

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 10 - 2025

BEREDSKAP OG KRISEHÅNDTERING I INNLANDET FYLKESKOMMUNE

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
INNLANDET FYLKESKOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

18. september 2025
2025-982/KSL

FORORD

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om beredskap og krisehåndtering som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommunelovens § 23-3.

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2024 til september 2025 av forvaltningsrevisor Kaija Skaare Lier. Guro Selfors Lund har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, og daglig leder Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten. Lene Espedal var med som forvaltningsrevisor i oppstarten av prosjektet.

Utkast til rapport er sendt fylkeskommunedirektøren til uttalelse, og svaret er vedlagt rapporten.

Vi vil takke fylkeskommunen for god bistand i løpet av prosjektet. En særlig takk rettes også til førsteamanuensis, og leder for beredskapsstudiene ved Universitetet i Innlandet, Bjørn Tallak Bakken, for verdifulle innspill i forbindelse med arbeidet med rapporten.

Når rapporten er ferdig behandlet i kontrollutvalget og fylkestinget, vil den bli lagt ut på revisjonens hjemmeside irev.no.

Lillehammer, 18. september 2025.



Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kaija Skaare Lier
Prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	9
1.1 kontrollutvalgets bestilling	9
1.2 problemstillinger.....	9
1.3 avgrensninger	10
1.4 introduksjon til temaet beredskap	10
1.5 organisering av beredskapsarbeidet i innlandet fylkeskommune.....	12
2 REVISJONSKRITERIER.....	14
2.1 lovpålagte krav.....	14
2.2 nasjonale føringer for beredskapsarbeid	15
2.3 regional plan for samfunnstryggleik	16
2.4 beredskapsplikter innen samferdsel	17
2.5 utledede revisjonskriterier	18
3 ROLLER OG ANSVAR I BEREDSKAPSARBEIDET	20
3.1 rolle- og ansvarsbeskrivelse i fylkeskommunens beredskapsplanverk	20
3.2 beskrivelse av ansvar og roller i beredskapsorganiseringen i øvrige styringsdokumenter	23
3.3 utøving av roller og ansvar i praksis	25
3.4 revisjonens vurderinger	28
4 DET STRUKTURELLE BEREDSKAPSARBEIDET	30
4.1 risiko- og sårbarhetsanalyser.....	30
4.2 beredskapsplaner	36
4.3 øvelser og evalueringer	42
4.4 krisekommunikasjon.....	47
5 BEREDSKAPSARBEIDET INNEN SAMFERDSEL	52
5.1 utfordringsbildet.....	52
5.2 ros-analyser	52
5.3 oppfølging av risikoreduserende tiltak identifisert gjennom øvelser og evalueringer etter hendelser	55
5.4 beredskapsplaner	63
5.5 revisjonens vurderinger	68

6	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	71
6.1	konklusjon problemstilling 1.....	71
6.2	konklusjon problemstilling 2.....	72
6.3	konklusjon problemstilling 3.....	72
6.4	anbefalinger.....	73
VEDLEGG	FYLKESKOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	75
VEDLEGG 2	METODE	78
VEDLEGG 3	REFERANSELISTE.....	80

SAMMENDRAG

Beredskap handler om planlagte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.

Fylkeskommunens beredskapsarbeid er ikke regulert av en generell beredskapsplikt tilsvarende den kommunene har, men den har plikter etter sektorlover og ansvar for flere samfunnskritiske funksjoner. Fylkeskommunens beredskapsansvar er nærmere omtalt i rapportens kapittel 2.

Innlandet Revisjon har, på oppdrag fra kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune, undersøkt hvordan fylkeskommunen ivaretar sitt beredskapsansvar. Vi har sett på om fylkeskommunens beredskapsorganisering og oppfølging av beredskapsarbeidet.

FORVALTNINGSREVISJONENS PROBLEMSTILLINGER:

Problemstilling 1: Har Innlandet fylkeskommune en tydelig beredskapsorganisering?

Problemstilling 2: I hvilken grad arbeider fylkeskommunen strukturert med beredskap?

Problemstilling 3: I hvilken grad har fylkeskommunen tilrettelagt for et systematisk beredskapsarbeid innen samferdselsområdet gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og påfølgende risikoreduserende tiltak og beredskapsplaner?

De to første problemstillingene gjelder beredskap på overordnet nivå, mens den tredje ser nærmere på samferdselsavdelingen.

OPPSUMMERING AV SENTRALE FUNN, VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Det er behov for tydeliggjøring av roller og ansvar i fylkeskommunens beredskapsorganisering

Innlandet fylkeskommune har flere overordnede styringsdokumenter som angir ansvar og roller i beredskapsarbeidet, både i det daglige og ved krisehåndtering, og gir formell forankring for beredskapssjefens og andre ledes myndighet. Dette gir et rammeverk for beredskapsarbeidet og bidrar til å forankre ansvar på ulike nivåer i organisasjonen.

Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at roller og ansvar i fylkeskommunens beredskapsorganisering ikke er tilstrekkelig tydeliggjort og forankret i hele organisasjonen. Det er særlig uklare knyttet til beredskapsseksjonens mandat og rolle. Den overordnede krisehåndteringsplanen klargjør ansvar når det etableres sentral kriseledelse, men er lite konkret når det gjelder hendelser på lavere nivåer og håndtering på tvers av avdelinger ved samtidige hendelser. Det er for eksempel i liten grad konkretisert hva som ligger i beredskapsseksjonens rolle når det er etablert kriseledelse på avdelingsnivå utover at de skal ha en

støttefunksjon. Roller er heller ikke tydeliggjort i underliggende planverk, og fylkeskommunedirektør, beredskapssjef og kommunikasjonsseksjonen er ikke systematisk inkludert i planene. Vi oppfatter i tillegg at en del mener det er uklart hvordan fylkeskommunen sikrer respons og håndtering av akutte hendelser utenom arbeidstid, og hvem som har ansvar og fullmakter i slike situasjoner. Revisjonen mener det er viktig at fylkeskommunen sikrer at det er en felles forståelse for hvilke varslingsrutiner som gjelder uavhengig av tid på døgnet, ukedag eller høytid.

Undersøkelsene våre viser i tillegg at den overordnede krisehåndteringsplanen i liten grad er testet etter at planen ble utviklet, verken gjennom øvelser eller reelle hendelser. Etter revisjonens forståelse, har heller ikke planen og fylkeskommunens strategiske ledelse hatt en sentral rolle ved øvelser og hendelser som er håndtert på avdelingsnivå. Revisjonen mener dette gjør det vanskelig å avdekke og korrigere uklarheter i rollefordeling.

Det er behov for å følge opp arbeidet for å sikre helhet, systematikk og operativ kvalitet i beredskapsarbeidet.

Innlandet fylkeskommune har etablert flere sentrale elementer som legger til rette for et strukturert beredskapsarbeid, og det er pågående tiltak for å systematisere arbeidet og styrke intern kompetanse. Revisjonens undersøkelser viser likevel svakheter i gjennomføring, samordning og forankring av dette arbeidet:

- *Fylkeskommunen mangler overordnet ROS-analyse og arbeidet med ROS-analyser lenger ned i organisasjonen er mangelfull*

Fylkeskommunen har tatt i bruk et nytt risikostyringsverktøy, og det er utarbeidet prosedyrer, maler og styringsdokumenter for det risikobaserte arbeidet. Det mangler imidlertid en overordnet ROS-analyse av virksomheten, og kvaliteten og gjennomføringen av ROS-analyser på avdelings- og enhetsnivå varierer betydelig. Dette svekker grunnlaget for risikobasert beredskapsplanlegging. Det pågående arbeidet med prosjektet *Verdivurdering og virksomhetsROS* vurderes som et viktig og nødvendig tiltak for å styrke dette grunnlaget.

- *Fylkeskommunen har et overordnet beredskapsplanverk, men den er i liten grad øvd og den harmonerer i varierende grad med underordnet planverk*

Et overordnet beredskapsplanverk er etablert og tilgjengelig, og gir i noen grad føringer for organisering og krisehåndtering. Planverket har imidlertid noen mangler, særlig når det gjelder tydelige beskrivelser av roller og ansvar, og hvordan rollene skal utøves og samhandling skal skje ved hendelser på ulike nivåer. Den overordnede krisehåndteringsplanen og krisekommunikasjonsplanen har i liten grad vært brukt i øvelser eller reelle hendelser, selv om innholdet også er relevant ved hendelser som håndteres på avdelingsnivå.

For å få et helhetlig bilde av fylkeskommunens beredskap må en også se på planene nedover i avdelingene. Her er bildet uoversiktlig. Revisjonens undersøkelser viste at verken beredskapssjefen eller ledelsen i kompetanse- og tannhelseavdelingen har oversikt over om de videregående skolene har beredskapsplaner og om disse er oppdaterte. Vi mener at fylkeskommunen sentralt bør sikre oversikt over dette og sørge for at alle de videregående skolenes planer er oppdaterte. Vi fant også at kvaliteten i underliggende beredskapsplanverk varierer, både når det gjelder henvisning til, og harmonisering med, det overordnede planverket. Flere

videregående skoler har ikke planer tilgjengelig i kvalitetsverktøyet, og planene vi gjennomgikk var til dels ikke oppdaterte, ulikt utformet og vanskelig tilgjengelige

- *Det er behov for å systematisere arbeidet med øvinger og evalueringer – både på overordnet nivå, nedover i organisasjonen og på tvers av nivåer og avdelinger.*

Fylkeskommunen har føringer for øvingsaktivitet i sitt overordnede beredskapsplanverk, men kravene er i liten grad oppfylt. Kriseledelsen har kun vært øvd én gang de siste tre årene, og det har ikke vært øvelser på avdelingsnivå som involverer sentral kriseledelse eller samhandling på tvers. Når øvelser uteblir, svekkes også grunnlaget for læring og forbedring gjennom evaluering.

- *Krisekommunikasjonen bør forankres og øves*

Fylkeskommunen har en overordnet krisekommunikasjonsplan som er relativt omfattende og dekker sentrale elementer i god krisekommunikasjon. Planen er også supplert med tiltakskort, maler og kontaktlister som kan gjøre den mer operativ. Undersøkelsene våre viser imidlertid svakheter når det gjelder forankring av planen. Mange underordnede planer omtaler ikke kommunikasjonsseksjonen eller viser til krisekommunikasjonsplanen. Varslingsrutiner innebærer heller ikke fast tidlig varsling av kommunikasjonsavdelingen, noe som kan gi utydelig og fragmentert informasjon utad. Vi får i tillegg oppgitt at planen ikke er øvd på eller anvendt i forbindelse med hendelser der det har vært etablert lokal kriseledelse. Revisjonen mener dette gjør så planen risikerer å bli et teoretisk dokument med begrenset operativ verdi.

Samferdselsavdelingen har i stor grad tilrettelagt for et systematisk beredskapsarbeid gjennom ROS-arbeid, systematisk evalueringsarbeid og beredskapsplanverk, men det er forbedringspunkter på alle områder.

Samferdselsavdelingen har i 2021-22 utarbeidet ROS-analysen, VegROS, som gir en strukturert fremstilling av risikoer på fylkesvegnettet. Denne mangler felt for ansvar og frister, og enkelte risikoer er ikke fulgt opp med foreslåtte tiltak. Vårt inntrykk er likevel at tiltak for å redusere risikoene identifisert i VegROS i hovedsak følges opp når det gjelder de mest alvorlige funnene.

ROS-arbeidet i samferdselsavdelingen gjennomføres ikke jevnlig og evalueringer etter hendelser viser at ROS-analyser ikke fullt ut fanger opp relevante scenarier. Dette gir et ufullstendig grunnlag for risikostyring og prioritering.

Undersøkelsene våre viser at evalueringsarbeidet etter øvelser og hendelser har høy prioritet for samferdselsavdelingen, og at dette arbeidet bidrar til å avdekke sårbarheter og behov for tiltak. Revisjonens undersøkelser viste imidlertid at koblingen mellom identifiserte sårbarheter, tiltak, prioritering og ansvar er svak. At enkelte sårbarheter gjentas i flere hendelser, kan tyde på at læringspunkter ikke følges opp systematisk. Innføring av nytt verktøy for risikostyring forventes å gi mer etterprøvbare oppfølging fremover. Etter vår vurdering bør samferdselsavdelingen vurdere å knytte evalueringsarbeidet tettere til ROS-arbeidet og arbeidet med beredskapsplaner, slik at læringspunkter fra hendelser og øvelser integreres i systematikken som det metodiske risikoarbeidet legger opp til.

Når det gjelder beredskapsplanverk, viser undersøkelsene våre at samferdselsavdelingen langt på vei har etablert et dekkende beredskapsplanverk, men at planene ikke alltid fungerer som forutsatt i praksis. Evalueringer etter hendelser har blant annet vist utfordringer som at planene ikke ble tatt i bruk, at varslingsrutiner og roller var uklare, og at ansatte forholdt seg til normal linjeorganisasjon selv etter etablering av kriseledelse, noe som svekker planenes verdi som operative styringsverktøy. Variasjoner i hvordan planene definerer krisenivåer kan også skape usikkerhet i håndteringen. For at planverket skal gi nødvendig forutsigbarhet og tillit, må det videreutvikles, øves og harmoniseres.

ANBEFALINGER

Revisjonens undersøkelser viser at Innlandet fylkeskommune allerede har etablert flere gode og strukturerte praksiser innen beredskapsarbeidet, og at det pågår relevant og målrettet arbeid. På bakgrunn av revisjonens funn og vurderinger, hadde vi likevel flere anbefalinger på forbedringstiltak som vi mener kan styrke fylkeskommunens beredskapsarbeid. Disse er presentert i kapittel 6.4.

FYLKESKOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE

I uttalelsen takker fylkeskommunedirektøren for en grundig revisjon og fremhever at rapporten er nyttig i det videre arbeidet med beredskap og krisehåndtering. Høringsuttalelsen peker på at fylkeskommunen ved sammenslåingen hadde begrensede ressurser på området, og at pandemien bandt opp mye kapasitet fram til 2022. Det er siden lagt ned arbeid i å utvikle struktur, metodikk, planverk og samarbeid. Fylkeskommunen støtter revisjonens anbefalinger, og viser til pågående prosesser som kan bidra til oppfølging, blant annet organisasjonsendring, helhetlig risiko- og sårbarhetsvurdering og planlagt øvelse. Samtidig understrekes det at beredskapsarbeid er en kontinuerlig prosess som må videreutvikles og prioriteres, også på samferdselsområdet.

Fylkeskommunedirektørens uttalelse er vedlagt i sin helhet bakerst i rapporten.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i møte 5. september 2024 (sak 45/2024) en forvaltningsrevisjon om beredskap og krisehåndtering i fylkeskommunen fra Innlandet Revisjon IKS. Prosjektplanen ble lagt fram på utvalgets møte 31. oktober 2024.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Beredskap og krisehåndtering er ett av flere prioriterte områder i plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027 for Innlandet fylkeskommune. I risiko- og vesentlighetsvurdering er det reist spørsmål om fylkeskommunen har tilstrekkelig beredskap innen sine ansvarsoppgaver og evne til å håndtere krisesituasjoner. Denne revisjonen undersøker om Innlandet fylkeskommune har en tydelig beredskapsorganisering og tilstrekkelig oppfølging av arbeidet med beredskap. Vi ønsker å avdekke eventuelle risikoområder og mangler, og belyse hvordan fylkeskommunen ivaretar beredskapsansvaret sitt.

Forvaltningsrevisjonen vil undersøke følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har Innlandet fylkeskommune en tydelig beredskapsorganisering?

Problemstilling 2: I hvilken grad arbeider fylkeskommunen strukturert med beredskap?

Problemstilling 3: I hvilken grad har fylkeskommunen tilrettelagt for et systematisk beredskapsarbeid innen samferdselsområdet gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og påfølgende risikoreduserende tiltak og beredskapsplaner?

Revisjonen har justert problemstillingene underveis i arbeidet med prosjektet. De opprinnelige formuleringene var:

1. Har fylkeskommunen en hensiktsmessig og tydelig beredskapsorganisering? Vi ser nærmere på: ansvar og roller, ROS-vurderinger, beredskapsplanverk, øvelser og evalueringer, krisekommunikasjon.
2. I hvilken grad har Innlandet fylkeskommune fulgt opp strategiene knyttet til samferdsel som er beskrevet i Regional plan for samfunnstryggleik?

Den første problemstillingen har vi delt i to, og de konkrete underpunktene er fjernet. Hensikten med endringen har vært å gjøre det tydeligere og mer leservennlig, uten å endre hva som undersøkes. Problemstilling 3 er også endret. Denne var opprinnelig utformet for å belyse tre områder som var omtalt i den regionale planen: ROS-analyser, beredskapsplanverk og arbeid med risikoreduserende tiltak. Disse temaene er samtidig forankret i gjeldende føringer for samferdselssektoren. Etter en nærmere vurdering har vi kommet til at problemstillingen blir tydeligere når den viser direkte til temaområdene, i stedet for til den regionale planen. Dette gjør problemstillingen mer leservennlig, uten at innholdet i undersøkelsen endres.

1.3 AVGRENSNINGER

Bestillingen gjelder fylkeskommunens arbeid med beredskap. Temaet er bredt, og det er nødvendig å gjøre avgrensninger. Vi har valgt å legge hovedvekten på den overordnede strukturen i sentraladministrasjonen som inkluderer toppledergruppen, stabsavdelingen og administrasjonsavdelingen. Her finner vi personer med sentrale roller i beredskapsarbeidet.

Når problemstilling 1 og 2 gjelder «overordnet nivå» innebærer det altså å undersøke organisering og struktur i ledelse og sentraladministrasjon, samt sentrale dokumenter fra avdelingene. Disse dokumentene gir informasjon om helheten i fylkeskommunens beredskapsarbeid ved å vise både hva som finnes i avdelingene og hvordan samspillet mellom avdelingene og den sentrale beredskapsorganisasjonen er lagt opp. Dokumentene vi ser på er knyttet til

- risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)
- beredskapsplaner
- øvelser og erfaringsarbeid etter reelle hendelser
- krisekommunikasjon

I problemstilling 3 har vi gått dypere inn i samferdselsavdelingen og presenterer hvordan beredskapsarbeidet er organisert der. Vi avgrenser undersøkelsen til å se på arbeid med ROS-analyser og arbeidet med risikoreduserende tiltak, samt beredskapsplaner. Andre sentrale temaer innen beredskap i samferdselsavdelingen er undersøkt på samme nivå som andre avdelinger og fagområder.

Fylkeskommunens plikter etter sikkerhetsloven behandles ikke i denne revisjonen, ettersom loven gjelder beredskap knyttet til nasjonale interesser.¹

1.4 INTRODUKSJON TIL TEMAET BEREDSKAP

I dette kapittelet vil vi kort redegjøre for hva beredskap og kjernen i beredskapsarbeid handler om, samt hvordan dette arbeidet er organisert i Innlandet fylkeskommune.

1.4.1 SENTRALE BEGREP I BEREDSKAPSARBEIDET

Beredskap: Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.

