhet. Lokal og formell kompetanse er viktige modulatorer som kan bidra til redusert usikkerhet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er ikke mulig å forutsi alle mulige scenario. Det vil alltid være uventede og ukjente overraskelser, som krever fleksibilitet og improvisasjon.

Risiko kan beskrives etter modell fra Terje Aven (*kilde*):

$$\text{Risiko} = \text{Usikkerhet} * \text{konsekvens} * \text{kompetanse} * \text{det ukjente}$$

Vi må erkjenne at vi er nødt til å leve med en viss risiko i samfunnet rundt oss.

Sårbarhet og resilience er uttrykk for samfunnets evne til å motstå og håndtere en uforutsett hendelse, og samtidig opprettholde nødvendige normale samfunnsfunksjoner.

1.2 Dimensjonerende hendelser

Det er mange ulike måter å definere og forstå en krise på, og i et kommunal organisasjonsperspektiv er det viktig å inkludere både den *subjektive oppfattelse* og den *samfunnsrettede betydningen*.

En alvorlig hendelse kan være en krise for den enkelte innbygger, men ikke en egentlig samfunnskrise. Tilsvarende er det ikke gitt at en offentlig samfunnskrise oppleves like kritisk for den enkelte innbygger.

Hverdagens beredskapsorganisasjon skal kunne håndtere hverdagens hendelser, der enkeltindivider eller grupper av innbyggere blir berørt. Kommunens beredskapsorganisasjon skal håndtere de hendelsene, som overskrider hverdagens kapasitet og som har samfunnsmessig betydning. Kommunens overordnede ROS og beredskapsplan skal fokusere på de hendelser, som har samfunnsmessig og offentlig betydning.

En krise kan forstås som en hendelse som medfører en alvorlig trussel mot basale strukturer eller samfunnets verdier og normer, og der man under tidspress og med høy grad av usikkerhet må ta nødvendige og kritiske beslutninger (*Kilde: Rosenthal 2001*).

Verdier kan være liv og helse, viktig infrastruktur, bygninger og økonomi. Rosenthals beskrivelse tydeliggjør usikkerhet som et viktig premiss, og legger dermed grunnlaget for både kommunikasjon under kriser, for planlegging av beredskap og for hvordan man kan tilrettelegge for læring etter kritiske hendelser.

| Dimensjonering av hendelser | | | | |
|-----------------------------|---|--|---|---|
| Hvilket nivå? | Lokale | Regionale | Nasjonale | Internasjonal |
| | <p style="text-align: center;">Regional kriseledelse</p> <p style="text-align: center;">Kommunal kriseledelse</p> <p style="text-align: center;">Nasjonal kriseledelse</p> <p style="text-align: right;">Internasjonale instanser</p> | | | |
| Hvilken instans | Ordinær beredskap | | | |
| Type | Hverdagens hendelser | Økt omfang - over kommunegrensene, flere berørte, økt omfang berørte | Kriser - nasjonal omfang, større regioner | Involvering flere land, internasjonal betydning |
| | Hverdagens eller erkjente beredskapsscenario med samfunnsmessig konsekvens | | | |
| Eksempel | Trafikkulykke, ulykke i skianlegg | Hans | Utøya | Pandemi, krig |

Hverdagens hendelser håndteres daglig innenfor de ordinære tjenesteområdene, f.eks. brudd på vannledning, trafikkulykker, brann i bolig etc. Dersom hendelsen overskrider kapasiteten til den ordinære redningstjenesten, har et potensiale for å utvikle seg eller truer viktige samfunnsinteresser aktiveres kommunens kriseledelse. Eksempler på hendelser kan være skred, svikt i vannforsyning eller større ulykker. Kriseledelsen skal koordinere innsatsen, sikre ressurser, samordne med andre etaters ledelse og prioritere kommunens øvrige oppgaver, f.eks. omsorgstjenester, barnehager, skoler mv.).

Større hendelser som involverer flere kommuner, som ekstremværet Hans gjorde, utløser et behov for samordning og koordinering med andre kommuner. Dette gjøres på regionalt nivå med bistand fra Statsforvalteren. Statsforvalteren har også et koordinerende ansvar ved nasjonale hendelser, som ved 22. juli 2011 og ved større internasjonale hendelser der nasjonale interesser er berørt, som f.eks. under koronapandemien og flykningssituasjonen som følge av krigen i Ukraina.

