

Beredskap

Trøndelag Fylkeskommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Trøndelag fylkeskommune har etablert et beredskapssystem som er oppdatert og fungerer etter hensikten. Revisjonen skal belyse hvordan roller, ansvar, risiko- og sårbarhetsvurderinger, samhandling, øvelser og evalueringer bidrar til et systematisk beredskapsarbeid.

PROBLEMSTILLINGER

Hovedproblemstilling

- Har Trøndelag fylkeskommune etablert et beredskapssystem som er oppdatert og fungerer etter hensikten?

Underproblemstillinger

- Er roller og ansvar for beredskapsarbeidet tydelig definert og forankret i organisasjonen?
- Er beredskapssystemet basert på risiko- og sårbarhetsvurderinger?
- Fungerer samhandlingen internt i fylkeskommunen og med eksterne aktører?
- Gjennomføres øvelser og evalueringer, og brukes erfaringer i forbedringsarbeidet?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 370

Rapport til sekretær: 29.03.2027

OPPDRAKSANSVARLIG REVISOR

Marius Johnsborg

Marius.Johnsborg@revisjonmidtnorge.no

Tlf: 9765 7449

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte i møte 26. mai 2026 (sak 63/26) en forvaltningsrevisjon om beredskap. Bestillingen bygger på kontrollutvalgets behandling av sak 57/26, hvor fylkesdirektørens stab orienterte om fylkeskommunens arbeid med beredskap, herunder status, roller og utfordringer på området.

I behandlingen av saken la kontrollutvalget til grunn at flere av temaene som ble presentert representerer områder med risiko og behov for forbedring. Kontrollutvalget besluttet samtidig at revisjonen skulle igangsettes uten å avvente publisering av ny nasjonal veileder.

Kontrollutvalget vedtok opprinnelig tre problemområder for revisjonen:

- beredskapssystem og beredskapsansvar
- roller, ansvar og samhandling
- styring, prioritering og oppfølging.

I vedtaket presiserte kontrollutvalget også at begrepet «beredskapsplikt» skulle erstattes med «beredskapsansvar» for å unngå en for snever juridisk avgrensning.

Med utgangspunkt i kontrollutvalgets bestilling er revisjonen strukturert rundt én overordnet problemstilling med tilhørende underproblemstillinger, jf. kapittel 3

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Samfunnet står overfor et mer sammensatt risiko- og trusselbilde. Geopolitisk usikkerhet, klimaendringer, digitale sårbarheter og gjensidige avhengigheter gjør beredskapsarbeidet mer krevende. DSB peker på dette som en viktig begrunnelse for å styrke samordning, robusthet og håndteringsevne på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dette fremheves blant annet i veilederen *Kommunale beredskapsråd*.

Revisjonen bygger også på totalforsvarsperspektivet. DSB beskriver totalforsvaret som et samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet. Samarbeidet omfatter forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret – fra fredstid via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Veilederen definerer en sikkerhetspolitisk krise og krig som situasjoner der riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare (DSB, 2026b)

Kommunelovens overordnede ramme

Kommuneloven gir de overordnede rammene for fylkeskommunens virksomhet. For denne revisjonen er bestemmelsene om internkontroll særlig relevante. Etter kommuneloven § 25-1 skal fylkeskommunen ha internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risiko. Fylkesdirektøren skal etablere nødvendige rutiner og prosedyrer, følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen og evaluere og forbedre kontrolltiltakene (kommuneloven § 25-1).

Etter kommuneloven § 25-2 skal fylkesdirektøren minst én gang i året rapportere til fylkestinget om internkontrollen og resultatene av statlig tilsyn. Bestemmelsene gir et generelt grunnlag for å vurdere systematisk styring og oppfølging av fylkeskommunens beredskapsarbeid (kommuneloven §§ 25-1 og 25-2).

Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt

Sivilbeskyttelsesloven skal bidra til å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved kriser, uønskede hendelser og krig. For kommunene stiller loven krav om en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og en overordnet beredskapsplan. Planen skal holdes oppdatert og øves jevnlig (sivilbeskyttelsesloven §§ 14–15).

Kravene er nærmere konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskriften beskriver et systematisk og helhetlig beredskapsarbeid basert på risiko- og sårbarhetsvurderinger. Den stiller krav til mål og prioriteringer, overordnet planverk, samordning, øvelser, evaluering og dokumentasjon (forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1–9).

Bestemmelsene gjelder kommuner og ikke fylkeskommuner. De beskriver likevel sentrale elementer i et helhetlig beredskapssystem og brukes derfor som en normerende referanse i denne revisjonen.