¹ Fylkeskommunen er underlagt lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) som har som formål å «trygge nasjonale sikkerhetsinteresser». Beredskapsarbeid og forebyggende sikkerhetsarbeid henger sammen, men ulik i formål: Beredskap omfatter tiltak for å håndtere uønskede hendelser, mens forebyggende sikkerhetsarbeid dreier seg om å forhindre tilsiktete hendelser som kan true nasjonal sikkerhet - slik som forsvar, politiets evne til å opprettholde ro og orden, finansiell stabilitet, matforsyning mm. (kilde: Regjeringen, 2023, NOU 2023:17 «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid»). I forarbeidene til sikkerhetsloven presiseres det at «Sikkerhetsloven skal trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, mens det er andre lover som skal sikre den sivile samfunnssikkerheten». Denne forvaltningsrevisjonen omhandler fylkeskommunens ansvar, organisering og arbeid med beredskap i fylket. Den omfatter ikke forebyggende sikkerhetsarbeid knyttet til sikring av nasjonale interesser derfor er ikke hvordan fylkeskommunen etterlever krav i sikkerhetsloven behandlet i denne rapporten.

Beredskapsplan/kriseplan/krisehåndteringsplan: Et planverk som beskriver hvordan en virksomhet eller organisasjon skal forebygge, håndtere og følge opp uønskede hendelser og kriser.

Fare: Forhold som kan føre til utilsiktede uønskede hendelser.

Forebygging: Tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse.

Krise: En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes.

Krisehåndtering: Summen av de tiltak som iverksettes når en krise har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør.

Kriseledelse / krisestab: Organisering av ansatte og andre i forbindelse med krisehåndtering. Hvordan krisestab settes sammen og hvilke funksjoner de forskjellige har, må være avklart i beredskapsplanen.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse): en systematisk gjennomgang som skal finne ut hvilke uønskede hendelser som kan skje, hvor sannsynlige de er, hvilke konsekvenser de kan få, og hvilke tiltak som kan redusere risikoen. Risiko viser til kombinasjonen av sannsynlighet for at en uønsket hendelse inntreffer og konsekvensene av hendelsen, mens sårbarhet handler om hvor godt et system tåler påkjenninger og stress – forhold som kan føre til skader eller tap. ROS-analysen skal hjelpe virksomheter og myndigheter med å forebygge og forberede seg på kriser, slik at liv, helse, miljø og viktige samfunnsfunksjoner kan beskyttes.

Sårbarhet: Manglende evne til å motstå en tilsiktet uønsket handling eller uønsket hendelse, samt manglende evne til å gjenoppta sin funksjon.

Skrivebordsøvelse: En teoretisk øvelse der kriseledelse, staber eller nøkkelpersonell trener på planverk, roller, samhandling og beslutningsprosesser gjennom diskusjoner og scenariospill – uten fysisk innsats eller operative ressurser. Formålet er å, teste og kvalitetssikre planverk og prosedyrer, trene kommunikasjon og samhandling mellom aktører, avklare roller og ansvar i trygge omgivelser, identifisere forbedringspunkter i organiseringen og beredskapen. En skrivebordsøvelse skiller seg fra operative øvelser / fullskalaøvelser, hvor man faktisk setter ressurser, utstyr og beredskapssystemer i sving.

Trussel: En aktørs eller flere aktørers (stat, gruppe, individ) kapasitet og intensjon om å utføre tilsiktede, uønskede handlinger.

Begrepene **samfunnssikkerhet** og **beredskap** brukes ofte om hverandre, og vi legger til grunn at de omhandler to sider av samme sak: Mens samfunnssikkerhet handler om samfunnets samlede evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner som setter liv og helse i fare, handler beredskap om planlagte og forberedte tiltak for å forebygge og håndtere disse hendelsene slik at konsekvensene blir minst mulig om det skulle skje.

1.4.2 FASER I BEREDSKAPSARBEIDET

Beredskapsarbeid er en kontinuerlig prosess som består av flere faser.² Arbeidet følger en syklisk struktur, og skal sikre at virksomheter er forberedt på å håndtere uønskede hendelser og kriser.

- Den første fasen omfatter kartlegging og analyse av risiko, sårbarhet og tilgjengelige ressurser. Dette gir et kunnskapsgrunnlag for videre planlegging.
- Den andre fasen består av å utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner basert på identifiserte risikoer og behov.
- I den tredje fasen gjennomføres opplæring, øvelser og treninger for å sikre at planverket er kjent og operativt anvendbart.
- Den fjerde fasen handler om evaluering av hendelser og øvelser for å identifisere forbedringspunkter. Kunnskap og erfaring fra denne fasen skal brukes til å identifisere og iverksette tiltak, justere planverk og styrke neste runde av kartlegging og analyse.

Denne syklusen – kartlegging, planlegging, øving og evaluering – danner et rammeverk for systematisk forbedring og læring i beredskapsarbeidet.

1.4.3 RISIKOBILDET

Ekstreme værhendelser, klimaendringer, terrorisme, pandemier, inflasjon og økende sikkerhetsutfordringer preger dagens risikobilde. Stormaktsrivalisering og Russlands krig i Ukraina viser hvordan samfunn og verdier kan settes under press. Samtidig oppstår hendelser som flom, skogbrann og ulykker. Beredskapen må derfor håndtere både komplekse og samtidige hendelser.

Teknologisk utvikling har skapt nye sårbarheter, blant annet digitale angrep mot kraftforsyning og kommunikasjon. Klimaendringer kan føre til ustabilitet og masse migrasjon, mens demografiske endringer i Norge med færre yrkesaktive og flere eldre utfordrer velferdssystemer og beredskapskapasitet, særlig i områder med spredt bosetting.

Samfunnssikkerhet og beredskap må tilpasses et bredt spekter av risikoer og sårbarheter. Dette krever langsiktig planlegging, prioritering og samarbeid mellom aktører på tvers av samfunnsområder.³

1.5 ORGANISERING AV BEREDSKAPSARBEIDET I INNLANDET FYLKESKOMMUNE

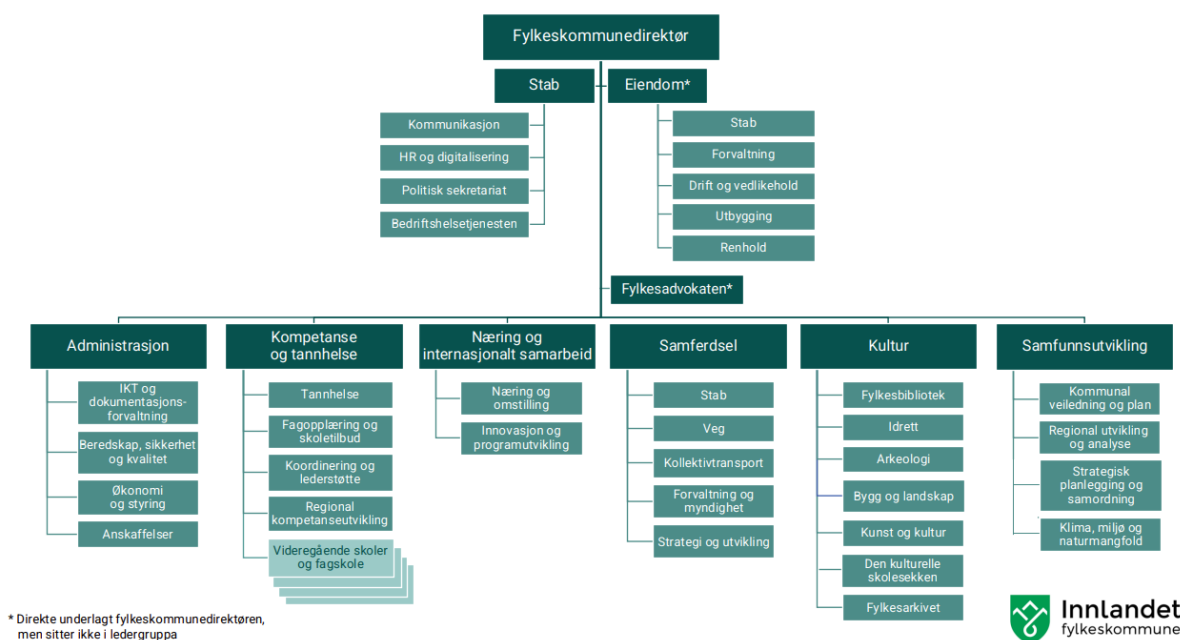
Innlandet fylkeskommune ble etablert 1. januar 2020 da Hedmark og Oppland fylke slo seg sammen. Innlandet består av 46 kommuner og i overkant av 370 000 innbyggere.⁴

² Meld. St. 9 (2024–2025). *Forberedt på kriser og krig — Om styrking av totalberedskapen*. Justis- og beredskapsdepartementet.

³ Regjeringen, 2023, NOU 2023:17 «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid»

⁴ Innlandet fylkeskommune, «Fakta om Innlandet»

Som organisasjonskartet under viser, er Innlandet fylkeskommune organisert i seks avdelinger, i tillegg til stab og støttefunksjoner.



Avdelingene, ved avdelingssjef, har ansvar for beredskap innenfor sine områder. Det faglige og strategiske ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap er lagt til seksjon «Beredskap, sikkerhet og kvalitet» som ledes av sikkerhets- og beredskapssjef, og ligger under Administrasjonsavdelingen.⁵ Videre i rapporten vil denne seksjonen benevnes som «KSB» eller «beredskapsseksjonen». Sikkerhets- og beredskapssjef vil bli omtalt som «beredskapssjef».

Samferdselsavdelingen, som prosjektets tredje problemstilling omhandler, består av om lag 250 årsverk og er delt i de to rammeområdene kollektivtransport og veg. Avdelingen har en stab med to rådgivere som jobber med samfunnssikkerhet og beredskap på avdelingsnivå.⁶

⁵ Innlandet fylkeskommune, 2025, Organisasjonskart

⁶ Intervju samferdselssjef 10. februar 2025

2 REVISJONSKRITERIER

I en forvaltningsrevisjon skal revisor fastsette revisjonskriterier som virksomheten skal måles opp mot. Kriteriene fungerer som en objektiv målestokk og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak og aksepterte faglige standarder. Kriteriene skal være autoritative, relevante og gjeldende for tidspunktet for undersøkelsen.

Revisjonen omfatter tre problemstillinger, hvorav de to første problemstillingene gjelder fylkeskommunens overordnede beredskapsarbeid, mens den tredje ser spesifikt på sektor samferdsel. Kapittelet redegjør først for krav og føringer som gjelder fylkeskommunens beredskapsarbeid på generelt og overordnet nivå, og deretter føringer knyttet til samferdselsområdet. Til slutt oppsummeres de konkrete kriteriene revisjonen har utledet for hver av problemstillingene.

2.1 LOVPÅLAGTE KRAV

Fylkeskommunen har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innen flere områder som samferdsel, næringsberedskap, kulturminneforvaltning, videregående opplæring, tannhelse, folkehelse og valggjennomføring. Fylkeskommunen er også regional planmyndighet. Flere av ansvarsområdene til fylkeskommunen er samfunnskritiske funksjoner, i betydningen at de er avgjørende for at samfunnet skal fungere normalt og for at befolkning skal få dekket sine grunnleggende behov.⁷ Dette inkluderer kriseledelse, korrekt og sikker valggjennomføring, akutt tannbehandling, og fremkommelighet på veg og sivil transportberedskap.⁸ Som ansvarlig for framkommelighet på veg og transportberedskap har fylkeskommunen blant annet ansvar for å opprettholde transportevnen gjennom og innad i fylket. Mange av fylkesvegene er i tillegg definert som omkjøringsveg ved hendelser på riksvegnettet.⁹

Det finnes få eksplisitte lovkrav til fylkeskommunens beredskapsarbeid på overordnet nivå. Dette er annerledes enn situasjonen for kommunene som har plikter etter flere lover, som for eksempel lov om kommunal beredskapsplikt og forskriften til denne, og sivilbeskyttelsesloven. Totalberedskapskommisjonens rapport fra 2023 peker på at fylkeskommunens ansvar er lite spesifisert og gir betydelig tolkningsrom.¹⁰ Fylkeskommunen har likevel plikter innen beredskap etter flere sektorlover, blant annet vegloven, næringsberedskapsloven, helseberedskapsloven, forskrift om sivil transportberedskap, og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Fylkeskommunen skal sørge for kontinuitetsplanlegging og sikre at tjenester kan opprettholdes eller gjenopprettes ved kriser.¹¹

⁷ DSB, 2016, «Samfunnets kritiske funksjoner»

⁸ Innlandet fylkeskommune, «Samfunnssikkerhet og beredskap – fylkeskommunens rolle og ansvar», presentasjon brukt internt i fylkeskommunen, utarbeidet av sikkerhets- og beredskapssjef i fylkeskommunen. Revisjonen fikk oversendt presentasjonen etter oppstartsmøtet i januar 2025.

⁹ Innlandet fylkeskommune, «Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025, s 44

¹⁰ Regjeringen, 2022, NOU 2023-2017, «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid»

¹¹ Statsforvalteren i Innlandet, 2022, «FylkesROS Innlandet 2022-2026»

2.2 NASJONALE FØRINGER FOR BEREDSKAPSARBEID

2.2.1 DE NASJONALE BEREDSKAPSPRINSIPPENE

Beredskapsarbeidet i Norge bygger på fire grunnleggende prinsipper. Disse gjelder for alle nivåer i forvaltningen og typer uønskede hendelser – enten det er naturkatastrofer, teknologiske ulykker eller tilsiktede handlinger. Formålet med prinsippene er å sikre tydelig ansvarsfordeling, effektiv håndtering og god samordning i krisesituasjoner.¹²

Ansvarsprinsippet: Den som har ansvar i normalsituasjon, har også ansvar for beredskap knyttet til dette området. Ansaret omfatter planlegging av hvordan funksjoner innen eget ansvarsområde skal opprettholdes og videreføres ved ekstraordinære hendelser og kriser. Det innebærer også at ansvarlig instans tar stilling til hva som er akseptabel risiko.

Likhetsprinsippet: Beredskapsorganiseringen skal være mest mulig lik den organiseringen man har til daglig. Likhetsprinsippet utdyper ansvarsprinsippet og understreker at ansvarsforholdene internt i virksomheten og mellom virksomheter ikke skal endres under krisehåndtering.

Nærhetsprinsippet: Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulige nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil som regel ha best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed være best egnet til å håndtere krisen.

Samvirkeprinsippet: Alle aktører med ansvar har et selvstendig ansvar for å bidra til best mulig samvirke og samarbeid om forebygging, beredskap og krisehåndtering.¹³

2.2.2 KRISEKOMMUNIKASJON

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vektlegger at kommunikasjon med befolkning, media og egne ansatte før, under og etter en hendelse er helt sentralt for effektiv krisehåndtering. Krisekommunikasjon handler ikke bare om informasjon, men om å bygge tillit, klargjøre roller og sikre en samordnet respons.

Før en krise oppstår innebærer kommunikasjonsberedskap god planlegging, organisering og øving, i tillegg til aktivt arbeid med å bygge tillit og relasjon til omverdenen gjennom dialog og informasjon om risikobildet.

Når en krise inntreffer, bidrar kommunikasjonsberedskap til å identifisere informasjonsbehov tidlig og formidle relevant informasjon som kan bidra til å begrense konsekvensene. Det styrker også evnen til å handle effektivt ut fra oppdatert situasjonsforståelse, og til å håndtere kommunikasjonsoppgaver i etterkant av krisen.

¹² Nasjonale prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap er for eksempel omtalt i Stortingsmelding 5 (2020-2021), «Samfunnssikkerhet i en usikker verden» og NOU 2023:17 «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid». At Innlandet fylkeskommune følger prinsippene er blant annet forankret i overordnet krisehåndteringsplan for Innlandet og Regional plan for samfunnstryggleik 2023-2035.

¹³ Regjeringen, Meld. St. 5 (2020-2021), s. 35

DSB anbefaler at alle virksomheter har egne planer for krisekommunikasjon. Planen bør være kjent i organisasjonen, forankret i øvrig kriseplanverk og jevnlig øvd på.¹⁴ Ifølge DSBs veileder i krisekommunikasjon presiseres det at planen minimum bør beskrive:

- formål og prinsipper, roller, ansvar og organisering
- talspersoner og kanalvalg for ulike målgrupper
- samordning med andre aktører
- teknisk og fysisk kapasitet (stabslokaler, alternativer osv.)
- vaktplaner og opplæring for personell
- rutiner for revisjon og øvelser

2.3 REGIONAL PLAN FOR SAMFUNNSTRYGGLEIK

Innlandet fylkeskommunes «Regional plan for samfunnstryggleik» gjelder for perioden 2023 til 2035 og er forankret i Innlandsstrategien.¹⁵ Planen setter mål for beredskapsarbeidet i fylket og bygger på de nasjonale prinsippene og offentlige utredninger og strategier.¹⁶

Planen setter tre overordnede mål for arbeidet med samfunnssikkerhet:

- Mål 1: Vi bur trygt i heile Innlandet
- Mål 2: Vi er førebudde
- Mål 3: Vi lærer, deler og bidreg

Mål 2 konkretiseres med krav til oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner, samt bruk av kunnskapsgrunnlag i planlegging. Det står:

«Samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i Innlandet byggjer på oppdaterte risiko- og sårbarheitsanalyser (ROS-analyser) og beredskapsplanar. Samanfallande hendingar blir ivaretekne i analyser og planar. Innlandet har eit oppdatert og lett tilgjengeleg kunnskapsgrunnlag om aktuelle faktorar som kan påverke samfunnstryggleiken og beredskapen. God samfunnstryggleik sikrast blant anna gjennom planlegging etter plan- og bygningslova. ROS-vurderingar av god kvalitet inngår i all planlegging.»¹⁷

Under mål 3 legges det vekt på samarbeid mellom beredskapsaktører, erfaringsdeling og felles øvinger.¹⁸

Planen har fem strategier for å nå de overordnende målene. Her fremheves det blant annet at

- arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet krever langsiktig planlegging basert på oppdaterte ROS-analyser, og at planverket og tiltakene skal være samordnet

¹⁴ DSB, «Veileder krisekommunikasjon»

¹⁵ Innlandet fylkeskommune, «Innlandsstrategien 2024-2028»

¹⁶ I vedlegg til regional plan for samfunnstryggleik «Dokument som planen bygger på» vises det blant annet til NOU 2023-2017, «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid» og Meld. St. 5 (2020 – 2021), «Samfunnssikkerhet i en usikker verden».

¹⁷ Innlandet fylkeskommune, «Regional plan for samfunnstryggleik 2022-2035», s. 9

¹⁸ Innlandet fylkeskommune, «Regional plan for samfunnstryggleik», s. 10

- ressursene bør brukes på best mulig måte, noe som blant annet innebærer god kjennskap til og økt samarbeid mellom de ulike beredskapsaktørene, både ved øvelser og ved håndtering av større hendelser.

2.4 BEREDSKAPSPLIKTER INNEN SAMFERDSEL

Fylkeskommunens beredskapsansvar for fylkesvegnettet følger av veglova § 10, som slår fast at: «Statens vegvesen, (...), fylkeskommunen og kommunen, har eit sjølvstendig ansvar for samfunnstryggleik og beredskap for høvesvis riksveg, fylkesveg og kommunal veg.»