1.3 Hol kommune sitt særtrekk som turistkommune

I Hol kommune er det ca. 4 500 innbyggere. I høytider og ferier kan befolkningen øke til 40 - 45 000 personer. I gjennomsnitt er det ca. 13 500 personer i kommunen hver dag 365 dager i året.

Kommunen har 2 114 bolighus og 169 leiligheter for fastboende. I tillegg kommer ca. 400 boenheter i rekkehus og tomannsboliger. Antall fritidsenheter er 8 618 ved inngangen til 2023. Av disse er 6 277 hytter og stølsbuer, 1 107 fritidsleiligheter og 1 235 næringsleiligheter til utleie. Det er registrert 22 overnattingsbedrifter i kommunen med en samlet overnattingskapasitet på ca. 3 450 senger.

Turistaktiviteten er basert på både sommer- og vinteraktiviteter. Det inkluderer en del aktiviteter, som øker risikoen for skader og som krever medisinsk bistand.

Alle som oppholder seg i kommunen regnes som *kommunens befolkning*, med likeverdige krav til basale kommunale tjenester. Det gjelder både retten til ordinære tjenester som f.eks. vei, vann, avløp, renovasjon, helse- og omsorgstjenester og beredskapsoppfølging ved utilsiktede hendelser.

Dette er viktige premisser som vi må legge til grunn, når vi skal dimensjonere både våre ordinære tjenester og vår beredskap.

1.4 Hol kommune har en sentral nasjonal transportstruktur

Riksvei 7 er en øst-vest trafikkåre fra Oslo til Bergen, og fylkesvei 50 forbinder Hallingdal med Vestland fylke via Aurland. Begge ferdsselsårene går gjennom Hol kommune og inkluderer 2 fjelloverganger. Her er det høy trafikkbelastning med både personbiler og tyngre kjøretøy (lastbiler, vogntog og busser).

Belastningen på strekningene er i perioder stor og er sårbar for uvær og ulykker. I perioder hvor f.eks. Lærdalstunnelen eller Gudvangatunnelen er stengt, øker tungtransporten gjennom Hol og Hallingdal umiddelbart.

På store deler av veinettet er konfliktene mellom trafikk og vilt tydelig. Det gjelder både elg, rådyr hjort og villrein. Hensynet til villreins bevegelse kan også begrense trafikken over vidda i perioder.

Statens vegvesen og fylkeskommunen er veieiere for hhv. RV7, FV50 og FV40 og er premissleverandører for drift, vedlikehold og regularitet. Ulykker på fjellovergangene er til tider svært ressurskrevende, og kan bidra til å svekke beredskapen ved samtidige hendelser ellers i kommunen.

Toglinjen Oslo – Bergen (Bergensbanen) passerer gjennom Hol kommune. Det passerer både person- og godstog. Jernbanedirektoratet, Bane Nor og togoperatør VY er premissleverandører. Mellom Haugastøl og Finse, er Bergensbanen ikke tilgjengelig med biler på vinterstid. Generelt har jernbanen gjennom Hol kommune en krevende adkomst.

1.5 Hol kommune en fjellkommune – og en del av Hallingdalsregionen

Over 90 prosent av arealet ligger over 900 moh. og er med det ekstra værutsatt. Det er flere områder med bratte fjellskråninger og fossefall. Det betyr økt fare for skred, flom og vannskader.

Hol kommune ligger øverst i Hallingdal. Fjellovergangene mot vest og nord øker kommunens sårbarhet ved behov for bistand ved ekstraordinære hendelser. Beredskapsplaner og innsatsplaner bør derfor samordnes med nabokommunene.