Fylkeskommunens beredskapsansvar

Fylkeskommunen har ikke en generell og sektorovergripende beredskapsplikt slik kommunene har. Ansvar for beredskap og krisehåndtering følger i hovedsak av sektorlovgivningen innenfor fylkeskommunens ulike ansvarsområder. Beredskapsansvaret er derfor fordelt på flere sektorer og regelverk (DSB, 2026b)

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap bygger på de nasjonale beredskapsprinsippene: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet (DSB, 2026a). Ansvarsprinsippet innebærer at den som har ansvar for et fagområde i normalsituasjon, også har ansvar for beredskap og krisehåndtering på området. Likhetsprinsippet innebærer at organisering og arbeidsformer i beredskap skal være mest mulig lik normalsituasjonen. Nærhetsprinsippet innebærer at hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå, mens samvirkeprinsippet innebærer at aktørene har et selvstendig ansvar for samarbeid og koordinering (DSB, 2026a).

DSB understreker at fylkeskommunens rolle i krise og krig må forstås med utgangspunkt i ansvarsprinsippet og fylkeskommunens ordinære oppgaver i fredstid. Fylkeskommunen skal derfor i størst mulig grad opprettholde sine ordinære funksjoner også under kriser og væpnet konflikt (DSB, 2026b). For helsesektoren er ansvarsprinsippet også lovfestet gjennom helseberedskapsloven, som slår fast at den som har ansvar for en tjeneste, også har ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser og tjenesteutøvelse under kriser og krig (DSB, 2026b).

Sektoransvar og kontinuitet

DSB peker på videregående opplæring, regional utvikling, samferdsel, kollektivtransport, kultur, tannhelsetjenester, folkehelsearbeid og valg gjennomføring som sentrale fylkeskommunale oppgaver også i krise og krig (DSB, 2026b). Relevante beredskapskrav følger blant annet av veglova, opplæringslova, helseberedskapsloven, yrkestransportlova og forskrift om sivil transportberedskap.

For denne revisjonen er særlig samferdsel, tannhelse og videregående opplæring valgt ut som relevante sektorer. Innen disse områdene stiller lovverket krav som innebærer planlegging, beredskap og evne til å opprettholde tjenester også under kriser og alvorlige hendelser.

Kontinuitetsplanlegging er en sentral del av virksomhetens beredskap. Ifølge DSB innebærer kontinuitetsplanlegging å identifisere kritiske aktiviteter og samfunnsfunksjoner, kartlegge nødvendige ressurser og avhengigheter, fastsette akseptabel nedetid og planlegge for gjenoppretting av virksomheten etter avbrudd (DSB, 2026c). Dette er relevant for vurderingen av om fylkeskommunens beredskapssystem er i stand til å opprettholde sentrale funksjoner under langvarige forstyrrelser.

2.3 Organisering og revidert part

Funksjonen for samfunnssikkerhet og beredskap er organisatorisk plassert i fylkesdirektørens stab. Fylkeskommunens beredskapsansvar er samtidig fordelt på flere fagområder og enheter. Dette følger av ansvarsprinsippet, som innebærer at den som har ansvar for en tjeneste eller et fagområde i normalsituasjon, også har ansvar for beredskap og krisehåndtering på området. Beredskapsarbeidet må derfor ses som et ansvar som både ligger i den sentrale beredskapsfunksjonen og i de ulike fagavdelingene (DSB, 2026b).

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Kontrollutvalget har i sin bestilling formulert tre problemstillinger knyttet til beredskapsarbeidet i fylkeskommunen. Disse omhandler beredskapssystem, roller og samhandling, samt styring og oppfølging av beredskapsarbeidet.

De tre temaene er tett sammenvevd og utgjør samlet sett ulike dimensjoner av fylkeskommunens beredskapssystem. Basert på dette, og for å sikre en helhetlig tilnærming, har revisor strukturert revisjonen rundt én overordnet problemstilling med tilhørende underproblemstillinger.

Hovedproblemstilling

- Har Trøndelag fylkeskommune etablert et beredskapssystem som er oppdatert og fungerer etter hensikten?

Underproblemstillinger

- Er roller og ansvar for beredskapsarbeidet tydelig definert og forankret i organisasjonen?
- Er beredskapssystemet basert på risiko- og sårbarhetsvurderinger?
- Fungerer samhandlingen internt i fylkeskommunen og med eksterne aktører?
- Gjennomføres øvelser og evalueringer, og brukes erfaringer i forbedringsarbeidet?

Problemstillingene tar utgangspunkt i administrasjonens egen redegjørelse, som viser at beredskapsarbeidet er under utvikling og preget av ulik modenhet, uklare roller og behov for bedre systematikk og oppfølging.