Veglova regulerer planlegging, bygging, vedlikehold og drift av veg, med det overordna formål å sikre trygg og god avvikling av trafikken. Av forarbeidene til § 10 framgår det at fylkeskommunens ansvar innebærer å sørge for en tilfredsstillende beredskapsorganisasjon. Dette omfatter å ha oppdaterte krise- og beredskapsplaner samt forberedte tiltak for å beskytte og opprettholde funksjonen til kritisk infrastruktur.¹⁹

«**Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektor**», som er utarbeidet av Samferdselsdepartementet, konkretiserer de overordnede rammene for arbeidet med samfunnssikkerhet innen transportsektoren.²⁰ Her beskrives det at fylkeskommunen har ansvar for fylkesveinettet og regional kollektivtransports ansvarsområde innen transport slik:

«Fylkeskommunen har ansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde fylkesveinettet, inkludert fylkesfergesambandet, samt for utvikling og drift av regional kollektivtransport. [...] Fylkeskommunen har også et ansvar for å organisere den regionale sivile transportberedskapen ved større kriser i fred, eller ved beredskap og krig. Dette innebærer å ha kartlagt transportberedskapsbehovet i fylket, ha oversikt over og kontakt med sentrale transportaktører og ha utarbeidet krise- og beredskapsplaner for håndtering av uønskede hendelser.»

I strategien fremheves betydningen av å styre etter de grunnleggende nasjonale beredskapsprinsippene; ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

Strategien prioriterer tre overordnede mål for samfunnssikkerhet i transportsektoren:

- Opprettholde et høyt sikkerhetsnivå
- Sikre drift av transportsystemene
- Styrke robustheten i sektoren.

For å nå disse målene må flere forutsetninger være til stede. Noen av dem er konkretisert som strategiske punkter i strategien, mens andre er fastsatt som krav til virksomhetene. Kravene gjelder hovedsakelig prosesser som skal sikre sikkerhet og beredskap i den enkelte virksomhet. Kravene innebærer blant annet at virksomhetene i transportsektoren:²¹

¹⁹ Prop. 79 L (2018-2029) s. 36

²⁰ Regjeringen v/ Samferdselsdepartementet, 2020, «Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren», punkt 3.2

²¹ Regjeringen v/ Samferdselsdepartementet, 2020, «Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren», kap 4

- Klargjør egen virksomhets ansvar og rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet, inkludert avgrensning mot andre virksomheter og håndtering av eventuelle uavklarte ansvarsforhold.
- Utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser og har god oversikt over tilstanden på egne ansvarsområder.
- Iverksetter forebyggende sikkerhetstiltak for å redusere sannsynligheten for kriser og alvorlige hendelser.
- Utfører systematiske beredskapsanalyser som grunnlag for dimensjonering av beredskap og utforming av beredskaps- og kontinuitetsplaner.
- Øver målrettet og systematisk på håndteringen av kriser og alvorlige hendelser som vil berøre egen virksomhet og egne ansvarsområder.
- Evaluerer etter øvelser, kriser og alvorlige hendelser.
- Koordinerer eget arbeid med forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering av kriser og alvorlige hendelser med relevante aktører i egen og andre sektorer, på tvers av forvaltningsnivåer og mellom offentlige og private virksomheter.

Regionale føringer knyttet til samferdsel

Noen av strategiene i fylkeskommunens regionale «plan for samfunnstryggleik» er knyttet til samferdsel og fylkeskommunens ansvar som infrastruktureier:

«[B]eredskapsaktørane må involvere kvarandre i råd og prosessar, øvingar og reelle hendingar.[...] Vi må til dømes dele informasjon om konsekvensar ved svikt i infrastruktur, slik at aktørane kan førebu seg på ein hensiktsmessig måte og dimensjonere seg deretter.»

«Samfunnsplanlegging må sikre at ny eller eksisterande infrastruktur er tilpassa og sikra mot ulike farar og skade. Planmyndigheitene må ha særskild fokus på at funn i risikovurderingar og frå hendingar vert lagt til grunn ved revisjon av areal- og samfunnsplanar.»

«Infrastruktureigarane i Innlandet skal ha god oversikt over tilstanden og kritiske punkt på eigne infrastruktur. Dei skal arbeide systematisk med å følge opp og avdekke svakheiter.»²²

2.5 UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

På bakgrunn av kildene vi har gjennomgått foran, har vi utledet revisjonskriterier som vi vil vurdere fylkeskommunens praksis opp mot.

For å svare på om Innlandet fylkeskommune har en tydelig beredskapsorganisering på overordnet nivå (problemstilling 1) har vi utledet følgende revisjonskriterium:

²² Innlandet fylkeskommune, «Regional plan for samfunnstryggleik 2022-2035», s. 83, s. 103, s. 107

- Fylkeskommunen bør definere roller og ansvar i fylkeskommunens beredskapsorganisering og gjøre det kjent i virksomheten.

For å besvare om fylkeskommunen arbeider strukturert med beredskap overordnet nivå (problemstilling 2), har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen bør
 - ha kartlagt risiko- og sårbarhetsbilde gjennom overordnede ROS-analyser
 - ha utarbeidet overordnet beredskapsplaner som er kjent i organisasjonen
 - gjennomføre systematiske øvelser av det overordnede beredskapsplanverket
 - ha rutiner for evalueringer etter øvelser og reelle hendelser
 - oppdatere overordnet beredskapsplanverk når evalueringer viser behov for det
 - ha utarbeidet planer for kommunikasjon internt og eksternt ved eventuelle krisesituasjoner

For å belyse i hvilken grad fylkeskommunen har tilrettelagt for et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid innen samferdsel (problemstilling 3), har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen skal
 - gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) som avdekker aktuelle risikoer, sårbarheter og behov
 - arbeide systematisk med beredskapsplaner. Planene skal være basert på oppdaterte ROS-analyser
 - identifisere og iverksette tiltak som kan redusere uønsket risiko og sårbarheter som er identifisert i ROS-analyser

Kravene revisjonen har utledet til denne problemstillingen speiler i noen grad kriteriene som er utarbeidet for problemstilling 1 og 2. Kravene innen samferdselssektoren er imidlertid forankret i lovverk og andre føringer som gjelder spesifikt for denne sektoren. Derfor er revisjonskriteriene i dette kapitlet formulert som *skal*-krav, i motsetning til *bør*-kravene som er benyttet i vurderingene av overordnet beredskap.

3 ROLLER OG ANSVAR I BEREDSKAPSARBEIDET

Dette kapittelet belyser problemstilling 1: **Har Innlandet fylkeskommune en tydelig beredskapsorganisering på overordnet nivå?**

3.1 ROLLE- OG ANSVARSBESKRIVELSE I FYLKESKOMMUNENS BEREDSKAPSPLANVERK

Flere styringsdokumenter angir hvem som har ansvar i arbeidet med sikkerhet og beredskap i organisasjonen. I det følgende vil vi gjennomgå hvordan roller og ansvar i beredskapsorganiseringen i fylkeskommunen er beskrevet i beredskapsplaner og øvrige styringsdokumenter.

3.1.1 OVERORDNET KRISEHÅNTERINGSPLAN

Fylkeskommunen har en overordnet krisehåndteringsplan som skal dekke hele spekteret av hendelser som krever koordinert kriseledelse, fra lokale til nasjonale kriser.²³ Planen er i hovedsak rettet mot krisesituasjoner der det settes sentral kriseledelse.

I intervju opplyser beredskapssjefen at krisehåndteringsplanen er det sentrale styringsdokumentet på overordnet nivå. I denne beskrives roller og ansvar knyttet til beredskap ved kriser og uønskede hendelser.

Krisehåndteringsplanen viser til at det er utarbeidet egne beredskapsplaner for de enkelte virksomhetene, og det presiseres at «ledelsen av den enkelte virksomhet er selv ansvarlig for å håndtere en krisesituasjon innenfor eget ansvarsområde i henhold til prinsippet om nærhet og ansvar». Det fremgår videre at fylkeskommunens krisehåndtering er organisert etter tre krisenivåer:

Hva	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3
Kort omtale	«Uønsket hendelse»	«Krise»	«Katastrofe»
Definisjon	Hendelser utover «normal» håndtering i daglig drift, som krever at linja iverksetter sitt planverk.	Se 1.2 «Krisedefinisjon». Kan også være Nivå 1 hendelse som har større sannsynlighet for å øke i omfang	Kriser som truer liv og helse, store økonomiske verdier, omdømme, og/eller som gjør at viktige funksjoner ikke kan utføres
Håndteres av	Linja	Kriseledelse	Kriseledelse
Informasjon om	Informere	Varsle	Varsle
Kvalitet Sikkerhet og Beredskap	Koordinere/støtte	Håndtere	Håndtere

Uønskede hendelser på nivå 1 skal håndteres i linjen, mens kriser og katastrofer på nivå 2 og 3 utløser sentral kriseledelse. Rollen til beredskapsseksjonen er å «koordinere/støtte» ved hendelser på nivå 1, og å «håndtere» ved kriser og katastrofer på nivå 2 og 3.

²³ Dokumentet revisjonen har sett på ble sist revidert 21. juni 2023 og sist godkjent 16. september 2024. Revisjonen har fått opplyst av beredskapssjef at den overordnede krisehåndteringsplanen ble revidert 25. august 2025. Vi har ikke sett på den siste reviderte versjonen av planen.

Figuren under viser hvordan planen angir hvilke funksjoner som skal inngå i fylkeskommunal kriseledelse etter første akutfase, og hvem som er stedfortreder:

Ansvar	Vara
Fylkeskommunedirektør	Stabssjef
Sikkerhets- og beredskapssjef	Beredskapskoordinator
Beredskapskoordinator	Rådgiver risikostyring
Kommunikasjonssjef	Kommunikasjonsrådgiver
Samferdselssjef	Ass. samferdselssjef
Kompetanse- og tannhelsesjef	Ass. kompetanse- og tannhelsesjef
HR-sjef	HR-rådgiver
IT-sjef	Enhetsleder IKT-drift
Eiendomssjef	Seksjonssjef eiendomsforvaltning

Andre ledere, liaisoner, fagpersoner, fylkeskommunale eller eksterne som ansees nødvendige, innkalles etter behov.

Planen fastslår følgende om ansvaret til disse ulike aktørene:

- **Fylkeskommunedirektøren** har det overordnede og utøvende ansvaret, i samsvar med ansvar og roller i ordinær drift, inkludert å lede kriseledelsen.
- **Sikkerhets- og beredskapssjefen** skal støtte fylkeskommunedirektøren og koordinere arbeidet i kriseledelsen.
- **Beredskapskoordinator** fungerer som loggfører og skal aktivere loggføring umiddelbart.
- **Kommunikasjonssjefen** har særlig ansvar for intern og ekstern informasjon.
- **Øvrige medlemmer** av kriseledelsen ivaretar sektoransvar, og tilkalles etter behov.

Det kommer frem at fylkeskommunedirektøren skal vurdere krisens omfang (nivå 1-3) i samråd med sikkerhets- og beredskapssjef, samt leder som er «nærmest» hendelsen – altså leder for avdelingen som har ansvaret for det aktuelle fagområdet som er omfattet av krisen. Videre skal fylkeskommunedirektør, med støtte av sikkerhets- og beredskapssjef, innkalle øvrig kriseledelse og annet nødvendig personale etter behov.

Sikkerhets- og beredskapssjefen er ansvarlig for at planen revideres årlig, eller «hyppigere ved behov». Vedkommende er også ansvarlig for å gjennomgå planen årlig og vurdere oppdateringer og eventuelt nye utfordringer sammen med fylkeskommunedirektøren.

Krisehåndteringsplanen inneholder et kapittel om kriseledelse og samhandling. Her beskrives det hvem som skal varsles ved ulike krisenivåer og det er varslingsliste med kontaktinformasjon til alle i kriseledelsen og deres stedfortreder. Vedlagt planen er det også kontaktinformasjon for statsforvalter, politi, og enkelte internt i fylkeskommunen med ansvar innen nødstrøm og IKT.

- Det står at varslingsliste med kontaktinformasjon sist ble revidert 1. april 2022.²⁴ Revisjonens undersøkelser viser at flere av personene på listen ikke lenger innehar de aktuelle stillingene.
- Lista med kontaktinformasjon til statsforvalter m.fl. er sist oppdatert 21. juni 2023 og revisjonens undersøkelser viser at det er flere personer på lista som ikke lenger er i stillingen/rolle i fylkeskommunen.

Med henvisning til likhetsprinsippet understrekes det at opprinnelig organisering som hovedregel ikke skal endres under kriser, med mindre det foreligger særskilte og klart begrunnede behov.

Det er ikke omtalt i krisehåndteringsplanen om det er en ordning for beredskapsvakt utenom ordinær arbeidstid. Det framgår heller ikke hvem som har roller og ansvar for å sikre at akutte hendelser kan håndteres når de som står på varslingslistene ikke er tilgjengelige innenfor ordinær arbeidstid. I intervjuer var det flere informanter som fremhevet manglende beredskapsvaktordning som en svakhet ved fylkeskommunens beredskapsarbeid.

Planen inneholder ingen omtale av systemer, rutiner og ansvar for det løpende beredskapsarbeidet, som for eksempel ansvaret for overordnede rutiner for regelmessig arbeid med ROS-vurderinger og beredskapsplanverk.

3.1.2 KRISEKOMMUNIKASJONSPLAN

Fylkeskommunen har en overordnet krisekommunikasjonsplan som er en del av den overordnede krisehåndteringsplanen. Her beskrives administrasjonens kommunikasjonsroller og -oppgaver når det er satt sentral kriseledelse, og når det er satt kriseledelse i avdelingene.

Det kommer frem at kriseleder, lokalt eller sentralt, har ansvaret for det samlede kommunikasjonsarbeidet. Det er kriseledelsen som eier informasjonen, men kommunikasjonssjefen har det operative ansvaret. I intervju forklarer kommunikasjonssjefen at han normalt fungerer som talsperson utad ved kriser, men at kriseleder har det formelle ansvaret også for kommunikasjonen.

Videre står det at kriseleder på lokalt nivå bør vurdere om kommunikasjonssjefen skal bidra med kommunikasjonsstøtte og trekkes inn i kriseledelsen. Fylkeskommunedirektøren kan beordre at kommunikasjonen skal håndteres av kommunikasjonssjefen.

Planen presiserer at det er krisens omfang som bestemmer hvordan kommunikasjonsbehovet skal ivaretas. Det beskrives ikke hvilke kriser som vil kunne innebære ulike behov.

Planen redegjør også for ulike roller og ansvar innen krisekommunikasjonen. I beskrivelsen av kriseleder, står det at kriseleder på lokalt nivå kan benytte fylkeskommunens kommunikasjonsseksjon som ressurs, og at kommunikasjonsseksjonen da vil bistå og avlaste lokal kriseledelse. Videre fremgår det hvem som skal fungere som talspersoner på de ulike nivåene, samt deres ansvar. I tillegg spesifiseres rollene og oppgavene til kommunikasjonssjefen, kommunikasjonskoordinatoren, krisekommunikasjonsteamet og sentralbordet.

²⁴ Beredskapssjefen opplyser i e-post 21. august 2025 at kontaktlistene i den overordnede krisehåndteringsplanen ble oppdatert i revidert planen datert 25. august 2025. Revisjonen har ikke sett på denne versjonen.

I intervju med kommunikasjonssjefen får revisjonen opplyst at den overordnede krisekommunikasjonsplanen foreløpig ikke er blitt tatt i bruk eller øvd på, fordi det ikke har vært etablert sentral kriseledelse siden planen ble laget. Selv om planen også beskriver roller og ansvar innen kommunikasjonsarbeidet når det settes lokal krisestab, har altså ikke planen blitt tatt i bruk i disse tilfellene.

3.1.3 BESKRIVELSE AV ANSVAR OG ROLLER I ØVRIG BEREDSKAPSPLANVERK

Revisjonen har sett nærmere på noen av fylkeskommunens øvrige beredskapsplaner i avdelinger, seksjoner og skoler.²⁵ Disse inneholder beskrivelser av roller og ansvar innad i den aktuelle enheten ved uønskede hendelser og kriser.

Revisjonens undersøkelser viser at fylkeskommunedirektøren eller beredskapssjefen ikke er oppført på alle varslingslistene. Det varierer også hvorvidt kommunikasjonsavdelingen eller kommunikasjonssjefen er nevnt i varslingslista eller under planenes omtale av informasjonshåndtering. I en av planene står det at «IFK blir varslet ved alle kriser/ulykker» uten at det er spesifisert hvem i fylkeskommunen som skal varsles.²⁶

Ingen av planene inneholder beskrivelser av roller til sentrale funksjoner i fylkeskommunen eller informasjon om hvordan roller i egen enhet påvirkes av at hendelsen krever samhandling på tvers av nivåer eller avdelinger.

3.2 BESKRIVELSE AV ANSVAR OG ROLLER I BEREDSKAPSORGANISERINGEN I ØVRIGE STYRINGSDOKUMENTER

Revisjonen har fått opplyst fra beredskapssjefen at det ikke er noe eget dokument som eksplisitt definerer roller og ansvar knyttet til det systematiske og kontinuerlige beredskapsarbeidet. Flere av fylkeskommunens overordnede styringsdokumenter beskriver imidlertid ansvar og roller som er relevante for beredskapsarbeidet, både i det daglige og ved krisesituasjoner.

Fylkeskommunen har utarbeidet en egen retningslinje for risikostyring kalt «metodikk for risikostyring». Denne gir føringer for at risikostyring skal foregå systematisk innen de områdene fylkeskommunens plan- og styringssystem beskriver. Det kommer frem av dokumentet at fylkeskommunedirektøren er ansvarlig for utforming og implementering av dokumentet, men beredskapssjefen forvalter dokumentet på vegne av fylkeskommunedirektøren.

Metodikk for risikostyring beskriver arbeidet med risikovurderinger i fem trinn, og angir ansvarsfordeling på hvert trinn. Blant annet står det at «fylkeskommunens ledelse» skal fastsette hyppighet og omfang for risikovurderinger når ambisjonsnivået for internkontrollen fastsettes. I dokumentet fastslås det at beredskapsseksjonen har ansvar for å initiere og fasilitere gjennomføringen av fylkeskommunens overordnede ROS-analyse.

²⁵ Oversikt over beredskapsplanverket revisjonen har sett på finnes under punkt 4.2.2.

²⁶ Beredskapsplan Raufoss videregående skole

Dokumentet beskriver også hvem som har myndighet til å akseptere risiko på ulike nivåer:

- Ledere på alle nivåer: risiko på lavt nivå.
- Tjenesteeiere, prosesseiere og avdelingssjefer: risiko på moderat nivå.
- Avdelingssjefer: risiko på høyt nivå.
- Fylkeskommunedirektøren: risiko på svært høyt nivå.

Prosesseiere og tjenesteeiere for sentrale og kritiske prosesser har ansvar for risikovurdering og implementering av nødvendige tiltak.