Del 2 : Grunnleggende beredskap

2.1 Evnen til å begrense konsekvenser av en uønsket hendelse uansett karakter

Grunnleggende beredskap handler om kommunens evne til å:

- Håndtere den akutte hendelsen med koordinert ledelse
- Sikre evakuering og bistand til evakuerte og berørte
- Sikre god informasjon og kommunikasjon
- Lære av hendelsen og kontinuerlig forbedre beredskapsevnen

Den grunnleggende beredskapen er uavhengig av type hendelse, og bidrar til å sette kommunen i stand til å håndtere det uforutsette og det sjeldne. En god grunnleggende beredskap skaper rom for den fleksibiliteten som er nødvendig for å håndtere brå, uventede og ukjente hendelser.

Statsforvalteren har ansvar for å gjennomføre tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Dette er hjemlet i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (*sivilbeskyttelsesloven, 2010*) og i forskrift om kommunal beredskapsplikt (*beredskapspliktforskriften, 2011*).

2.2 Akutt innsats - Nødetater

Nødetatene består av brann (110), politi (112) og ambulanse med AMK (113) samt akutt allmenn medisinsk beredskap (legevakt 116 117).

Kommunen har ansvar for beredskap innenfor brann- og redning og akutt allmenn medisin. Tjenestene er tidskritiske og avhengige av kapasitet, kompetanse, teknisk utstyr og samordning.

For å understreke viktigheten av dette, ble det i 2023 logget ca. 200 utrykninger for brann- og redning og ca. 100 utrykninger/rød respons for legetjenesten. Det er i mange tilfeller de kommunale mannskapene som i tidlig innsats ivaretar oppgavene for både ambulanse og politi.

2.3 Kommunal kriseledelse

Ved større uønskede hendelser må alle tjenestoområder koordineres og prioriteres, og ordinær drift må sikres. En felles situasjonsforståelse, mobilisering og fokus på kontinuitet er viktig. Det er rådmannen som beslutter å iverksette kriseledelse, og som er leder for kriseledelsen.

I de siste 10 årene er det iverksatt kriseledelse i Hol kommune 4 ganger:

1. 2014 – sprengningsulykken på Vøllo
2. 2018 – brannen på Bil- og Bo, Geilo
3. 2020 – pandemien (lang varighet)
4. 2023 – ekstremværet Hans

Kriseledelsen har et eget klargjort møterom, og beredskapsplanen inneholder ulike tiltakskort. Det er videre avsatt et eget møterom til operativ ledelse, innført plan for adgangskontroll og ressurser for loggføring i elektronisk krisestøtteverktøy.

2.4 Evakuering, EPS og ivaretagelse av berørte

Kommunen har en avtale med Geilogruppen om rekvirering av hotell ved behov for evakuering og midlertidig husvære for berørte. Forutsigbarhet i forhold til kapasitet og fleksibilitet er en viktig faktor.

Et evakuerings- og pårørendesenter (EPS) er et sted hvor kommunen og politiet kan ta imot, registrere og følge opp fortrinnsvis fysisk uskadde evakuerte fra et skadested, og om mulig gjenforene de med sine pårørende. Pårørende og etterlatte som ikke blir gjenforent med sine egne fordi noen er omkommet, er skadet eller savnet skal også få nødvendig krisehjelp ved EPS.

Det er inngått avtale med Hovet- og Hol Røde Kors og Geilo Røde Kors, om bistand ved uønskede hendelser. Røde Kors bidrar sammen med kommunens psykososiale kriseteam til iverksettelse og drift av EPS. Kommunens psykososiale kriseteam har etablert en vaktordning og kan tilkalles av legevakt, politi eller kommunal beredskapsledelse.

Av eksempler på hendelser som krever evakuering og opprettelse av et EPS, er sprengningsulykken på Geilo i 2014 (ca. 80 evakuerte i 3 dager) og ekstremværet Hans i 2023 (ca. 400 evakuerte, hvorav ca. 180 innlosjert på hotell i 2-4 dager).

Hverdagens hendelser kan også utløse et akutt behov for bistand til døgnlosji. Eksempler på dette kan være husbrann, isolasjon pga. ekstremvær, uskadde etter ulykker, kjøreforhold eller lignende. Dette er hendelser som vil bli håndtert av den ordinære beredskapen ved nødetatene og psykososialt kriseteam.