3.2 Avgrensing

Revisjonen er avgrenset til fylkeskommunens overordnede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Revisjonen omfatter ikke en fullstendig gjennomgang av beredskapsarbeidet i alle fagavdelinger, virksomheter eller underliggende enheter. For å belyse hvordan systemet fungerer i praksis vil det være aktuelt å benytte utvalgte eksempler fra deler av organisasjonen.

3.2.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene vil hovedsakelig være utledet fra følgende kilder:

- Lov og forskrift:
 - Lov om sivil beskyttelse og beredskap (sivilbeskyttelsesloven)
 - Forskrift om kommunal beredskapsplikt (relevant som normerende rammeverk)
 - Kommuneloven (krav til internkontroll og styring)
 - Sektorlovgivning innenfor fylkeskommunens ansvarsområder (for eksempel veglova, tannhelsetjenesteloven og opplæringslova)
- Statlige veiledere og faglige føringer:
 - DSBs veileder om kommuners og fylkeskommuners roller og ansvar i sikkerhetspolitisk krise og krig
 - DSBs veileder om kontinuitetsplanlegging
 - DSBs veiledere knyttet til beredskapsarbeid og samordning
- Nasjonale utredninger og anbefalinger:
 - NOU 2023:17 - Nå er det alvor – rustet for en sikker fremtid
- Fylkeskommunale styringsdokumenter:
 - Overordnet beredskapsplan og tilhørende planverk
 - Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)
 - Interne retningslinjer og rutiner for beredskapsarbeid

3.3 Metoder for innsamling av data

Revisjonen vil basere seg på dokumentanalyse og intervjuer.

Dokumentanalyse vil typisk omfatte gjennomgang av:

- overordnet beredskapsplan og tilhørende planverk
- risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)
- styringsdokumenter, strategier og interne retningslinjer
- rapporter, evalueringer og eventuelt øvingsdokumentasjon
- relevante saksframlegg og presentasjoner om beredskap

Intervjuer vil bli gjennomført med:

- nøkkelpersoner i fylkesdirektørens stab (samfunnssikkerhet og beredskap)
- ledere eller fagpersoner i et utvalg fagavdelinger
- representanter som arbeider med beredskap i praksis
- et utvalg eksterne samarbeidspartnere, for eksempel Statsforvalteren, nødetatene, Forsvaret, kommuner eller andre aktører som inngår i fylkeskommunens beredskaps- og samhandlingsarbeid.

Valg av metode er begrunnet i revisjonens formål og problemstillinger, som retter seg mot styring, organisering og samhandling i beredskapsarbeidet. Dokumentanalyse gir grunnlag for å vurdere om det foreligger et helhetlig og oppdatert beredskapssystem, mens intervjuer gir innsikt i hvordan systemet fungerer i praksis. Metodene utfyller hverandre og er godt egnet for å belyse et område der ansvar er fordelt på flere deler av organisasjonen.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Marius Johnsborg
Prosjektmedarbeider	Cathrine Berg-Mortensen
Kvalitetssikrer	Marie Husøy Sæther
Kvalitetssikrer	Johannes Olav Nestvold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	26.05.26
Prosjektplan til sekretær	14.08.26
Oppstartsmøte	01.09.26
Datainnsamling ferdig	31.01.27
Rapport til uttalelse	26.02.27
Rapport til sekretær	29.03.27

Steinkjer 18.08.26

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Lover og forskrifter

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. FOR-2011-08-22-894. Sist endret 2025. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83. Sist endret 2025. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-2023-06-09-30. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Lov om sivil beskyttelse og beredskap (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45. Sist endret 2025. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven). LOV-1983-06-03-54. Sist endret 2025. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Lov om vegar (veglova). LOV-1963-06-21-23. Sist endret 2025. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Veiledere og offentlige faglige føringer

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2026a. *Veileder kommunale beredskapsråd*. Tønsberg: DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2026b. *Kommuners og fylkeskommuners roller og ansvar i sikkerhetspolitisk krise og krig*. Tønsberg: DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). 2026c. *Veileder om kontinuitetsplanlegging*. Tønsberg: DSB.

Offentlige utredninger

NOU 2023:17. *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2023.

Fylkeskommunale dokumenter

Trøndelag fylkeskommune. *Organisasjonskart*. Hentet fra Trøndelag fylkeskommunes nettsider.

Dokumenter knyttet til bestillingen

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. *Møteprotokoll – møte 26. mai 2026, sak 63/26*. Steinkjer, 2026.

Trøndelag fylkeskommune. *Presentasjon om fylkeskommunens arbeid med beredskap – sak 57/26*. Orientering for kontrollutvalget, 2026.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no