Plan- og styringssystemet²⁷ går også inn på enkelte aspekter ved organiseringen av fylkeskommunens beredskapsarbeid, ved å beskrive sentrale prosesser og dokumenter som skal sikre planlegging, gjennomføring og styring av fylkeskommunens vedtatte politikk og planer.

Det fremgår at overordnede styringsdokumenter skal angi både hva som skal gjøres og hvem som har ansvar. Fylkeskommunedirektøren har det overordnede ansvaret for at fylkeskommunen utfører sine oppgaver, og dette utøves gjennom linjeorganisasjonen. Delegasjon av myndighet følger et hierarki der ledere på nivå 2 har myndighet på fagområdene, med mulighet for videre delegering.

Hvilke fullmakter som er delegert fra fylkeskommunedirektør er regulert i **Reglement for delegert myndighet i administrasjonen**.²⁸ Formålet med reglementet er å legge beslutningsmyndighet på et «hensiktsmessig beslutningsnivå, under hensynet til reell politisk styring og kontroll, effektiv ressursutnyttelse, samt god rettssikkerhet for borgerne og ansatte i fylkeskommunen» (s.2). Under punktet om ansvar står det: «Ansatte skal være trygge på sine roller og sitt handlingsrom, slik at flest mulig oppgaver løses nærmest innbyggerne og brukerne av fylkeskommunens tjenester».

Ifølge delegeringsreglementet er beredskapssjefen delegert fullmakt til å lede det daglige og forebyggende sikkerhetsarbeidet, samt ansvar for internkontroll knyttet til å avdekke og følge opp avvik og risiko i tråd med kommunelovens § 25-1. I tillegg fungerer sikkerhets- og beredskapssjefen som stedfortreder for fylkeskommunedirektøren i fylkesberedskapsrådet, og kan etablere fylkeskommunal kriseledelse når situasjonen tilsier det i henhold til den overordnede krisehåndteringsplanen til Innlandet fylkeskommune. Rollen inkluderer også ansvar for internkontroll knyttet til sikkerhetsarbeidet og avviksoppfølging. Rollen omfatter dermed både ledelse av sikkerhetsarbeid i det daglige og ved krise, i tillegg til oppfølging av avvik og risiko. Internkontrollfunksjonen som ligger hos beredskapsseksjonen omfatter blant annet:

- Utarbeidelse av årlig plan for internkontroll knyttet til fylkeskommunens beredskapsarbeid (besluttet av ledergruppen).
- Vedlikehold av styringsdokumenter for internkontroll.
- Sørge for nødvendige verktøy og støtte.
- Gjennomføring av internrevisjoner for å kontrollere etterlevelse.
- Oppfølging og utbedring av mangelfulle kontroller.
- Rapportering av samlet internkontrollarbeid til fylkeskommunedirektøren.

²⁷ Dokumentet er sist oppdatert januar 2024

²⁸ Opprettet 16.6.2023, sist godkjent 11.2.25.

3.3 UTØVING AV ROLLER OG ANSVAR I PRAKSIS

I det følgende presenteres funn om hvordan roller og ansvar faktisk utøves i praksis i Innlandet fylkeskommunes beredskapsarbeid. Funnene bygger på evalueringsrapporter fra tre faktiske hendelser, samt informantenes beskrivelser til revisjonen.

3.3.1 HVA VISER EVALUERINGSRAPPORTER ETTER HENDELSER

Flere hendelser har ført til etablering av krisestab på avdelingsnivå i Innlandet fylkeskommune de siste årene. Evalueringene som omtales nedenfor vil bli nærmere omtalt senere i rapporten. Her vil vi kun se på hva som fremgår av evalueringene når det gjelder utøving av roller og ansvar ved disse hendelsene.

I august 2022 **kollapset Tretten bru** etter omtrent ti års drift. Brua, som er tilknyttet fylkesvei 254 på den ene siden og E6 på den andre siden, falt ned i Gudbrandsdalslågen. To kjøretøy var involvert, men ingen personer ble alvorlig skadet. Kollapsen førte til stenging av E6 og fylkesveien, og flere lignende trebruer ble stengt i etterkant. I evalueringsrapporten etter brukollapsen var et av punktene som nevnes som årsak til at håndteringen gikk bra at: «Administrasjonen og politikere i Innlandet fylkeskommune hadde tillit til at samferdselsavdelingen håndterte hendelsen på en god måte, og blandet seg ikke inn». Samtidig beskrives det at «beredskapen oppleves [...] for personavhengig.»

Ekstremværet Hans i 2023 førte til omfattende skader på blant annet infrastruktur og bygninger, og flere hundre personer måtte evakuere. I etterkant av hendelsen har både samferdselsavdelingen og Statsforvalteren gjennomført evalueringer. I samferdselsavdelingens evaluering pekes det på enkelte uklarheter knyttet til mediehandtering mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen. Det stilles spørsmål ved behov for opplæring av flere personer for å kunne ivareta kommunikasjonsoppgaver i krisestaben over lengre tid.

Statsforvalterens rapport fremhever behov for bedre avklaring av ansvar mellom vegeiere, inkludert Innlandet fylkeskommune, spesielt når det gjelder å holde veier åpne og utføre trafikkdirigering og vedlikehold.

I mars 2025 var det en **bussulykke på fylkesvei 33** som blant annet førte til personskader, dødsfall og stengte fylkesveier. Dette er et eksempel på en hendelse der flere avdelinger og nivåer i fylkeskommunen var involvert, herunder fylkeskommunen sentralt. Ved hendelsen ble det etablert kriseledelse i Innlandstrafikk.

Evalueringsrapporten peker på usikkerhet om hvem som har ansvar og myndighet når flere avdelinger er involvert, og etterlyser tydeligere rolleavklaringer og praktisk operasjonalisering av prinsippene i det overordnede planverket. Det vises til at det i denne hendelsen var samferdselsavdelingen som var ansvarlig for håndteringen, og at «ingen, utenom IFKs øverste leder, eller kriseledelse når de aktiveres, [kan] endre på dette».

I rapporten vises det til et konkret forhold der beredskapssjef ble varslet om hendelsen, og deretter tok en aktiv rolle i krisehåndteringen på en måte som skapte usikkerhet og som brøt med ansvarsforholdene for håndteringen av hendelsen.

Evalueringen fremhever betydningen av tydelige rolle- og ansvarsavklaringer når flere avdelinger i fylkeskommunen er involvert i håndteringen av en hendelse. Det understrekes at slike avklaringer må være

gjort i forkant og fremgå klart i det overordnede planverket. Rapporten anbefaler at det gjennomgås hva som konkret er rollen til overordnet myndighet – herunder hvem som defineres som overordnet, når denne myndigheten trer i kraft, og i hvilke situasjoner det er snakk om beslutningsmyndighet versus rådgivende funksjon. Det foreslås også en gjennomgang av hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles når flere avdelinger er involvert samtidig, og hvordan dette påvirker samordningen i krisehåndteringen.

3.3.2 INFORMANTENES BESKRIVELSER

Informasjonsflyt

Beredskapssjefen opplyser at både han og fylkeskommunedirektøren varsles om alle kriser og uønskede hendelser, uavhengig av alvorlighetsgrad. Hensikten er å vurdere behovet for å aktivere fylkeskommunal krisestab. Dette bekreftes av fylkeskommunedirektøren, som presiserer at kriseinformasjon som regel går opp i linjen til ham, uavhengig av hvor i organisasjonen varselet oppstår. Dersom beredskapssjefen varsles først, er det en klar forventning om at han umiddelbart kontakter fylkeskommunedirektøren.

Ledelse og linje

Beredskapssjefen forteller at dagens organisering i fylkeskommunen gir uklarhet rundt beredskapsseksjonens mandat og rolle overfor andre avdelinger. Formelt rapporterer seksjonssjefen til administrasjonssjefen, men i praksis går rapporteringen på de fleste fagområdene seksjonen er ansvarlig for direkte til fylkeskommunedirektøren. Fylkeskommunedirektøren bekrefter dette og presiserer at det ved kriser er en direkte linje mellom beredskapssjefen og ham selv, til tross for at administrasjonssjefen formelt ligger mellom i linjeorganiseringen.

Styringsfunksjon vs. støttefunksjon

Beredskapssjefen forklarte at beredskapsseksjonen er delegert ansvar for styringsprosesser og føringer for sikkerhet, beredskap og internkontroll på vegne av fylkeskommunedirektøren, og dermed har en styringsfunksjon. Han viste til at den delegerte fullmakten fremgår av delegeringsreglementet og øvrige styringsdokumenter knyttet til risikostyring, internkontroll og sikkerhetsstyring, noe som underbygger beredskapssjefens styringsfunksjon. Samtidig fremhevet han at det kan være usikkerhet i organisasjonen om at føringer fra seksjonen i realiteten kommer fra fylkeskommunedirektøren. Dette kan gi utfordringer både i hverdagen og ved krisesituasjoner. Mens beredskapssjefen legger vekt på seksjonens styringsfunksjon, uttrykker andre informanter at seksjonen først og fremst har en støttefunksjon.

Tydelighet av roller og rolleavklaringer ved samhandling

Flertallet av informantene opplyser at de oppfatter sin egen og sin seksjon/avdelings rolle innen beredskapsarbeidet i fylkeskommunen som relativt avklart. Imidlertid trekker informanter fra beredskapsseksjonen frem at det er uklart hvilke roller ulike aktører internt i seksjonen skal ha. Det kommer frem at det primært er beredskapssjefen som involverer seg ved hendelser. Noen mener dette er uheldig både for utholdenhet over tid og for å sikre at flere ansatte får praktisk erfaring i beredskapsarbeid. Det påpekes også at enkelte har et ansvar for beredskapsarbeid som går utover stillingsbeskrivelsen.

Om rolleavklaringer ved samhandling

I intervjuene ble det gjennomgående trukket fram at de nasjonale beredskapsprinsippene skal være førende når det gjelder roller og ansvar i organiseringen av beredskapsarbeidet; kriser og uønskede hendelser skal håndteres av de som til daglig har ansvar for arbeidsområdet der hendelsen eller krisen utspiller seg.

Beredskapssjefen fremhevet at det framgår tydelig av den overordnede krisehåndteringsplanen at rollen til beredskapsseksjonen er å koordinere/støtte linjeorganisasjonen ved uønskede hendelser på nivå 1. Han trakk også fram at det er beredskapsseksjonen som skal være ansvarlig for koordineringen med Statsforvalteren/fylkesberedskapsrådet ved disse hendelsene.

Andre informanter oppga at det er behov for tydeligere rolleavklaringer i den praktiske håndteringen av kriser og hendelser på nivå 1. Det påpekes spesielt at det mangler klare avklaringer for når og hvordan beredskapsseksjonen skal involveres. Seksjonen involverer seg ofte fra første stund i hendelser som i henhold til alvorsgrad og omfang skulle håndteres på avdelingsnivå. Det ble beskrevet som uklart hva beredskapsseksjonens rolle er i kriser der det er satt kriseledelse på avdelingsnivå – om de skal gi anbefalinger, ta beslutninger eller kun observere. De mener dette ikke er konkretisert i det overordnede eller avdelingsvise planverket. Flere trakk fram et behov for tydeligere definering og forankring av roller og ansvar i beredskapsarbeidet, og at det er viktig at dette både er kjent og forstått likt av alle involverte. Det ble også bemerket at det påvirker det operative krisehåndteringsarbeidet når personer fra et overordnet styringsnivå involverer seg i hendelser.

En informant beskrev hvordan rolleavklaringen påvirket en nylig hendelse han var involvert i:

«strategisk nivå (seksjon sikkerhet og beredskap) involverte seg på en måte som gjorde det uklart hvem som faktisk hadde ansvar for kriseledelsen. Dette skapte uklarhet rundt ledelse og ansvar under hendelsen. Dette tyder kanskje på at det er utydigheter i rutiner.»

Fylkeskommunedirektøren beskrev sin rolle i to nylige kriser:

«Ved Tretten bru og uværet Hans ble det etablert krisestab i samferdselsavdelingen. Da har samferdselssjef ledet håndteringen og fylkeskommunedirektør ble orientert daglig. At det kun var lokal krisestab og ikke sentral var fordi samferdsel har vist at de har kompetanse og ressurser til å håndtere kriser og fordi man gjennom lokal krisestab har muligheten til å eskalere beredskapen ved behov.»

Samarbeid med kommunikasjonsavdelingen

Informantene uttrykker at rollene er avklart i samhandling med kommunikasjonsavdelingen i fylkeskommunen. Kommunikasjonssjefen beskrev seksjonens rolle slik:

«Kommunikasjonsseksjonens viktigste rolle er å støtte lokal krisestab etter behov. Seksjonen bistår også avdelingsledere og fungerer som rådgiver. Kommunikasjonssjefen kan selv ta initiativ til å veilede ledere i fylkeskommunen, for eksempel dersom det oppstår medieoppmerksomhet som bør håndteres – både i og utenfor krisesituasjoner. Det er lokal kriseleder som avgjør hvordan kommunikasjonsseksjonen skal involveres.»

Denne beskrivelsen samsvarer med informasjonen fra informanter som har samhandlet med kommunikasjonsavdelingen i kriser.

Samarbeid med Statsforvalteren og kommunikasjon

Fylkesberedskapssjefen hos Statsforvalteren i Innlandet oppga i intervju at de har et godt samarbeid med beredskapssjefen og dens leder i fylkeskommunen. Han fortalte imidlertid også at han opplevde at de interne rollene i fylkeskommunen ikke alltid er klart definert, og det kan være uklart hva som er beredskapsseksjonens mandat, og når og hvorvidt strategisk nivå skal involveres.

3.4 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonskriteriet forutsetter at fylkeskommunen har tydelig definerte roller og ansvar i beredskapsorganiseringen, og at dette er gjort kjent i organisasjonen.

Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Flere overordnede styringsdokumenter angir ansvar og roller i beredskapsarbeidet, både i det daglige og ved krisehåndtering, og gir formell forankring for beredskapssjefens og andre ledes myndighet. I styringsdokumentene vektlegges de nasjonale beredskapsprinsippene som tilsier at hendelser skal håndteres nærmest mulig den enheten som har ansvaret til det daglige. Samtidig skal beredskapsseksjonen ha en støttende / koordinerende funksjon ved hendelser som håndteres på de lavere nivåene, og de skal være forberedt for at situasjonen kan utvikle seg eller eskalere.

Revisjonen mener det er mangler knyttet til roller og ansvar i flere dokumenter som er sentrale i en krisesituasjon. Det er også viktig å gjennomføre øvelser i praksis for å avdekke ev. uklarheter.

Den overordnede krisehåndteringsplanen er et sentralt dokument i fylkeskommunens beredskapsarbeid. Den beskriver håndtering av hendelser med sentral kriseledelse, og deler hendelser inn i tre nivåer. Rollen til beredskapsseksjonen varierer fra støtte/koordinering på nivå 1 til håndtering på nivå 2 og 3. Planen gir imidlertid begrenset konkret informasjon om hva som inngår i seksjonens rolle på nivå 1-hendelser. Den omtaler heller ikke håndtering på tvers av avdelinger.

Gjennomgangen av beredskapsplaner på avdelings- og virksomhetsnivå viser også betydelig variasjon i hvordan roller og ansvar beskrives. Fylkeskommunedirektøren og beredskapssjefen er ikke alltid oppført på varslingslister, og kommunikasjonsseksjonen er ofte utelatt. Verken overordnet eller underliggende beredskapsplaner beskriver hvordan enheter skal samvirke på tvers av nivåer og avdelinger ved komplekse hendelser.

Informantenes uttalelser og evalueringer etter hendelser bekrefter at roller og ansvar i beredskapsarbeidet ikke er tilstrekkelig avklart i praksis. Det er særlig erklarhet knyttet til beredskapsseksjonens mandat og rolle, og det er ulik forståelse av når seksjonen har en styrende funksjon og når den skal fungere som støtte. Det er også uklart hva støttefunksjonen konkret innebærer.

Vi anser det som positivt at beredskapssjefen oppgir at det er planlagt at støttefunksjonen skal tydeliggjøres i planverket, og at rollen skal øves. I dette arbeidet bør det også inngå en klargjøring av hvordan

fylkeskommunedirektør, kommunikasjonssjef og beredskapssjef skal involveres tidlig i hendelsesforløpet, slik at de er forberedt på en eventuell utvikling eller eskalering.

Revisjonen mener det er avgjørende at slike rolleavklaringer ikke bare fremgår av overordnede beredskapsplaner, men også er tydeliggjort og samordnet i underliggende beredskapsplanverk.

Undersøkelsene våre viser at mangelfulle og uensartede beskrivelser av roller og ansvar kan skape ulike forståelser i organisasjonen. Etter pandemien har alle hendelser vært håndtert på nivå 1, og sentral kriseledelse har ikke vært aktivert. Øverste ledelse har derfor ikke fått praktisk erfaring med hvordan rollefordelingen fungerer. At krisehåndteringsplanen i liten grad er øvd på, gjør det vanskelig å avdekke hvor behovet for tydeligere avklaringer er størst. Øvelser ville gitt et bedre grunnlag for å teste og videreutvikle roller og ansvar, både i samspillet med fylkeskommunen sentralt og mellom avdelinger.

Til slutt bemerker revisjonen at planverket i hovedsak omfatter beredskapsarbeid i ordinær arbeidstid. Det mangler tydelige beskrivelser av hvordan fylkeskommunen sikrer respons og håndtering av akutte hendelser utenom arbeidstid, og hvem som har ansvar og fullmakter i slike situasjoner. Uklarhet rundt dette kan skape usikkerhet både for interne og eksterne aktører dersom hendelser inntreffer utenom arbeidstid, og kan i verste fall redusere forutsetningene for at fylkeskommunen raskt kan håndtere akutte hendelser og iverksette nødvendige tiltak.

4 DET STRUKTURELLE BEREDSKAPSARBEIDET

Dette kapittelet belyser problemstilling 2: **I hvilken grad arbeider fylkeskommunen strukturert med beredskap?**

Revisjonen har undersøkt hvordan fylkeskommunen arbeider med beredskap med utgangspunkt i fire hovedområder:

- Risiko- og sårbarhetsanalyser (kap. 4.1)
- Beredskapsplaner (kap. 4.2)
- Øvelser og evalueringer (kap. 4.3)
- Krisekommunikasjon (kap 4.4)

Undersøkelsen bygger på gjennomgang av dokumentasjon som viser fylkeskommunens beredskapsarbeid, samt øvrige relevante styringsdokumenter, rutiner, retningslinjer og rapporteringer. Dette er supplert med intervjuer av ansatte i fylkeskommunen.

Kapittelet er organisert etter de fire temaområdene. Hvert delkapittel innledes med en kort redegjørelse av de aktuelle revisjonskriteriene som legges til grunn. Deretter presenteres innhentet informasjon før revisjonen avslutter med en vurdering av fylkeskommunens praksis.

4.1 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSER

Som det framgår av kapittel 2.5 legger vi til grunn at fylkeskommunen bør ha kartlagt risiko- og sårbarhetsbilde gjennom overordnede ROS-analyser. Gjennomføringen av overordnede ROS-vurderinger, i tillegg til sektorvise vurderinger, skal utgjøre et viktig grunnlag for fylkeskommunens prioritering og samordning av ressurser og tiltak innen beredskapsarbeidet.