2.5 Informasjon og kommunikasjon, befolkningsvarsling

Nøkkelen til suksess ligger i en felles situasjonsforståelse. Det krever tilstrekkelig, korrekt og rettidig informasjon, både intern og eksternt i organisasjonen, til samarbeidende etater og til befolkningen. Kommunikasjonen må være tilrettelagt slik den forstås og kan implementeres uten misforståelser. Det er ofte svært store utfordringer ved uforutsette og uønskede hendelser, særlig i akuttfasen.

Kommunikasjonskanalene kan beskrives i tre kategorier

1. EKOM er felles betegnelse for elektronisk kommunikasjon, dvs. infrastruktur som mobilnett og internett. Den enkelte innbygger må ha tilgang til telefon eller PC for å benytte dette.
2. Nyhetsmedier som DAB-radio, TV og e-avis er andre kilder til informasjonsspredning, som også i dag er avhengige av fungerende EKOM.
3. Alternativ kommunikasjon ved svikt i ordinære kommunikasjonslinjer omfatter. Det omfatter bl.a. satellitt-telefoner, VHF-radio, FM-radio. Det er flere eksempler i nyere tid på behovet for dette ved EKOM-svikt, sist under ekstremværet Hans der særlig nabokommunen Ål ble rammet hardt.

Befolkningsvarsling kan sendes via nasjonalt **Nødvarsel, SMS og Civis**. Informasjon om varsling kan også gis på kommunens hjemmeside, sosiale media og lokal media. Plan for evakuering, transport og innkvartering skal foreligge i overordnet beredskapsplan.

Tilsvarende må kommunen ta høyde for at ikke alle har elektronisk utstyr. Mannskap til å gjennomføre dør-til-dør aksjoner kan bidra til å fange opp de som ikke informasjonen har nådd.

Kommunen har som nevnt en samarbeidsavtale med Røde Kors, som bl.a. kan bistå med transportoppdrag, samband, ivaretagelse av evakuerte og annen logistikk.

2.6 Lære av hendelser som bidrag til kontinuerlig forbedring

Å lære av erfaringer og benytte det til kontinuerlig forbedring er sentralt for å bedre beredskapsevnen til neste hendelse. Det er et lovfestet krav for alle virksomheter. Statsforvalteren har ved alle alvorlige og uventede hendelser fokus på kommunens gjennomgang av sin egen håndtering.

En slik gjennomgang skal bidra til at alle involverte samvirkeaktører etablerer en felles fortelling om «hva var det som hendte». Den felles situasjonsforståelsen gir grunnlag for å identifisere både faktorer som har bidratt til- og faktorer som har hindret både utvikling av hendelsen og håndteringen av den. Det skal identifiseres tiltak, som vil bidra til å justere og bedre kommunens beredskapsevne ved en ny hendelse.

Læring er et svært viktig formål. Det handler ikke om å finne syndebukker og feil, men om å identifisere felles utviklingspunkter i en trygg samhandling og legge til rette for at gjentakelser kan unngås. Læringen er mest effektiv når den forholder seg til de faktiske forhold, foregår i samtid og med bred involvering.

Hol kommune har til dette formålet en egen prosedyrebok for Hendelsesgjennomgang etter hendelser. I 2023 ble metoden benyttet til å hente inn erfaringer om samvirke (*det fjerde beredskapsprinsipp*) mellom etatene i akuttfasen under Ekstremværet Hans. Første utgave av håndboken (2023) skal revideres i 2024, utfra de erfaringer vi har gjort i 2023.

Statsforvalter har den overordnede tilsynsmyndighet, og kan gjennom det både føre tilsyn og kreve rapportering etter hendelser. Kommunen har også mulighet for å anmode om tilsyn fra Statsforvalter.

Det kan gjøres ved mistanke om svikt i tjenesteleveransen eller ved større hendelser der det ønskes bistand til ekstern gjennomgang. I helse- og omsorgstjenesten er det en lovfestet plikt til å melde alvorlige avvik som kan- eller har truet liv og helse til brukere og pasienter.

Etter hendelser som strekker seg over kommunegrenser drøftes felles læringspunkter. Det jobbes regionalt for å etablere en felles mal, slik at nabokommunenes planverk har lik oppbygging.

Ved hendelser av regional, nasjonal og internasjonal betydning vil sentrale myndigheter gjøre overordnede gjennomganger og evalueringer. De erstatter imidlertid ikke virksomhetens eget ansvar for gjennomgang. Eksempler på dette er ekstremværet Hans, 22.7.2011, og pandemien.

2.7 Erkjente prioriterte sårbarheter i grunnleggende beredskap - Fortrolig informasjon - ikke til publisering!

2.8 Nødetater - Fortrolig informasjon - ikke til publisering!

2.9 Utstyr i dag og statusvurdering – brann

Hol kommune sin totale beredskapsevne er kritisk avhengig av riktig kompetanse, velfungerende spesialteknisk utstyr og fysiske rammebetingelser for brann- og redningstjenesten.

Tre utfordringer

Vinterberedskapen er spesiell for brann- og redningstjenesten i Hol kommune.

Det stiller helt spesielle krav til mannskap og utstyr spesielt på vinterstid. Sikkerhet må vektlegges for kunne yte trygge brann – og redningstjenester – som kan løse oppdraget uten å risikere å skape nye ulykker eller utfordre egen helse.

Dette krever utstyr som f.eks. snøscootere eller beltevogn og god oppdatert personlig bekledning.

De senere årene har det vært en dreining i både oppdragsmengde og type oppdrag for brannvesenet. Våre brannmannskaper har en rekke «*First-responder*» oppdrag. Oppdragene utføres av mannskapene som bistand til ambulans og/ eller legetjenesten.

Geilo brannstasjon er ikke dimensjonert for dagens nivå på tjenesten, og tilfredsstillende ikke grunnleggende krav til helse- miljø og sikkerhet. Det er et prekært behov for lokaler og areal som dekker fremtidens behov og ivaretar mannskapenes krav om *helse, miljø- og sikkerhet*.

Ikke-tilfredsstillende arealer, materiell og utstyr svekker beredskapsevnen. Hol kommune har vedtatt å etablere et nytt beredskapsenter på Geilo, der brannvesenet skal prioriteres med egnede lokaler tilpasset dagens forhold.

2.10 Samtrening, læring av hendelser og øvelser

Det er et lovfestet krav til samvirke i beredskapsarbeidet og en plikt til både øvelser og til læring etter hendelser. Refleksjon og etablering av nye rutiner bidrar til å utvikle beredskapsevnen og å håndtere uheldige hendelser. Å trene sammen bidrar til bedre felles løsninger ved hendelser.

Dette er utfordrende i en hverdag preget av høy driftsaktivitet. Øvelser og læring etter hendelser krever at det aktivt prioriteres og vektlegges i alle virksomheter.

Læring etter øvelser og hendelser krever at det er innarbeidet i alle virksomheters planverk og prioriteres når det uventede skjer. Å lære krever rom for refleksjon. Det må skje tidsnært til hendelsen eller øvelsen, må inkludere alle involverte og gis plass til usikkerhet. En gjennomgang må selvsagt gjennomføres i trygghet mot represalier.

Det må være en klar forventning om at involvert personell, uten opphold melder inn avvik, sårbarheter eller feil/mangler tjenestevei, dersom dette ikke er fanget opp i tilstrekkelig grad gjennom evalueringen.

Risikoen for å svikte på dette er høy; det gjelder både sannsynligheten for at det ikke er prioritert høyt nok i hverdagen og sårbarheten når det ikke gjøres. Evnen til samhandling og læring etter hendelser vil reduseres, erfaringskompetanse mistes og evnen til å håndtere en ny hendelse blir mindre enn den kunne ha vært.

2.11 Informasjon og kommunikasjon

En krise kan beskrives som todelt: den faktiske krisen – og den krisen om oppstår når kommunikasjonen og informasjonen ikke er tilstrekkelig eller korrekt. Den siste er minst like utfordrende som den første.

I evalueringen av alle hendelser, også fra store nasjonale hendelser, er informasjon og kommunikasjon et læringspunkt som alltid finnes. Det er noe av det vanskeligste og mest utfordrende som finnes; å sikre oppdatert, samtidig, korrekt og troverdig informasjon under en hendelse – og kanskje heller ikke helt realistisk å forvente.