4.1.1 RAMMEVERK OG FØRINGER FOR RISIKOBASERT BEREDSKAPSARBEID

Fylkeskommunen har flere styringsdokumenter og planer som fastslår at beredskapsarbeidet skal være risikobasert, både på overordnet nivå og i de enkelte avdelingene. De mest sentrale dokumentene er:

- metodikk for risikostyring
- plan- og styringssystemet
- overordnet styringsdokument for internkontroll
- prosedyre for ROS-vurderinger
- mal for ROS-analyse
- veileder til risikostyringsverktøyet i Samsvar

Dokumentene gir blant annet følgende føringer:

- Det skal gjennomføres ROS-analyser for hele virksomheten minst hvert fjerde år. Resultatene fra denne skal legges til grunn for øvrige risikovurderinger.

- Avdelingssjefer med ansvar for kritiske tjenester skal foreta risikovurdering av disse tjenestene. De er også ansvarlige for implementering av risikoreduserende tiltak og eventuelle kompetansetiltak.
- Hvert ansvarsområde skal ha oppnevnte «analyseledere» med kompetanse innen ROS-metodikk og bruk av verktøyet som benyttes til ROS-analyser.
- Alle trinn i risikostyringen skal dokumenteres og resultater fra ROS-analyser skal inngå i virksomhetens øvrige rapportering.

4.1.2 PÅGÅENDE PROSJEKT – VERDIVURDERING OG VIRKSOMHETS-ROS

Ved tidspunktet for revisjonens undersøkelser hadde ikke fylkeskommunen utarbeidet en overordnet ROS-analyse for virksomheten. Det fantes heller ikke en samlet oversikt over hvilke verdier²⁹ fylkeskommunen forvalter.

Det ble startet et prosjekt for å etablere en overordnet verdivurdering og helhetlig ROS for fylkeskommunen sommeren 2024. Prosjektet, som går under navnet «Verdivurdering og virksomhetsROS», eies av fylkeskommunedirektøren og ledes av beredskapsseksjonen. Dokumentet skal ferdigstilles i løpet av 2025.

Prosjektet består av to hoveddeler: verdivurdering (identifisering og skalering av verdier) og VirksomhetsROS (analyse av trusler, konsekvenser og sårbarheter).

I prosjektplanen fremgår det at formålet med prosjektet er å

- kartlegge og rangere verdiene fylkeskommunen besitter og må beskytte. Verdivurderingen skal gjøres i alle deler av virksomheten, og dermed gi en overordnet og sammenlignbar oversikt.
- etablere et kunnskapsgrunnlag for identifisering og vurdering av risikoer som kan true fylkeskommunens funksjonsevne.
- bidra til mer presis prioritering av tiltak ved uønskede hendelser, og dermed forbedre kvaliteten på risikostyring, beredskapsplanverk og kontinuitetsplaner.

I prosjektplanen pekes det på fylkeskommunens dokument «metodikk for risikostyring» som det mest sentrale styringsverktøyet, supplert av andre relevante kilder. Samtidig fremheves det at fylkeskommunen mangler et overordnet styringsdokument og et helhetlig system for sikkerhetsstyring.³⁰

Arbeidet omfatter hele virksomheten, men inkluderer ikke implementering av tiltak. Prosjektet skal blant annet gi økt innsikt i sårbarheter og forbedrede beredskapsplaner, samt styrket krisehåndtering og kontinuitetsplanlegging. De forventede gevinstene skal realiseres gjennom videre arbeid i linjeorganisasjonen.

4.1.3 REGIONAL PLAN FOR SAMFUNNSTRYGGLEIK OG FYLKESROS

Statsforvalteren har ansvar for oversikt over risikoer og sårbarheter i fylket. Dette gjøres gjennom FylkesROS. Målet med FylkesROS er å bidra til å styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet regionalt og lokalt ved å

²⁹ Med verdier menes i denne sammenhengen de funksjoner, ressurser og interesser som er viktige å beskytte for å sikre fylkeskommunens evne til å opprettholde drift og tjenester. Dette kan omfatte samfunnskritiske tjenester (som samferdsel og utdanning), fysisk infrastruktur, informasjonssystemer, personell, samt omdømme og tillit i befolkningen.

³⁰ Beredskapssjef opplyser i e-post til revisjonen i september 2025 at et slikt styringsdokument er under utarbeidelse. Det er ikke tidsfastsatt når dokumentet skal behandles i fylkeskommunedirektørens ledergruppe, men det vil trolig behandles i oktober 2025.

kartlegge ressursbehovet, regionale beredskapsaktørers ansvar, oppdatere beredskapsplanverk og gi grunnlag for øvelser.³¹

I Innlandet er det besluttet at FylkesROS skal utgjøre kunnskapsgrunnlaget for den Regionale planen for samfunnstryggleik, der tiltakene fra FylkesROS også inngår som handlingsdel. FylkesROS danner videre grunnlaget for både beredskapsplaner og øvelsesscenarioer i fylkeskommunen.³²

FylkesROS rulleres hvert fjerde år, mens handlingsdelen oppdateres årlig. Ifølge fylkesberedskapssjefen hos Statsforvalteren kan risikobildet og kunnskapsgrunnlaget endre seg hyppigere, og det pågår derfor et kontinuerlig analysearbeid. Statsforvalteren har nå valgt å rette sitt samordningsarbeid mot å møte NATOs sju grunnleggende krav til beredskap (Seven Baseline Requirements)³³, og fylkesberedskapssjefen understreker viktigheten av at fylkeskommunens tiltak tilpasses dette for å unngå dobbeltarbeid og dårlig samordning. Beredskapssjefen i fylkeskommunen opplyser at fylkeskommunen bidrar til samordning ved å delta i dette analysearbeidet, og at Statsforvalteren deltar i utformingen av tiltak i oppfølgingen av regional plan. Han oppgir at tiltakene i handlingsplanen følges opp av ulike utvalg og arbeidsgrupper med deltakelse fra relevante aktører. Det er fylkeskommunen som disponerer midlene som skal benyttes til å iverksette tiltakene. En informant fra beredskapsseksjonen i fylkeskommunen peker på at handlingsprogrammet har manglet en konkretisering av hvordan planen skal implementeres og følges opp i praksis etter at den er vedtatt. Selv om fylkeskommunen har virkemidlene og handlingsprogrammet definerer tiltakene, kan det for eksterne beredskapsaktører være uklart hvordan oppfølgingen faktisk skal gjennomføres.

Beredskapssjefen i fylkeskommunen opplyser at det hittil har manglet et helhetlig bilde av hvilke sårbarheter som kan true virksomhetens funksjonsevne. Han mener likevel at planleggingsgrunnlaget i stor grad vært basert på et oppdatert og dekkende risiko- og sårbarhetsbilde på grunn av FylkesROS og ROS-analyser utarbeidet ved den enkelte avdeling. I tillegg får de kunnskap gjennom deltakelse i Fylkesberedskapsrådet³⁴, deltakelse i fylkeskommunalt sikkerhets- og beredskapsforum³⁵, samarbeid med både politiet og PST og gjennom generell kjennskap til fylkeskommunens arbeid. Andre informanter peker også på FylkesROS som et

³¹ Regjeringen, 2023, NOU 2023:17 «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid», s. 78

³² Innlandet fylkeskommune, «Regional plan for samfunnstryggleik 2022-2035», s. 9

³³ NATOs *seven baseline requirements* er et sett med grunnleggende krav for å styrke motstandsdyktighet (*resilience*) i medlemslandene. De syv kravene er:

1. Sikre kontinuitet i nasjonale styringssystemer
2. Sikre en robust kraftforsyning
3. Sikre evnen til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker
4. Sikre robust mat- og vannforsyning
5. Sikre evnene til å håndtere masseskadesituasjoner
6. Sikre robuste sivile kommunikasjonssystemer
7. Sikre robuste transportsystemer

Kravene er ikke juridisk bindende, men fungerer som en felles standard for hva medlemsland bør ha på plass. Statsforvalteren bruker NATOs syv krav som veiledende standard for hva som bør være på plass i det sivile beredskapsarbeidet regionalt og lokalt, og bidrar til å operasjonalisere disse kravene innenfor norsk kontekst. Kilde: DSB, «Nato»

³⁴ Fylkesberedskapsrådet ledes av Statsforvalteren, og består av regionale aktører som fylkeskommunen, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, og statlige etater og andre med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Sammensetningen kan variere med krisens art. Rådet skal bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde i fylket, være en arena for drøfting, orientering og planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og kan bidra i samordning av krisehåndtering. Kilde: Statsforvalteren i Innlandet, «Fylkesberedskapsrådet».

³⁵ Fylkeskommunalt sikkerhets- og beredskapsforum er åpent for personer som jobber med sikkerhets- og beredskap i alle landets fylkeskommuner. Beredskapssjefen i Innlandet fylkeskommune leder forumet. De har to fysiske samlinger i året, månedlige digitale møter og et arbeidsutvalg som jobber mellom disse møtene. Kilde: Intervju beredskapssjef Innlandet fylkeskommune 22. januar 2025

sentralt dokument som gir fylkeskommunen innsikt i det overordnede risikobildet i fylket. Samtidig presiserer beredskapssjefen at dokumentet ikke dekker fylkeskommunen som organisasjon, og gir begrenset informasjon om interne sårbarheter. Derfor reduserer FylkesROS ikke behovet for en egen, overordnet ROS-analyse for fylkeskommunen.

4.1.4 INFORMANTENES REFLEKSJONER OM ARBEIDET MED OVERORDNET ROS

Både beredskapssjefen og andre informanter peker på at manglende overordnet verdivurdering svekker grunnlaget for målrettet risikostyring og beredskapsplanlegging. Særlig tre forhold fremheves:

- Verdierne fylkeskommunen forvalter må være kjent og rangert
- Risikoanalyser må ta utgangspunkt i hva som faktisk er viktigst å beskytte
- Beredskapsplanverk bør bygge på slike vurderinger

Flere peker også på faren for tilfeldig risikostyring, og at tiltak kan bli enten for omfattende eller utilstrekkelige uten et tydelig kunnskapsgrunnlag. En informant påpeker at beredskapsplaner som ikke bygger på en forutgående risikovurdering, ofte blir lite treffsikre. Planarbeidet bør derfor starte med å synliggjøre hvilke verdier som skal ivaretas, og hvilke risikoer som truer tjenesteleveransen. På den måten unngår man å «skyte spurv med kanon».

Beredskapssjefen sa det slik:

«Vi må kjenne våre verdier, sårbarhetene knytta til verdiene, og vi må identifisere og iverksette risikoreduserende tiltak. Der vi har restrisiko skal vi etablere beredskapsplanverk. Dette er den metodiske tilnærmingen. [...] Tiltakene må tilpasses verdienes betydning, slik at enkelte verdier ikke møtes med for svake eller for sterke tiltak. Vi som jobber med dette hver dag, kjenner mye til hvilke verdier og sårbarheter vi har, men poenget er at hele virksomheten skal forstå det og ha et godt kunnskapsgrunnlag å jobbe ut fra.»

4.1.5 KOMPETANSE OG OPPLÆRING

I intervjuene ble det forklart at fylkeskommunen har etablert en struktur for å sikre kompetanse innen ROS-metodikk ved å oppnevne analyseledere i hver avdeling. Disse får opplæring i risikostyringsmetodikk og bruk av risikostyringsverktøyet i Samsvar. Opplæringen gis praktisk gjennom kurs ledet av rådgiver i risikostyring, i samarbeid med en ressurs fra økonomi- og styringsavdelingen. Analyselederne fungerer som veiledere for fagpersoner under gjennomføring av ROS-analyser. Beredskapssjefen opplyser at alle avdelinger har fått opplæring og har utnevnt analyseledere. 170 brukere, fordelt på rollene analyseledere og ledere, har tilgang til verktøyet og derav gjennomført opplæringen.

Beredskapsseksjonen tilbyr også alle lederne i fylkeskommunen egne lederkurs knyttet til risikostyringsverktøyet. Kursene fokuserer på hvordan ledere skal forstå og følge opp ROS-analyser, samt deres ansvar for å godkjenne risikoreduserende tiltak. Beredskapssjefen påpeker imidlertid at oppslutningen fra ledere har vært lav så langt.

Metodikken og verktøyet som benyttes til ROS-analyser ble tatt i bruk sommeren 2024. Beredskapsseksjonen har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle kompetansen blant analyselederne. Beredskapssjefen forteller at

det fortsatt gjenstår mye arbeid før risikostyringsarbeidet er fullt ut implementert i hele organisasjonen. Dette skyldes både ressursmangel og at nøkkelkompetanse i dag er bundet opp i prosjektet Verdivurdering og virksomhetsROS. I tillegg beskrives det at de er i en modningsprosess, og det må forventes at det tar tid før kompetansen er tilstrekkelig forankret og synlig i praksis.

En informant peker på at det i dag er få personer i fylkeskommunen som har både tid og kompetanse til å gjennomføre nødvendige vurderinger i risikostyringsprosessen. Han beskriver det også som et modningsarbeid, og understreker at opplæring av både ledere og analyseledere er et prioritert tiltak. Informanten har selv en sentral rolle i implementeringen, og arbeider aktivt med å få ansatte til å forstå og bruke verktøyet, pilotere det i praksis og bygge kompetanse. Han uttrykker at «[p]er nå kan de med roller og ansvar lete litt – oppleve at «alt» skal risikovurderes. De trenger å forstå hva de driver med, hva som er verdiene, og hva som kan true disse.»

Han oppgir at det nye verktøyet for risikovurdering gjør det tydelig hvilke tiltak som er fulgt opp, og hvilke verdier som er berørt. Det er ikke lenger tilstrekkelig å «sjekke av» at en ROS-analyse er gjennomført. Verktøyet stiller krav til kategorisering, ressurssetting og oppfølging av tiltak. Det er tjenesteeierne og linjeorganisasjonen som har ansvar for å følge opp tiltakene og redusere risiko i tråd med metodikken. Verktøyet vil synliggjøre områder som lever med høy risiko, eller der tiltak ikke er fulgt opp.

Informanten beskriver at det er utfordringer med å følge opp tiltak som fremkommer i risikovurderingene. Selv om tiltak identifiseres, stopper oppfølgingen ofte opp – særlig når tiltak foreslås fra avdelingsnivå til sentralt nivå.

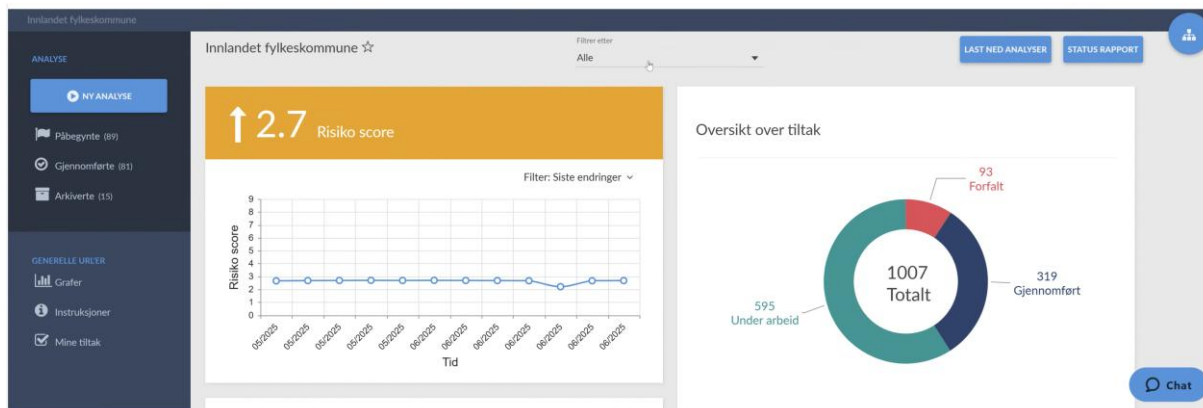
4.1.6 STATUS FOR ROS-ANALYSER VED AVDELINGENE

Som det framgår over arbeider fylkeskommunen nå med ROS-analyse på overordnet nivå. Fram til nå har risiko- og sårbarhetsbildet blant annet bygd på fylkesROS og ROS-analyser som er gjennomført på avdelingsnivå. Revisjonen har derfor sett nærmere på status for ROS-analyser i fylkeskommunens avdelinger.

Gjennomgang av risikostyringsverktøyet

Revisjonen fikk demonstrasjoner av fylkeskommunens risikostyringsverktøy Samsvar, sammen med beredskapssjefen 8. april og 2. juli 2025. Gjennomgangen viste betydelig variasjon mellom avdelinger og skoler når det gjelder omfang og kvalitet på ROS-analyser.

Skjermbildet nedenfor viser status per 2. juli 2025:



Oversikten per juli 2025 viste:

- 89 påbegynte analyser
- 81 registrerte som gjennomført
- 319 tiltak er registrert som gjennomført innen frist,
- 93 tiltak er forfalt (ikke gjennomført innen frist),
- 595 tiltak er fortsatt til behandling hos ansvarlig.

Beredskapssjefen opplyser at det er gjennomført en rekke ROS-analyser før verktøyet ble tatt i bruk sommeren 2024. Mange, men ikke alle, er overført til det nye systemet. På spørsmål til beredskapssjefen om han har oversikt over gjennomførte ROS-analyser som ikke ligger i risikostyringsverktøyet, opplyste han at det ikke finnes en slik oversikt.

Gjennomgangen av konkrete ROS-vurderinger viste følgende:

- Enkelte avdelinger hadde påbegynte eller gjennomførte ROS-analyser, mens andre manglet dette helt. Eksempelvis hadde Politisk sekretariat en påbegynt vurdering knyttet til stortingsvalget 2025, mens kommunikasjonsavdelingen ikke hadde registrert noen.
- Noen få skoler hadde flere ROS-analyser, men flertallet av skolene hadde ingen registrerte ROS-analyser. Ved nærmere innsyn i ROS-analysene som var merket som «gjennomført», ble det avdekket både testregistreringer og analyser som ikke burde vært merket som fullført, da det ikke fremgikk om tiltakene var implementerte.
- Flere ROS-analyser merket som «påbegynt» var ufullstendige og datert flere måneder tilbake.
- Ett eksempel på en komplett og gjennomarbeidet ROS-analyse ble vist fra en skole. Vi ble opplyst at denne analysen nå brukes som eksempel for andre skoler for å gjøre arbeidet mer tilgjengelig og forståelig.
- Innen samferdselsavdelingen var det registrert én ROS-analyse. Denne var fra mai 2024 og knyttet til prosjektering av en ny bru.

Avdelingssjefenes refleksjoner

På skriftlig spørsmål til avdelingssjefene i fylkeskommunen om hvilke ROS-analyser deres avdeling har gjennomført, svarte flere at de benytter ROS-metodikk innen mange fagområder i tillegg til beredskap. Vi fikk oppgitt at det blant annet var gjennomført ROS-analyser om fylkeskommunens tilskuddsordninger, innen ulike HR-områder, innen de sentrale fellessystemene (Visma, Elements, Samsvar m.fl.). Kultursjefen opplyste at de har en pågående ROS-analyse i samarbeid med tre kommuner og Riksantikvaren om kulturverdier, som blant annet vil innebære en kartlegging knyttet til hvilke kulturverdier fylkeskommunen må sikre i krisetider.