Risikoen er høy for ikke å lykkes. Sannsynligheten er høy – både som følge av omstendigheten i seg selv, men også som følge av det handlingsrommet som skapes når hendelsen må håndteres. Det blir vanskelig å gi nok informasjon, sikre at alle får det de trenger og at det er oppdatert i tilstrekkelig grad. Sårbarheten er stor; organisasjonen mister sin evne til koordinert innsats, situasjonsforståelsen blir ikke omforent og befolkningen blir stående i det uvisse. Dette skaper utrygghet.

2.12 Ansvar og samordning

Alle hendelser skjer i en kommune, og kommunen har et selvstendig ansvar for å besørge og dimensjonere for nødvendig beredskap.

De fire beredskapsprinsippene beskriver det: Det er de normale tjenester med nærhet til oppgaven, som skal håndtere beredskapssituasjonen lokalt, og tjenestene skal følge de samme ansvarlinjer som i en normal situasjon. Det fjerde beredskapsprinsipp setter krav til samvirke.

Samvirke betyr at flere etater og virksomheter sammen skal sikre at innsatsen skjer i et felles virke mot samme mål.

Lokalt kan det være internt i egen kommune, mellom nabokommuner, ulike etater, privat næringsliv, og frivillige organisasjoner.

Statsforvalteren har et ansvar for å samordne på regionalt nivå. Direktorat, departement og regjering har ansvar på nasjonalt overordnet nivå. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt Justisdepartementet og har en sentral rolle.

Del 3 : Ulike scenario - Fortrolig informasjon – ikke til publisering!

Del 4: Avsluttende vurdering

4.1 Usikkerhet er et vilkår – sjeldne hendelser

Samfunnet vårt står overfor mange ulike trusler og risiko. Vi kan bruke store ressurser på å identifisere og vurdere disse, og til å forebygge og håndtere alle mulige hendelser. Det finnes likevel grenser for hvor langt arbeidet med samfunnssikkerhet kan- eller bør strekkes.

Det er verken ønskelig eller praktisk mulig å fjerne all risiko og dermed skape et 100 prosent sikkert samfunn, jfr. Stortingsmelding 10 (2017) om «*Risiko i et trygt samfunn- samfunnssikkerhet*».

Vi er derfor nødt til å leve med akseptabel risiko på flere områder. En risiko kan være akseptabel fordi den er liten, dvs. enten fordi det er liten sannsynlighet for at hendelsen skal inntreffe og/eller fordi at konsekvensene er små. I tillegg finnes risikoområder i samfunnet vi er nødt til å akseptere, fordi vi faktisk ikke har mulighet til å endre dem.

Det finnes risikoområder som påvirker oss gjennom kunnskapen vi har om disse, men hvor det forebyggende arbeidet ivaretas av andre faginstanser og statlige myndigheter. I noen tilfeller vil kommunen samarbeide med disse aktørene, dersom det er en sannsynlighet for at vi kan bli berørt her hos oss i Hol kommune.

Eksempler på dette kan være alvorlig arbeidslivskriminalitet, digitale trusler, radikalisering, alvorlig narkotikakriminalitet, hatkriminalitet og planlegging av målrettet vold.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Hol kommune skal i første rekke omhandle forhold hvor sannsynlighet og/eller konsekvens er av betydning. Når disse forholdene er identifisert, er det vår oppgave å sørge for at beredskapsarbeidet innrettes slik at vi har en akseptabel evne til å forebygge hendelsene, men også å gi oss forutsetninger til å håndtere hendelser når de oppstår.

ROS-analysen har ikke til hensikt å skape bekymring eller frykt, men skal gi besluttede- og utførende lokal myndighet en forståelse av de samlede beredskapsutfordringene. Analysen avdekker hvor kommunen er mest sårbar, og hvilke satsingsområder som må prioriteres.

Et eksempel på en ekstern villet hendelse er krigen i Ukraina og i Israel/Gaza.