Ledelsen ved kompetanse- og tannhelse oppga at de ikke har oversikt over hvilke ROS-analyser som er gjennomført ved avdelingen i beredskapsøyemed. De forklarte det med at det ikke er mulig å sortere registrerte ROS-analyser etter tema i risikostyringsverktøyet. De la også til at det er mange ROS-analyser som ikke er lagt inn i fylkeskommunens verktøy.

Status for ROS-arbeidet ved samferdselsavdelingen omtales nærmere i kapittel 5, der det ses nærmere på beredskapsarbeidet innen dette arbeidsområdet.

4.1.7 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonskriteriet forutsetter at fylkeskommunen bør ha kartlagt risiko- og sårbarhetsbilde gjennom overordnede ROS-analyser. Etter revisjonens vurdering er kriteriet ikke oppfylt på tidspunktet for undersøkelsen, ettersom fylkeskommunen mangler en ROS-analyse av virksomheten som helhet. FylkesROS har vært brukt som kunnskapsgrunnlag, men dekker i begrenset grad interne forhold. Det gir svakt grunnlag for prioritering og samordning av beredskapsarbeidet på tvers av sektorer. Det pågående prosjektet «Verdivurdering og virksomhetsROS» vurderes som et sentralt og nødvendig tiltak for å lukke dette gapet. Når prosjektet ferdigstilles, vil fylkeskommunen trolig ha et mer dekkende grunnlag for risikostyring og beredskapsplanlegging. Revisjonen legger derfor til grunn at kriteriet kan anses som oppfylt innen kort tid, gitt at prosjektet gjennomføres etter planen.

Revisjonen ønsker å trekke fram enkelte forbedringspunkter som våre undersøkelser har vist når det gjelder ROS-arbeidet i fylkeskommunen:

Gjennomgangen av risikostyringsverktøyet viser at mange avdelinger har påbegynt eller gjennomført ROS-analyser, men også at flere analyser er ufullstendige, feilklassifiserte eller ikke fulgt opp med tiltak. For at risikovurderinger skal danne grunnlag for beredskapsplaner, må arbeidet styrkes på avdelingsnivå.

Fylkeskommunen har innført nytt risikostyringsverktøy og etablert en strategi for kompetanseheving, men undersøkelsene viser at arbeidet er ujevnt forankret. Det er store variasjoner mellom avdelingene i gjennomføring og kvalitet på ROS-analyser og nøkkelkompetanse er konsentrert til et fåtall personer. Informanter beskriver dette som en modningsprosess, og revisjonen deler vurderingen av at det fortsatt er et stykke igjen før fylkeskommunen arbeider fullt ut metodisk med risiko. Revisjonen har særlig merket seg at det er få og mangelfulle ROS-analyser ved de videregående skolene registrert i risikostyringsverktøyet. Enkelte gode eksempler finnes, men det er ikke etablert en jevn praksis. Slik vi oppfatter situasjonen i de videregående skolene per i dag, er det uklart for både beredskapsseksjonen og avdeling for kompetanse og tannhelse om det er gjennomført ROS-analyser ved alle skoler. Etter revisjonens vurdering bør fylkeskommunen sentralt sikre at skolene gjennomfører analyser og registrerer disse i risikostyringsverktøyet.

4.2 BEREDSKAPSPLANER

Som det framgår av kapittel 2.5 legger vi til grunn at fylkeskommunen bør ha utarbeidet overordnet beredskapsplaner som er kjent i organisasjonen.

Beredskapsplanlegging har som mål å forebygge uønskede hendelser og sikre en effektiv respons når kriser først inntreffer. Planverket må omfatte både sektorvise og overordnede behov, slik at ressurser og tiltak kan samordnes på tvers av virksomhetsområder. For at planene skal fungere etter hensikten, må de være kjent i organisasjonen og bygge på et riktig og oppdatert bilde av virksomhetenes funksjoner, ressurser og behov ved uønskede hendelser.

4.2.1 FYLKESKOMUNNENS OVERORDNET KRISEBEREDSKAPSPLAN

Som omtalt i kapittel 3 har fylkeskommunen en overordnet krisehåndteringsplan som skal dekke hendelser som krever koordinert kriseledelse.³⁶

Planen beskriver at de nasjonale beredskapsprinsippene er førende for fylkeskommunens beredskapsarbeid, og slår fast at den enkelte virksomhet har ansvar for å håndtere kriser innenfor sitt ansvarsområde, i tråd med prinsippene om nærhet og ansvar. Det vises også til likhetsprinsippet når det gjelder organisering:

«Likhetsprinsippet tilsier at man i utgangspunktet skal endre den daglige organisasjonen **kun** når det er strengt nødvendig. Dette betyr at selv om kriseledelsen vil måtte opprettes og samles, bør midlertidige organisatoriske endringer kun gjennomføres for spesifikke og klart begrunnede formål.»

Planen angir at sentral kriseledelse skal etableres når en hendelse har et omfang eller en karakter som gjør at det ordinære ledelsesapparatet ikke er tilstrekkelig. Kriseledelse kan også etableres i samråd med andre samfunnsaktører når situasjonen tilsier det.

Planen inneholder også følgende punkter:

- Oversikt over medlemmer i sentral kriseledelse
- Rollebeskrivelser for kriseledelsen
- Planoversikt for Innlandet fylkeskommune
- Krav til oppdatering og intern forankring
- Varslingsplan som angir hvilke aktører (stilling, navn og telefon) som skal varsles i en krisesituasjon, og deres stedfortredere.
- Organisering av kriseledelse, inkludert bruk av kontorlokaler
- Ansvarsfordeling for loggføring
- Prosedyrer for utvidelse av kriseledelse med stabsfunksjon
- Prosedyrer for evakuering
- Krav til frekvens, gjennomføring og oppfølging av øvelser
- Kontaktinformasjon til beredskapsaktører (oppdatert 21.06.23)
- Krisevarslingskort (oppdatert 1.4.22)
- Følgende ni tiltakskort:

Kortnr.	Hendelse/situasjon
1	Etablering av kriseledelsen
2	Flomsituasjon
3	Alvorlig ulykke hvor ansatte er involvert
4	Hendelse med stor pågang av media
5	Langvarig bortfall av IKT tjenester
6	Akuttoppptreden ved sykdom og skade
7	Akuttoppptreden ved vold og trusler
8	Nødtelefonnumre og nødvarsling
9	Rollespesifikke tiltakskort

³⁶ I planen vises det til at fylkeskommunen skal utarbeide eget planverk for kriser som er høyest opp i krisespekteret, slik som krig og væpnet konflikt. Revisjonen får oppgitt i intervju at disse planene ikke foreligger p.t.

Planen er tilgjengelig i fylkeskommunens kvalitetsverktøy. Ifølge beredskapssjefen er planen formidlet gjennom ulike kanaler flere ganger de siste årene. Han understreker at planverket skal gi rammer og føringer for krisehåndtering, men samtidig være fleksibelt nok til å kunne tilpasses ulike situasjoner.

Behovet for fleksibilitet ble også fremhevet av fylkeskommunedirektøren, som uttalte:

«Det er mer på tross av, enn på grunn av, dokumenter at fylkeskommunen har håndtert kriser på en relativt god måte. Styringsdokumenter viser at man har en struktur, men ethvert møte med virkeligheten innebærer at man må improvisere. Menneskelige faktorer og organisasjonskultur er helt sentralt. Personlig kjennskap mellom aktører på tvers av sektorer, og særlig mellom fylkeskommunen og aktører som Statens vegvesen, har vært avgjørende i faktiske kriser. Dette tillitsbaserte samspillet har vært viktigere enn formaliserte strukturer i enkelte tilfeller.»

4.2.2 ØVRIG BEREDSKAPSPLANVERK

Revisjonen har undersøkt hvilke beredskapsplaner som er registrert i fylkeskommunens kvalitetsverktøy. Gjennomgangen viser at det finnes planer på ulike nivåer og virksomhetsområder, og at det er betydelig variasjon i form, innhold og tilgjengelighet.

Oversikt over planverk tilgjengelig i fylkeskommunens kvalitetsverktøy:

Overordnede planer:

- Overordnet kriseberedskapsplan (sist godkjent august 2025)³⁷
- Krisekommunikasjonsplan (sist godkjent oktober 2023)
- Planverk for ulike scenarier: epidemi/pandemi (sist godkjent september 2023), atomulykke (datert mars 2022), digitale angrep (sist godkjent juni 2024), streik (sist godkjent mars 2024)

Beredskapsplaner ved avdelinger, sektorer og enheter:

- Plan for krisehåndtering i samferdselsavdelingen, godkjent september 2023, sist revidert februar 2023
- Beredskapsplan ferje, sist godkjent desember 2024
- Kriseplan Innlandstrafikk, sist revidert juni 2025
- Kontinuitets- og beredskapsplan IKT og dokumentasjonsforvaltning, sist godkjent april 2024
- Beredskapsplan for tannhelsetjenesten, godkjent november 2024
- Beredskapsplaner fra åtte videregående skoler³⁸

³⁷ Den overordnede kriseplanen revisjonen har sett på i forbindelse med prosjektet er versjonen som sist ble revidert 21. juni 2023 og sist godkjent 16. september 2024. Revisjonen har fått opplyst av beredskapssjef at den overordnede krisehåndteringsplanen ble revidert 25. august 2025. Vi har ikke sett på den siste reviderte versjonen av planen.

³⁸ Revisjonen har i august 2025 fått tilsendt beredskapsplanen til en videregående skole på e-post fra beredskapssjef. Denne planen var ikke lagret i kvalitetsverktøyet.

Funn fra revisjonens gjennomgang:³⁹

- Planene er svært ulike i form, innhold, struktur og detaljnivå. Dette gjaldt også beredskapsplanene fra ellers liknende enheter, slik som videregående skoler.
- Det varierte om planene inneholdt dato for siste revidering. Flere planer hadde godkjennings- eller revideringsdato som var eldre enn ett år. Enkelte planer hadde motstridende dateringer, som for eksempel en plan som det sto at var opprettet 23. august 2023, sist revidert 22. august 2022 og sist godkjent i februar 2025.
- Det varierte om planene inneholdt føringer for revideringer og oppdateringer.
- De fleste planene inneholdt informasjon om øvingsfrekvens, men innholdet varierte.
- Det varierte om planene inneholdt føringer for evalueringer.
- Det varierte om planene inneholdt henvisning til overordnet planverk.
- Alle planene inneholdt varslingsliste med informasjon om stilling, navn og telefonnummer. Det varierte om listene også inneholdt informasjon om stedfortredere.
- Det varierte om planene inneholdt informasjon om loggføring.
- Det varierte om planene inneholdt informasjon om rollene til øvrige interne beredskapsaktører. Enkelte planer hadde ingen henvisninger til andre aktører i fylkeskommunen enn eget tjenesteområde, mens andre planer hadde informasjon om at «Fylkeskommunen» (uten nærmere spesifisering) skal varsles ved alle kriser, noen planer anga at fylkeskommunedirektør eller beredskapssjef skal varsles ved kriser av et visst nivå, og noen planer hadde henvisninger til kommunikasjonsavdelingen. En av planene hadde følgende beskrivelse av «fylkeskommunal kriseledelse»: «Fylkeskommunedirektøren etablerer en strategisk kriseledelsesfunksjon som har i oppgave å forestå samordning av kommunikasjon i forbindelse med krisesituasjoner der en må forvente vesentlig større media-/publikumspågang enn normalt. Denne gruppen ledes av en kommunikasjonsleder som etablerer og leder en krisekommunikasjonsstab.»

Tilgjengelighet

Revisjonen erfarte at det var noe utfordrende å finne fram til beredskapsplaner i kvalitetsverktøyet. Flere planer er kun merket som «beredskapsplan» uten angivelse av virksomhetsområde. Skolene har ulik praksis for hvor planene er lagret i systemet, og mange har ikke noen plan liggende i sin mappe.

Beredskapssjefen opplyser at han har etterspurt en samlet oversikt fra avdelingsledelsen ved kompetanse og tannhelse, men at dette foreløpig ikke er mottatt. Han uttaler også at dersom det ikke ligger en beredskapsplan i skolens mappe i kvalitetsverktøyet, må det antas at planen ikke finnes der.

Ledelsen i kompetanse og tannhelse opplyser i e-post at det er den enkelte virksomhet/skole som har ansvar for å holde egne planer oppdatert. Oppfølgingen skjer i hovedsak gjennom rektormøter, og det foregår ingen tilsynsvirksomhet fra avdelingsnivå. De peker på at noen skoler kan ha planene lagret andre steder enn i kvalitetsverktøyet.

³⁹ Vi så på følgende punkter: datoer for de tre siste revideringer, oppdateringsrutiner, føringer for øvinger og evalueringer, henvisninger til overordnet beredskapsplanverk, varslingsrutiner, varslingsliste, loggføringsrutiner, henvisninger til øvrige interne beredskapsaktører.

4.2.3 KONTINUITETSPLANER

Flere informanter har fremhevet at kontinuitetsplaner er minst like viktige som beredskapsplaner. Slike planer skal sikre at avdelingene har en plan for hvordan de kan opprettholde eller raskt gjenoppta tjenesteleveranser ved kriser og uforutsette hendelser, som for eksempel ved tekniske feil eller personalmangel.⁴⁰

Ved revisjonens gjennomgang i kvalitetsverktøyet, fant vi kontinuitetsplaner ved følgende virksomhetsområder:

- Beredskapsseksjonen
- Samfunnsutvikling
- Seksjon for økonomi og styring
- IKT og dokumentasjonsforvaltning
- Eiendom
- Innlandstrafikk
- Næring og internasjonalt samarbeid
- Kompetanse og tannhelse
- Fylkesadvokaten

De fleste kontinuitetsplanene inneholdt

- Informasjon om overordnet oppdrag for virksomhetsområdet
- Prioritering av oppgaver ved 40% sykefravær
- Oversikt over nøkkelpersonell
- Tiltak for å sikre kontinuitet for prioriterte funksjoner

Planene er i hovedsak godkjent av beredskapsseksjonen i 2023 eller 2024.⁴¹ Innholdet fremstår imidlertid i flere tilfeller som utdatert. Det var flere henvisninger til hjemmekontor som hovedregel for å hindre smittespredning og det var eksempler på nøkkelpersonell som ikke lenger er ansatt. Unntaket var kontinuitetsplanen til Innlandstrafikk som var godkjent i 2025. Denne planen er mer omfattende og inneholder detaljerte vurderinger av hendelser som kan påvirke driften, samt konsekvensvurderinger for ulike fagenheter.

Beredskapssjefen opplyser at kontinuitetsplanene ble utarbeidet under pandemien, da det ble gitt et oppdrag til alle avdelinger om å lage planer basert på en forenklet veileder. Dette forklarer hvorfor flere av planene er knyttet til smittevern og hjemmekontorløsninger, og at de for øvrig har relativt lite spesifikk informasjon knyttet til den aktuelle virksomheten. Etter pandemien har det ikke blitt gitt nytt oppdrag om å revidere eller videreutvikle kontinuitetsplanene. Beredskapssjefen sier at dette er et bevisst valg, fordi det pågående prosjektet med verdivurdering og virksomhetsROS vil gi et mer presist grunnlag for fremtidig kontinuitetsplanlegging, og fordi omorganisering av fylkeskommunen gjør at det er lite hensiktsmessig å oppdatere planene før ny struktur er på plass.

⁴⁰ I årsberetning for 2022 rapporteres det at det «i 2022 blitt utarbeidet og oppdatert kontinuitetsplaner for ulike deler av virksomheten. Det gjør at fylkeskommunen er bedre forberedt på å kunne håndtere og prioritere ressurser og levere fylkeskommunens samfunnskritiske tjenester i tilfelle uønskede hendelser.»

⁴¹ Beredskapssjef opplyser i e-post 21. august 2025 at kontinuitetsplanene er godkjent av egne virksomhetsledere/avdelingssjefer. Grunnen til at planene er merket godkjent fra beredskapsseksjonen er at i på vegne av avdelingene har publisert planverket i kvalitetssystemet. Han oppgir at det er et pågående ryddearbeid i kvalitetssystemet for å sørge for at alle dokumenter har riktig organisasjonstilhørighet.

4.2.4 OPPDATERING OG HARMONISERING MELLOM PLANENE

Informanter fra beredskapsseksjonen opplyser at seksjonen har ansvar for å sikre at beredskapsplanverket i fylkeskommunen er oppdatert og harmonisert. De tilbyr veiledning til avdelinger og skoler etter forespørsel, men har ikke oversikt over alt underordnet planverk, dets oppdateringsstatus eller om det er i samsvar med overordnet plan. Flere informanter fra samferdselsavdelingen trakk det fram som en utfordring at det er uklart når ulike beredskapsplanverk gjelder og hvordan de samvirker når flere avdelinger i fylkeskommunen er involvert. Det ble trukket fram flere eksempler, som brukollapsen på Tretten og bussulykken på Gjøvik, der flere beredskapsplaner ble tatt i bruk parallelt siden det var flere avdelinger som hadde etablert krisestab.

I årsberetningen for 2024 rapporterer beredskapsseksjonen om følgende:

«Det er behov for å utvikle beredskapsplanverket, herunder kontinuitetsplanlegging, for hele krisespekteret. Noe er blitt gjort i 2024, men det gjenstår mye arbeid med dette. Det gjenstår også arbeid med å få en enhetlig hendelseshåndtering i virksomheten, både i forhold til kompetanse, planverk og rutiner.»

4.2.5 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonskriteriet forutsetter at fylkeskommunen bør ha utarbeidet et overordnet beredskapsplanverk som er kjent i organisasjonen.

Fylkeskommunen har etablert et overordnet beredskapsplanverk. Dette omfatter en krisehåndteringsplan, en krisekommunikasjonsplan og scenarioavhengige planer for ulike typer hendelser. Planene gir føringer for organisering, ansvar og varsling ved kriser, og de er gjort tilgjengelig i fylkeskommunens kvalitetssystem. Etter revisjonens vurdering utgjør dette et viktig grunnlag for beredskapsarbeidet. Revisjonen vurderer derfor at kriteriet i stor grad oppfylt når det gjelder å utarbeide et overordnet beredskapsplanverk.

Undersøkelsene våre viser imidlertid at ikke alle planene er oppdaterte, og som omtalt i kapittel 3 er de overordnede planene mangelfulle når det gjelder definisjoner av roller og ansvar på ulike krisenivåer og ved samhandling. Når beredskapsplaner inneholder utdatert eller ufullstendig informasjon, svekker det planverket som styrings- og arbeidsverktøy. Planene skal gi en felles forståelse av hvordan ulike situasjoner skal håndteres, og feil eller mangler kan skape usikkerhet i en krisesituasjon.