Begge krigene medfører mange usikkerhetsmoment og økt risiko for at Norsk infrastruktur kan bli berørt direkte- eller indirekte. Allerede i dag påvirkes priser og tilgjengelighet på mange utenlandske produkter, og det er gjort flere tiltak for å forebygge- og hindre skader på Norsk offshore virksomhet. Som en viktig kraftproduserende nasjon innen elektrisitet, olje og gass kan Norge bli utsatt for ondsinnede handlinger, både som cyberangrep og fysiske anslag.

En side av krigen i Ukraina som allerede berører oss i stor grad, er vår beslutning om å ta imot Ukrainere med behov for beskyttelse – både de som bor i mottak og de vi har vedtatt å bosette. Dette gir en økt belastning på både helsetjenester og for oppvekstsektoren. Dette er oppgaver vi stort sett må løse med de ressursene vi har fra før, og som dermed stiller store krav til fleksibilitet og løsningsvilje.

I skrivende stund er det ingen utsikter til at krigen blir avsluttet i nær framtid. Dersom Ukraina ikke klarer å demme opp for den russiske aggresjonen, vil flyktningstrømmen trolig øke i tiden fremover. Norge- og norske kommuner må da planlegge for å måtte ta imot vesentlig flere flyktninger enn i dag.

4.2 Konklusjon og skjematisk oversikt

Erfaring fra hverdagens hendelser viser at Hol kommune har en god og velfungerende beredskap for å håndtere hverdagens hendelser. Det er gode akutte allmennmedisinske tjenester, gode brann og redningstjenester og gode tekniske tjenester.

Erfaringer fra større hendelser i nyere tid, som bl.a. pandemi og ekstremværet Hans, viser at Hol kommune har en god og velfungerende basal beredskapsevne. Det innebærer evne til fleksibilitet, beredskapsvillighet, formell kompetanse hos flere sentrale aktører og evne til å samvirke med andre etater. De siste års større beredskapshendelser har bidratt til økt fokus og oppdaterte rutiner på forebyggende beredskap.

For å utvikle dette videre i vår organisasjon må vi sikre at alle tjenestoområder har oppdaterte beredskapsplaner, at det øves og at planene løpende revideres og justeres i tråd med gjeldende nasjonale føringer. Det må også sikres at vi har riktig kompetanse på riktig nivå og at vi lærer av våre erfaringer. Det må prioriteres å ha gode rutiner for refleksjon og læring etter hendelser.

Vi har noen erkjente utfordringer, som vi ønsker å bli bedre på. Det er bl.a. knyttet til:

- Basal beredskapsevne på brann – og redningstjenesten. Det gjelder en del teknisk utstyr og tilgang til brannvann
- Kontinuitetsplanlegging i alle ledd i organisasjonen
- Oversiktsarbeid i samfunnsplanlegging (skred og skredutsatte områder)
- Erkjennelse av egenberedskapens betydning for forsyning og kommunikasjon. Dette gjelder både organisasjoner og innbyggere
- Kommunikasjon og informasjon under hendelser. Dette må prioriteres i videre beredskapsplanlegging

- Læring etter hendelser. Håndbok for hendelsesgjennomgang skal revideres, og i løpet av 2024-2025 implementeres, øves og brukes

4.3 Skjematisk oversiktsark for ROS analysen - Fortrolig informasjon, ikke til publisering!

Vedlegg 1

Analyse – prinsipper

Befolkning og besøkende

| | |
|---|------------|
| Innbyggere i kommunen (<i>tall fra SSB 3. kvartal 2023</i>) | 4 491 |
| Høytid/ ferie «på det meste» | Ca. 45 000 |
| Gjennomsnitt i kommunen pr. dag – 365 dager/år | Ca. 13 500 |
| <i>Tallene er basert på tidligere analyser gjort av TØI, trafikkmålinger og befolkningsmålinger utført i perioden 2018 – 2020</i> | |
| Forventet utvikling – innbyggere 2030 (<i>framskriving SSB</i>) | 4 732 |

Klassifisering av risiko

Hver aktuell hendelse er vurdert for sannsynlighet og konsekvens.