For å få et helhetlig bilde av fylkeskommunens beredskap må en også se på planene nedover i avdelingene. Her er bildet uoversiktlig. Revisjonen mener det er særlig uheldig at verken beredskapssjefen eller ledelsen i kompetanse- og tannhelseavdelingen har oversikt over om de videregående skolene har beredskapsplaner og om disse er oppdaterte. Fylkeskommunen sentralt bør sikre oversikt over dette og sørge for at alle de videregående skolenes planer er oppdaterte.

Gjennomgangen vår viser at de beredskapsplanene som finnes i kvalitetssystemet (Samsvar) er svært ulike i form og innhold. Vi synes det er vanskelig å se at lokale forhold alene kan forklare slike ulikheter. Etter revisjonens vurdering ville det vært hensiktsmessig om beredskapsseksjonen tok en mer aktiv rolle i å utarbeide en mal for beredskapsplaner som avdelinger og enheter kunne benytte. Beredskapsseksjonen har den faglige kompetansen til å vurdere hvilke elementer som bør inngå i planene, og de kunne samtidig få satt søkelys på samhandlingen mellom skolene og fylkeskommunen sentralt og med andre avdelinger.

Videre erfarte revisjonen at det var krevende å finne frem til flere av planene i kvalitetssystemet. Manglende merking og ulik praksis for lagring gjør planene mindre tilgjengelige. Dette er uheldig. For at planene skal kunne fungere som et nyttig verktøy, må de være både oppdaterte og lett tilgjengelige.

På denne bakgrunn vurderer revisjonen at fylkeskommunen i hovedsak har etablert et overordnet beredskapsplanverk, men at manglende oppdatering, oversikt, harmonisering og tilgjengelighet svekker planverket som styrings- og arbeidsverktøy. Dette innebærer en risiko for at planene ikke gir et tilstrekkelig godt grunnlag for krisehåndtering i praksis.

4.3 ØVELSER OG EVALUERINGER

Det er i denne revisjonen lagt til grunn at fylkeskommunen bør

- gjennomføre systematiske øvelser av det overordnede beredskapsplanverket
- ha rutiner for evalueringer etter øvelser og reelle hendelser
- oppdatere overordnet beredskapsplanverk når evalueringer viser behov for det.

God beredskap handler ikke bare om å ha planer basert på et oppdatert risiko- og sårbarhetsbilde, men om å ha et planverk som fungerer i praksis. Dette innebærer at planene må være kjent og innarbeidet gjennom øvelser. Innlandet fylkeskommunes overordnede krisehåndteringsplan legger vekt på dette:

«Foruten reelle krisehendelser er øvelser den virkelige testen av beredskapsplaner og arbeidet med dette. Krisehåndteringsplanen kan derfor sies å først være kvalitetssikret og testet når den er øvet. Gjennom øving, evaluering og revisjon skal planen være gjenstand for kontinuerlig oppdatering.»

Fylkeskommunen fremhever også øvelser som en sentral del av arbeidet for å utvikle en sterk sikkerhetskultur:

«Det er under øvelser vi kan finne ut hvordan vi samhandler, hva vi egentlig kan, og hvordan vi vil kunne prestere under ulike forhold. Å skape gode læringsmiljøer, hvor det er trygt å gjøre «feil», vil på sikt skape gode vilkår for håndtering av kommende hendelser og kriser. Hvis vi samtidig sørger for å lære, og derav endre, vil vi være på god vei til å skape en god sikkerhetskultur i Innlandet fylkeskommune.»⁴²

4.3.1 FØRINGER FOR ØVELSER OG EVALUERINGER I BEREDSKAPSPLANVERK

Fylkeskommunens **krisehåndteringsplan** fastslår at det årlig skal holdes en teoretisk øvelse av planen med kriseledelsen, og at det minst hvert annet år skal gjennomføres en større øvelse med eksterne aktører. Planen stiller krav om at øvelser skal planlegges i god tid, og at alle øvelser skal evalueres i etterkant med tilbakemeldinger fra deltakerne. Resultatene og forslag til forbedringer skal presenteres for fylkeskommunedirektøren, sammen med anbefalte tiltak og eventuelle endringer i planverket. Om dokumentasjon står det at «viktige funn fra øvelser skal dokumenteres på en hensiktsmessig måte».

⁴² Innlandet fylkeskommune, «Øvelsessystematikk i IFK»

Det varierer i hvilken grad øvrige beredskapsplaner i fylkeskommunen inneholder føringer for øvelser og evalueringer. Nedenfor følger noen eksempler.

- Beredskapsplanene for **streik, atomulykke og responsplan for digitale angrep** inneholder ikke føringer for øvelser av planverket eller evalueringer etter øvelser eller hendelser. Det vises imidlertid til at planene inngår i beredskapsplanverket til fylkeskommunen, der overordnet krisehåndteringsplan er førende.
- Den overordnede **krisekommunikasjonsplanen** omtaler ikke øving av den overordnede planen, men legger til grunn at kommunikasjonsplanene som skal utarbeides for den enkelte hendelse bør evalueres etterpå. Evaluering etter hendelser står også som en av oppgavene til kommunikasjonssjef, og det står at dette innebærer «debriefing, forbedringspunkter, hva gikk bra, oppdatering av planverk».
- Beredskapsplanen for **tannhelsetjenesten** har samme ordlyd som den overordnede krisehåndteringsplanen når det gjelder øvelser og evalueringer.
- Beredskapsplanen for **samferdselsavdelingen** slår fast at avdelingen skal ha «en årlig opplærings- og øvelsesplan for kriseorganisasjonen». Samferdselssjefen⁴³ opplyser til revisjonen at en slik plan ikke er utarbeidet. Samferdselsavdelingens beredskapsplan har for øvrig detaljerte føringer for evaluering etter hendelser, blant annet om tidspunkt, innhold, dokumentasjon og oppfølging. Dette omtales nærmere i kapittel 5.
- **Videregående skoler** har i varierende grad føringer om øvelser i sine beredskapsplaner. Av de sju planene revisjonen har sett på, sier de fleste noe om øvingsfrekvens, men dette varierer fra formuleringer som «jevne mellomrom» til mer konkrete krav om at øvelser skal tidfestes årlig og inngå i skolens årshjul. Det er også ulikt hvorvidt planene inneholder føringer for gjennomføringen av øvelser og for evaluering i etterkant.

Rutiner, verktøy og malverk for øvelser

I årsberetningen for 2023 rapporteres det at «det er behov for å videreutvikle og øve planverket i virksomheten. Øvelsesmetodikk for virksomheten er påbegynt, men ikke avsluttet. Oppstart med årshjul for øvelser overføres til 2024.»

Beredskapssjefen har oversendt revisjonen flere dokumenter som gir veiledning i hvordan beredskapsøvelser kan planlegges og gjennomføres i fylkeskommunen. Han oppgir at disse ligger tilgjengelig for avdelingene i Teams. Etter revisjonens forståelse har fylkeskommunen på revisjonens undersøkelsestidspunkt ikke etablert et årshjul for øvelser.

Powerpoint-dokumentet «Øvelsessystematikk i IFK» gir en overordnet beskrivelse av ulike scenarier som kan øves, samt formålet med og strukturen i en øvelse. Det finnes også korte veiledninger om ulike type øvelser, og maler for undervisningsplan, evalueringsrapport og oppfølgingsplan i forbindelse med øvelser.

⁴³ Revisjonen har intervjuet assisterende samferdselssjef Anita Brenden Moshagen, som på tidspunktet for revisjonen var konstituert samferdselssjef. I rapporten vil hun omtales som «samferdselssjef».

4.3.2 STATUS FOR ØVELSER AV OVERORDNET PLANVERK

Beredskapssjefen opplyser at det foreligger klare krav til øvelser av den overordnede krisehåndteringsplanen. Likevel beskriver han dette som «et av de store hullene i fylkeskommunen når det gjelder beredskapsarbeidet.» Han mener at kriseledelsen reelt sett ikke er blitt trent. Årsaken forklares med begrensede ressurser, da planlegging og gjennomføring av slike øvelser er tidkrevende. Dette samsvarer med opplysningene i årsberetningen for 2024, hvor det rapporteres at «den fylkeskommunale kriseledelsen ikke er blitt øvd i 2024». Han oppgir at det er planlagt at støttefunksjonen til beredskapsseksjonen, slik denne er omtalt i den overordnede krisehåndteringsplanen, skal detaljeres og deretter øves».

Det siste tilfellet der kriseledelsen ble øvd var i 2022. Da ble det gjennomført en skrivebordsøvelse med scenario basert på et dataangrep. Ifølge en ansatt i beredskapsseksjonen ble øvelsen planlagt og gjennomført etter metodiske prinsipper, med påfølgende evaluering og revisjon av krisehåndteringsplanen. Revisjonen har fått tilgang til dokumentasjon fra øvelsen. I evalueringsrapporten fra øvelsen pekes det på mangler i overordnet planverk og at enkelte planer ikke forelå. Det ble anbefalt å revidere eksisterende planverk, ferdigstille manglende planer og sikre at relevante planer er tilgjengelig for strategisk nivå.

Beredskapssjef opplyser at det også i oktober 2024 ble gjennomført en enkel skrivebordsøvelse for samtlige avdelinger i sentraladministrasjonen knyttet til en digital hendelse. Evaluering/innspill fra samtlige ble innhentet. Revisjonen har ikke sett dokumentasjon fra denne øvelsen.

Flere informanter bekrefter behovet for økt øvingsaktivitet. En informant påpeker at det nå er «modent for å gjennomføre bredere øvelser med kriseledelsen», med særlig vekt på informasjonshåndtering og varslingsrutiner.

Et tilbakevendende tema blant informantene er behovet for beredskapsøvelser på tvers av avdelinger og nivåer i fylkeskommunen, spesielt for å avklare roller og ansvar, inkludert aktivering av stedfortredere og involvering av beredskapsseksjonen. Flere informanter peker på at eksisterende planverk i stor grad er teoretisk, og at manglende praktisk testing skaper uklarhet om roller og ansvarsfordeling. En informant bemerker at det kan være utfordrende å øve en stab man selv er en del av, og anbefaler derfor å benytte ekstern øvingskompetanse.

Samferdselsavdelingen etterlyser økt samspill med overordnet kriseledelse i øvingssammenheng. Det fremgår at avdelingen har brukt den overordnede krisehåndteringsplanen som grunnlag for sin egen, men at det aldri har blitt gjennomført felles øvelser på tvers av avdelinger eller nivåer. En informant uttrykker at mer systematisk øvingsarbeid kunne ha avdekket organisatoriske svakheter som kunne vært fulgt opp.

Flere informanter viser til at fylkeskommunen skal delta i øvelsen «Birkebeiner» i november 2025, i regi av forsvaret, og at dette planlegges som en større intern øvelse. Det ble uttrykt forventninger om at øvelsen kommer til å være en viktig anledning for å teste og videreutvikle fylkeskommunens beredskapsplanverk.

Det trekkes også frem at fylkeskommunen i hovedsak har trent på naturhendelser, men aldri har øvd på såkalte hybride situasjoner – det vil si hendelser påført av aktører utenfra, slik som cyberangrep eller desinformasjonskampanjer.

4.3.3 STATUS FOR ØVELSER AV PLANVERK PÅ AVDELINGSNIVÅ

Revisjonen har sendt skriftlige spørsmål til avdelingsledere om status for dette arbeidet.⁴⁴ Det er ikke innhentet detaljert dokumentasjon om øvelser av beredskapsplaner på avdelingsnivå utover mottatt svar fra avdelingslederne. Beredskapssjefen oppgir at seksjonen innhenter informasjon om øvelser som er gjennomført av avdelingene i sentraladministrasjonen i forbindelse med årsrapporteringen til fylkestinget, men at de ikke innhenter status på dette for skolene.

I svarene viste flere av lederne til tiltak som gjennomføres av beredskapsseksjonen, og oppgir at de ikke gjennomfører egne øvelser på avdelingsnivå. Enkelte opplyser likevel at det er gjennomført noen øvelser på spesifikke fagområder innenfor enkelte sektorer.

Ledelsen ved avdelingen kompetanse og tannhelse har opplyst at de ikke har en samlet oversikt over øvelser som gjennomføres på skolene, eller i samarbeid med eksterne aktører lokalt (som f.eks. politiet). De skrev også at det ikke er gjennomført øvelser i sentraladministrasjonen i kompetanse og tannhelse. De påpekte imidlertid at «faktiske hendelser brukes jevnlig som erfaringsdeling i rektorkollegiet, og som grunnlag for kontinuerlig forbedring».

Årsberetningene gir noe informasjon om øvingsaktivitet innen beredskap. I årsberetningen for 2024 rapporterer beredskapsseksjonen om «noen øvelser i linjeorganisasjonen» i 2024. Beredskapssjefen oppgir i e-post at fylkeskommunen i 2024 deltok på samvirkeøvelsen «Øvelse Skibladner».

I 2023 rapporteres det at om øvelser i mars og mai innen samferdsel, og i 2022 fremgår det at samferdselsavdelingen gjennomførte to skrivebordøvelser med scenarier knyttet til veiinfrastrukturen. I tillegg rapporteres det om at det ble gjennomført flere øvelser knyttet til Randsfjordferga, inkludert prosedyreøvelser og en større spilløvelse med deltakelse fra både strategisk og operativt nivå.

4.3.4 VI EVALUERINGER OG OPPFØLGING ETTER HENDELSER

Evaluering av reelle hendelser er et viktig ledd i beredskapsarbeidet. Målet er å identifisere læringspunkter og iverksette tiltak, slik at tilsvarende hendelser kan håndteres bedre neste gang og feil ikke gjentas.

Som tidligere omtalt, har det de siste årene vært flere hendelser i Innlandet som har ført til etablering av lokal kriseledelse i Innlandet fylkeskommune:

- Tretten bru-kollapsen (2022)
- Ekstremværet Hans (2023)
- Uværet Lathans (2024)
- Bussulykken på fylkesveg 33 (2025)

Alle hendelsene har vært håndtert av samferdselsavdelingen, med unntak av bussulykken på fv. 33. I den hendelsen etablerte både Innlandstrafikk (ved samferdselsavdelingen) og Gjøvik videregående skole (ved avdeling kompetanse og tannhelse) kriseledelse, da ulykken involverte flere av skolens elever.

⁴⁴ Alle avdelingslederne ble bedt om å besvare følgende spørsmål: Hvilke beredskapsøvelser er gjennomført siden januar 2022 til i dag, og hvordan er disse fulgt opp? Hvilke øvelser er planlagt framover? Hvordan bruker dere erfaringer fra faktiske hendelser eller øvelser til forbedring? Har avdelingen retningslinjer eller planer for gjennomføring, evaluering og dokumentasjon av øvelser?

Det er gjennomført evalueringer etter hendelsene, enten av eksterne konsulenter eller av fylkeskommunen selv. Revisjonen har mottatt dokumentasjon knyttet til alle hendelsene, inkludert interne evalueringer gjort av samferdselsavdelingen.⁴⁵

De evalueringsrapportene revisjonen har hatt tilgang til, fokuserer i hovedsak på hvordan hendelsene ble håndtert av samferdselsavdelingen og på samarbeid med involverte eksterne aktører. Enkelte av rapportene inneholder imidlertid også læringspunkter og forslag til tiltak som gjelder fylkeskommunens beredskapsseksjon og beredskapsarbeidet på tvers av nivåer og avdelinger:

- **Tiltak etter ekstremværet Hans**

Et eget dokument, «Oppfølging etter evaluering av uværet Hans» (datert 23. februar 2024), foreslår konkrete tiltak basert på læringspunktene fra evalueringen. To sentrale temaer trekkes frem:

Kompetanse i stabsmetodikk og øvelser: Det ble identifisert behov for blant annet økt kunnskap om roller, ansvar og samarbeid med uteapparatet og resten av fylkeskommunen. Det foreslås kurs i stabsmetodikk før pinse 2024 og to realistiske øvelser innen 15. september 2024. Ansvar er lagt til beredskapsseksjonen, i samarbeid med samferdselsavdelingen.

Bruk av CIM: Det pekes på behov for opplæring i bruk av det digitale krisehåndteringssystemet CIM for alle med relevante roller. Det foreslås å utvikle en kursplan tilpasset ulike funksjoner, med frist innen mai 2024. Ansvar er lagt til beredskapsseksjonen, i samarbeid med samferdselsavdelingen.

- **Læringspunkter etter bussulykken på fv. 33**

I evalueringsrapporten etter bussulykken på fv.33 pekes det på behov for tydeligere rolle- og ansvarsavklaringer når flere avdelinger i fylkeskommunen er involvert i en hendelse. Følgende punkter trekkes frem som tema for videre gjennomgang av overordnet planverk:

- Klargjøring av ansvar og roller, særlig i situasjoner hvor forholdene endrer seg underveis
- Avklaring av hvem som har beslutningsmyndighet og når myndighet utøves
- Fordeling av ansvar ved overtakelse mellom avdelinger
- Bruk av CIM når flere avdelinger er involvert

Status for oppfølging

Ifølge beredskapssjefen gjennomførte samferdselsavdelingen kurs i stabsmetodikk høsten 2024 for ansatte med roller i avdelingens krisehåndtering. Den sentrale kriseledelsen i fylkeskommunen, inkludert stedfortredere, gjennomførte tilsvarende kurs i august 2025.

Når det gjelder øvelser, opplyser beredskapssjefen at det er utarbeidet dreiebøker for ti ulike hendelsesscenarioer som kan benyttes ved framtidige øvelser. Fylkeskommunene deltok i samvirkeøvelsen «Øvelse Skibladner» i regi av Øvingsutvalget Innlandet i mai 2024. Dette var en spilløvelse hvor samferdselsavdelingen i samspill med beredskapsseksjonen øvde transportberedskap og evakueringskapasitet.

⁴⁵ Beredskapssjef har i august 2025 sendt revisjonen logg fra hendelsen fra Gjøvik videregående skole etter bussulykken. Det oppgis at skolen ikke har foretatt eller deltatt i noen evaluering etter hendelsen, men de har foretatt en debrief med ansatte som var involvert.

Opplæring i CIM er foreløpig ikke gjennomført, på grunn av manglende kapasitet. Dette oppgir beredskapssjefen at inngår i beredskapsseksjonens oppgaveportefølje i virksomhetsplanen for 2025.

Videre får revisjonen opplyst at samferdselsavdelingen skal legge frem revidert beredskapsplan i august 2025. I den forbindelse vil det vurderes om planen er tilstrekkelig samordnet med fylkeskommunens overordnede krisehåndteringsplan, jf. læringspunktene omtalt i evalueringen etter bussulykken.

4.3.5 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonskriteriet forutsetter at fylkeskommunen bør gjennomføre systematiske øvelser av det overordnede beredskapsplanverket, gjennomføre evalueringer etter øvelser og reelle hendelser, samt oppdatere overordnet beredskapsplanverk når evalueringer viser behov for det. Revisjonen vurderer at kriteriene i liten grad er oppfylt.