Sannsynlighet er oppdelt i 5 grupper (jfr. analyseskjema) etter følgende kriterier:

| | |
|----------------------|---|
| A. Påregnelig | <i>Vil skje hvert år</i> |
| B. Meget sannsynlig | <i>Vil skje med en frekvens på 1-5 år</i> |
| C. Sannsynlig | <i>Vil skje med en frekvens på 5-15 år</i> |
| D. Mindre sannsynlig | <i>Vil skje med en frekvens på 15-50 år</i> |
| E. Lite sannsynlig | <i>Vil skje sjeldnere enn 50 år</i> |

Konsekvensvurdering er oppdelt i 4 grupper med 5 konsekvenskategorier, i en skala fra 1 – 5, der 5 har størst konsekvens. Konsekvenskategoriene er delt etter følgende kriterier:

| Konsekvens | Liv og helse | Stabilitet | Natur/miljø | Økonomiske tap |
|------------------------|--|---|-------------------------------------|-----------------------|
| 1. Ufarlig | Liten skade | Uberørt | Ingen skader | Inntil 1 mill. kr |
| 2. En viss fare | Noen skadde | Noe berørt | Noe lokal skade | 1-5 mill. kr. |
| 3. Farlig | Noen alvorlig skadde + 1-2 døde | Berører deler av lokalmiljøet | Lokale skader av et visst omfang | 5-20 mill. kr |
| 4. Kritisk | 5-20 alvorlig skadde + noen døde | Berører store deler av lokalmiljøet | Alvorlige skader | 20-100 mill. kr |
| 5. Katastrofal | Over 20 alvorlig skadde + mange døde | Berører lokal- samfunnet over tid | Svært alvorlige skader over tid | Over 100 mill. kr |

Arbeidsmetoder

Under arbeidet med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, er sannsynlighet og konsekvens i første rekke vurdert ut fra god lokalkunnskap, erfaring, kompetanse og skjønn. Statistikk er benyttet for vurdering av sannsynlighet, der dette er tilgjengelig. Resultat for hver hendelse er synliggjort i en risikomatrise.

Som en del av revisjonen er det laget egne analyseskjema/arbeidsdokumenter for et utvalg scenario, for å synliggjøre sammenhengen mellom en uønsket hendelse, årsak og konsekvens. Det vil imidlertid være måten vi organiserer oss på og ressurstilgangen, som vil være avgjørende for resultatet.

Med bakgrunn i de risikoområdene og utfordringene som er gjengitt i ROS-analysen, er det avslutningsvis laget et sett med anbefalte tiltak – for videre oppfølging i neste planperiode. Det vil være det enkelte tjenesteområde sitt ansvar å innarbeide disse i eget strategisk arbeid og handlingsplan.

ROS-arbeidet har involvert tjenesteområdene helse- og omsorg, teknisk, kultur- og oppvekst, plan, HR og organisasjon, brann- og redning. Av eksterne samvirkeaktører er det gjennomført møter med politiet, Hallingdal Kraftnett, Hafslund Eco og Røde Kors. Andre organisasjoner og virksomheter, har fått muligheten til å gi innspill fra sin sektor til analysen. I tillegg har kommunerevisjonen gitt innspill og anbefalinger til arbeidet.

Dokumentet har flere referanser til Totalberedskapskomisjonens utredning NOU 2023:17 med tittelen «Nå er det alvor», som ble overlevert regjeringen i juni 2023. En annen viktig referanse er DSB sin rapport «Fremtidens brann- og redningsvesen fra juni 2023, med viktige anbefalinger for å sikre at brann- og redningsvesenene vil være i stand til å håndtere framtidens utfordringer innen sitt eget sektoransvar og i samarbeid med andre nødetater og samarbeidspartnere. Øvrige kildehenvisninger er merket i parentes/kursiv.

I arbeidet med ROS-analyser forventes det at analysene gjengir de faktiske forholdene, med både positive og negative sider, uavhengig av ansvarsforhold og økonomiske konsekvenser. Dersom dette prinsippet fravikes, vil analysene ikke lenger være etterrettelige, og kan få negative konsekvenser for videre beredkapsplanlegging innen tjenesteområdene. Ansvar for hvordan beredkapsarbeidet blir planlagt videre, er tydelig plassert i organisasjonen.