Revisjonen konstaterer at fylkeskommunen har føringer for øvingsaktivitet i sitt overordnede beredskapsplanverk. Planen stiller krav om årlige skrivebordsøvelser og større øvelser minst hvert annet år. Disse kravene er i liten grad oppfylt. Kriseledelsen har kun vært øvd én gang de siste tre årene (2022), og det fremgår av årsrapportene for 2023 og 2024 at kriseledelsen ikke har blitt øvd. Etter revisjonens forståelse har det heller ikke vært gjennomført øvelser på avdelingsnivå som har involvert sentral kriseledelse eller samhandling på tvers av avdelinger. Det er gjennom slike øvelser det kan avklares hvordan rutinene fungerer i praksis, hvordan rollene oppfattes, hvordan informasjonen flyter og hvordan samhandlingen fungerer.

På avdelingsnivå fremstår samferdselsavdelingen som den enheten som både øver mest og som har flest hendelser å håndtere, noe som omtales nærmere i kapittel 5. De hendelsene som har oppstått, er evaluert, og det er identifisert og iverksatt konkrete forbedringstiltak. Andre avdelinger har et mindre aktivt forhold til øvelser. Etter vår forståelse har for eksempel ikke avdeling for kompetanse og tannhelse en oversikt over øvelsesaktivitet eller evalueringer ved de videregående skolene. Etter revisjonens vurdering er dette uheldig. Erfaring viser at hendelser på videregående skoler kan oppstå og er noe skolene må være forberedt på.

Fylkeskommunen har altså et planverk som stiller tydelige krav til øving, evaluering og oppdatering, og enkelte avdelinger – særlig samferdsel – følger opp dette i praksis. Likevel fremstår manglende øving på overordnet nivå og på tvers av nivåer og avdelinger, samt manglende oversikt over øvingsaktivitet i videregående skoler som vesentlige svakheter. Når øvelser ikke gjennomføres, svekkes også grunnlaget for evaluering og systematisk forbedring av beredskapsarbeidet.

4.4 KRISEKOMMUNIKASJON

Det siste temaet revisjonen har undersøkt innen fylkeskommunens overordnede beredskapsarbeid, er krisekommunikasjon. Korrekt, troverdig og tidsriktig kommunikasjon kan være avgjørende for god og effektiv håndtering av uønskede hendelser og kriser. God kommunikasjonsberedskap forutsetter planverk, organisering, øving og aktivt arbeid i forkant av kriser. Når krisen inntreffer, bidrar dette til bedre informasjonsflyt, raskere situasjonsforståelse og mer samordnet respons. Revisjonen har lagt til grunn at fylkeskommunen bør ha utarbeidet planer for kommunikasjon internt og eksternt ved eventuelle krisesituasjoner.

4.4.1 OVERORDNET KRISEKOMMUNIKASJONSPLAN

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet en overordnet plan for krisekommunikasjon.⁴⁶ Planen skal benyttes i krisesituasjoner og beskriver hvordan kommunikasjonsarbeidet skal organiseres og gjennomføres, både internt og eksternt. Kommunikasjonssjefen opplyser i intervju at planen i utgangspunktet er laget for situasjoner der det er etablert sentral krisestab, men at prinsippene også gjelder når det er satt kriseledelse på lavere nivå.

Planen er en del av fylkeskommunens overordnede beredskapsplanverk og redegjør blant annet for prinsipper for krisekommunikasjon. Her vektlegges viktigheten av:

- Tidlig og hyppig informasjon
- Faktabasert og forståelig budskap
- Åpenhet og tydelighet
- Unngåelse av spekulasjoner

Planen beskriver roller og ansvar (omtalt i punkt 3.1.2). Den har også et kapittel som beskriver verktøy og kanaler som skal sikre god krisekommunikasjon. Det fastslås at det skal utarbeides en egen kommunikasjonsplan ved langvarige krisesituasjoner. Planen gir føringer for innhold og evaluering av en slik plan, med sikte på å vurdere måloppnåelse og behov for oppdateringer.

Den inneholder også retningslinjer for bruk av pressemeldinger, pressekonferanser (inkludert tidspunkt og innhold), oppdatering av fylkeskommunens nettsider og intranett, samt andre kommunikasjonskanaler. Planen omtaler videre hvordan man skal håndtere kommunikasjon ved bortfall av digitale løsninger, for eksempel ved varig strømbrudd. Det vises til nødnett, satellitttelefon og NRK som alternative kommunikasjonskanaler. Det vises også til at virksomhetsROS kan avdekke ytterligere behov på dette området.

Planens vedlegg (kapittel 6) inneholder:

- Tiltakskort for kommunikasjonssjef og kommunikasjonskoordinator/-team
- Mal for kommunikasjonsplan og pressemeldinger
- Tips for pressekonferanser
- Kontaktliste
- Beskrivelse av kommunikasjonsoppgaver fordelt på ulike roller ved krise

4.4.2 KRISEKOMMUNIKASJON I AVDELINGSVISE BEREDSAKAPSPLANVERK

Samferdselsavdelingens beredskapsplan henviser til den overordnede krisehåndteringsplanen, men ikke eksplisitt til krisekommunikasjonsplanen. Det samme gjelder for Innlandstrafikks beredskapsplan. Det er heller ingen opplysninger om hvordan seksjonen skal eller kan forholde seg til fylkeskommunens kommunikasjonsavdeling ved hendelser.

Kommunikasjonssjefen uttrykker at samferdselsavdelingen i praksis i stor grad opererer i tråd med krisekommunikasjonsplanen. Han viser til at det er et etablert system som fungerer godt, blant annet fordi de ansatte har lang erfaring. Samtidig peker han på et forbedringspunkt:

⁴⁶ Selve planen har ikke noen endringslogg eller dato, men det fremgår i kvalitetssystemet at den sist ble godkjent i oktober 2023 av kommunikasjonssjef.

«Det er ikke etablert en fast rutine for å sørge for at kommunikasjonssjefen blir informert tidlig. I dag skjer dette ofte tilfeldig, selv om jeg ofte fungerer som pressetalsperson. Rundt 82 % av mediehenvendelser til fylkeskommunen går til kommunikasjonssjefen. Et bedre system for varsling og involvering av kommunikasjonssjefen ved lokale krisestaber bør etableres.»

Han viser til erfaring fra brukollapsen på Tretten som eksempel – hvor han tilfeldig ble informert tidlig og dermed kunne agere proaktivt. Han peker på at dette like gjerne kunne skjedd for sent.

Revisjonens gjennomgang av øvrige beredskapsplaner viser varierende grad av omtale av kommunikasjonsavdelingen. Mange planer nevner ikke kommunikasjonsavdelingen i det hele tatt. Tannhelsetjenestens plan oppgir at deres kommunikasjonsplan harmonerer med fylkeskommunens kommunikasjonsplan (revisjonen antar dette gjelder krisekommunikasjonsplanen), men uten henvisning til kommunikasjonsavdelingen, og kommunikasjonssjefen er ikke oppført på varslingslisten. De fleste videregående skoler henviser ikke til kommunikasjonsavdelingen i sine planer, men enkelte gjør det. Ett eksempel lyder: «Etter varsling til fylkesjefen for kompetanse og tannhelse vurderer hen om kommunikasjonsavdelinga i fylket skal bistå skulen i informasjonsarbeidet.»

4.4.3 KRISEKOMMUNIKASJON I PRAKSIS

Kommunikasjonssjefen forklarer at kommunikasjonsansvaret normalt ligger hos den avdelingen som har etablert kriseledelse, i henhold til nærhetsprinsippet. Han presiserer:

«Et viktig prinsipp er at kommunikasjonsansvaret følger linjeansvaret: Den som har ansvaret for en oppgave, har også ansvaret for å sikre at det kommuniseres tilstrekkelig. Kommunikasjonsavdelingen bistår med å formidle informasjon, men ansvaret ligger i linjen.»

Han understreker at krisekommunikasjon ikke bør mystifiseres:

«Det er i bunn og grunn den samme typen arbeid som ved ordinær kommunikasjon, men med høyere tempo og ofte større pågang etter informasjon. Det handler fortsatt om å formidle riktig, god og koordinert informasjon – men under press.»

Kommunikasjonssjefen forklarer at han kobles inn ved behov, særlig i mer prinsipielle eller overordnede spørsmål. Kommunikasjonsseksjonens viktigste rolle er å støtte avdelingenes kriseledelse etter behov. Kommunikasjonssjefen kan også selv ta initiativ til å veilede ledere i fylkeskommunen, for eksempel dersom det oppstår medieoppmerksomhet som bør håndteres – både i og utenfor krisesituasjoner. Det er imidlertid lokal kriseleder som avgjør hvordan kommunikasjonsseksjonen skal involveres ved hendelser på nivå 1.

Kommunikasjonssjefen trekker fram brukollapsen på Tretten og ekstremværet Hans som eksempler. Begge disse hendelsene ble håndtert etter nærhetsprinsippet, der samferdselsavdelingen etablerte krisestab uten direkte involvering fra fylkeskommunens sentrale kriseledelse. I begge tilfeller hadde samferdselsavdelingen det operative ansvaret for kommunikasjonen.

Under brukollapsen på Tretten støttet kommunikasjonsavdelingen samferdselsavdelingen, men var i utgangspunktet ikke involvert. I starten oppstod det uklarhet i mediene om hvem som hadde kommunikasjonsansvaret, og kommunikasjonssjefen mottok mange av henvendelsene. Han ba da om å bli orientert av krisestaben. Samferdselsavdelingen ivaretok deretter den operative kommunikasjonen, mens kommunikasjonssjefen i ettertid bidro med kommunikasjonen knyttet til politisk og økonomisk oppfølging.

Under ekstremværet Hans hadde samferdselsavdelingen hovedansvaret for informasjonsarbeidet. Enkelte overordnede avgjørelser ble likevel tatt i samråd med kommunikasjonssjefen. Den operative kommunikasjonen ble håndtert av samferdselsavdelingen, med støtte fra kommunikasjonsmedarbeidere i turnus. Avdelingen koordinerte også kommunikasjon med andre etater. I etterkant tok kommunikasjonssjefen ansvar for den politiske oppfølgingen og for kommunikasjon rettet mot nasjonale medier og myndigheter.

Samferdselssjefen bekrefter det samme bildet, og opplyser at avdelingen har egne kommunikasjonsrådgivere som håndterer ekstern kommunikasjon ved kriser, og at støtte fra den sentrale kommunikasjonsseksjonen benyttes ved behov.

4.4.4 ØVELSER OG EVALUERING AV KRISEKOMMUNIKASJONEN

Kommunikasjonssjefen opplyser at den overordnede krisekommunikasjonsplanen foreløpig ikke har vært tatt i bruk, verken gjennom øvelser eller i reelle hendelser. Han understreker imidlertid at planen i hovedsak formaliserer eksisterende praksis.

Kommunikasjonssjefen påpeker at man også tidligere har visst hvordan man skal håndtere krisekommunikasjon, men at det er nyttig å ha planverket formalisert. Planen er ment å være uavhengig av enkeltpersoners erfaring og skal bidra til å gjøre arbeidet mer håndterbart når en krise oppstår.

Han opplyser at det øves lite spesifikt på krisekommunikasjon, og at erfaring fra faktiske hendelser i praksis utgjør hovedgrunnlaget for læring. Fylkeskommunen håndterer mange krevende saker uten å etablere krisestab. Flere av disse sakene kan innebære fare for omdømmetap og kan i praksis være kriser, selv om de ikke defineres som det formelt. Kommunikasjonssjefen opplyser at avdelingen jevnlig evaluerer slike hendelser – både store og små. En gang i måneden gjennomføres det evaluering av aktuelle hendelser for å trekke lærdom og forbedre praksis.

Et poeng som fremheves som viktig, er at krisesituasjoner innebærer et skifte i organisasjonsstruktur, noe som gjør det særlig viktig at ansatte kjenner sine roller. Kommunikasjonssjefen peker på behovet for å øve på funksjoner som ikke finnes i det daglige, som for eksempel rollen som operativ kommunikasjonskoordinator under kommunikasjonssjefen – en rolle som ikke er etablert i normal drift og som det hittil ikke er øvd på.

4.4.5 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen har lagt til grunn at fylkeskommunen bør ha utarbeidet planer for kommunikasjon internt og eksternt ved eventuelle krisesituasjoner. Vi vurderer kriteriet som hovedsakelig oppfylt.

Innlandet fylkeskommune har etablert en overordnet krisekommunikasjonsplan som er relativt omfattende og dekker sentrale elementer i god krisekommunikasjon, herunder prinsipper, roller, ansvar,

kommunikasjonskanaler og beredskap ved bortfall av digitale løsninger. Planen er også supplert med tiltakskort, maler og kontaktlister som kan gjøre den mer operativ. Dette vurderes som en styrke.

Samtidig er det flere forhold som kan svekke helheten i fylkeskommunens kommunikasjonsberedskap: Undersøkelsen viser at mange underordnede beredskapsplaner i liten grad omtaler kommunikasjonsavdelingen eller viser til krisekommunikasjonsplanen. Manglende eksplisitte henvisninger kan bidra til at planverket ikke får nødvendig gjennomslag i praksis. Samferdselsavdelingen og Innlandstrafikk er eksempler der dette mangler. Tannhelsetjenesten og enkelte videregående skoler har heller ikke gjennomgående innarbeidet kommunikasjonsavdelingen i varslingslinjene.

Kommunikasjonssjefen peker på at det i dag ikke finnes faste rutiner for tidlig varsling av kommunikasjonsavdelingen når det er etablert kriseledelse på avdelingsnivå. Dette innebærer en risiko for at kommunikasjonsarbeidet ikke blir koordinert tidlig nok, og at informasjon kan framstå fragmentert eller uklart utad. Erfaringene fra brukollapsen på Tretten illustrerer dette.

I faktiske hendelser håndteres krisekommunikasjon i stor grad etter nærhetsprinsippet. Det innebærer at avdelingen som leder krisehåndteringen også er ansvarlig for kommunikasjonen. Dette kan gi god lokal forankring, men innebærer samtidig variasjon i når og hvordan kommunikasjonsavdelingen kobles på. Revisjonen mener dette kan føre til manglende tydelighet i ansvar og arbeidsdeling mellom avdelingene og den sentrale kommunikasjonsfunksjonen.

Undersøkelsene våre viser at kommunikasjonsarbeidet i kriser i hovedsak bygger på erfaring fra reelle hendelser. Fylkeskommunen oppgir at de har et system for jevnlig evaluering av mediehandtering og krevende saker, noe som er positivt. Vårt inntrykk er også at planen i stor grad formaliserer allerede innarbeidet praksis, noe som kan bidra til konsistens og uavhengighet av enkeltpersoner. Samtidig er det en utfordring at planen foreløpig ikke er testet gjennom øvelser. Risikoen er at den kan framstå som et teoretisk dokument med begrenset operativ verdi dersom den ikke aktivt tas i bruk og oppdateres. Kommunikasjonssjefen selv har også poengtert at roller som kun eksisterer i krisesituasjoner (f.eks. operativ kommunikasjonskoordinator) ikke er trent på. Manglende øving svekker kompetansen for å håndtere større eller mer komplekse kriser der det er behov for rask samordning.

5 BEREDSKAPSARBEIDET INNEN SAMFERDSEL

Dette kapittelet belyser problemstilling 3: **I hvilken grad har fylkeskommunen tilrettelagt for et systematisk beredskapsarbeid innen samferdselsområdet gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og påfølgende risikoreduserende tiltak og beredskapsplaner?**

Revisjonen har undersøkt hvordan samferdselsavdelingen jobber med beredskap. Datagrunnlaget består av gjennomgang av relevant dokumentasjon fra samferdselsavdelingen, supplert med intervjuer av samferdselssjef og andre ledere og ansatte i avdelingen. Kapittelet vil innledningsvis redegjøre for utfordringsbildet innen samferdsel når det gjelder beredskap. Deretter presenteres innhentet informasjon om avdelingens arbeid med ROS-analyser, risikoreduserende tiltak og beredskapsplanverk. Til slutt gir vi en samlet vurdering av fylkeskommunens praksis.

5.1 UTFORDRINGSBILDET

Handlingsprogram for fylkesveger i Innlandet 2026-2029 beskriver behovet for vedlikehold og tiltak for å ta igjen forfallet som den største utfordringen for fylkesvegnettet. Det fremgår at vegene ikke er dimensjonert for riksvegtrafikk, og at flere definerte omkjøringsruter går på veger med lav funksjonsklasse.

Handlingsprogrammet viser til et gap mellom behov og ressurser. Dette utfordringsbildet beskrives også i Regional plan for samfunnstryggleik (2023-2035), i tillegg til at det er definert flere tiltak knyttet til å møte utfordringene. Et konkret tiltak er at de viktigste omkjøringsrutene er dimensjonert for å trafikken de skal avlaste. Det fremgår at finansiering for å sikre dette må avklares nasjonalt. Et annet tiltak å utarbeide sivil transportberedskapsplan for Innlandet. Fylkeskommunen angis som ansvarlig for tiltakene.

Samferdselssjefen bekrefter utfordringsbildet i intervju: Fylkesvegnettet er sårbart, med store variasjoner i standard. Mange veger tåler ikke økt belastning som oppstår når riks- og europaveger stenges. Etterslepet er beregnet til ca. 8 mrd. kroner. Samferdselsavdelingen arbeider ut fra handlingsprogrammet, men peker på at staten må bidra med midler for opprusting, særlig av omkjøringsveger for statlige veger og veger med betydning for forsvar og beredskap.

5.2 ROS-ANALYSER

Gjennomførte ROS-analyser

Revisjonen har spurt samferdselssjef og øvrige informanter om hvilke ROS-analyser som er gjennomført ved avdelingen. Vårt inntrykk fra intervjuene er at ROS-analysen som er utarbeidet er VegROS, som ble gjennomført i 2021-2022 og omhandlet brudd på fylkesvegnettet.⁴⁷

⁴⁷ Som omtalt i punkt 4.1.6 har revisjonen gjennomgått fylkeskommunens risikostyringsverktøy Samsvar, som ble tatt i bruk i juli 2024. ROS-vurderinger gjort etter dette tidspunktet skal lagres her. Revisjonens gjennomgang viste at det kun var registrert én ROS-analyse under samferdselsavdelingen i Samsvar. Denne var datert mai 2024 og gjaldt prosjektering av ny bru. Revisjonen har ikke sett nærmere på denne.

Føringer

Virksomheter med ansvar for samfunnskritiske funksjoner skal gjennomføre og dokumentere risikovurderinger, samt iverksette risikoreduserende tiltak. Dette følger av nasjonale og regionale føringer,⁴⁸ i tillegg til i samferdselsavdelingens egne styringsdokumenter og fagplaner. I avdelingens krisehåndteringsplan fremgår det blant annet at «organisasjonen skal være proaktiv og kunne forutse fremtidige hendelser med grunnlag i risiko- og sårbarhetsanalyser og læring fra tidligere hendelser».

Som omtalt i kapittel 4.1 har fylkeskommunen retningslinjer for risikostyring, blant annet «metodikk for risikostyring» og et nytt verktøy for risikovurderinger tatt i bruk i 2024. Verktøyet stiller blant annet krav til kategorisering, ressurssetting og oppfølging av tiltak, noe som skal støtte både tjenesteansvarlige og linjeorganisasjonen i å følge opp tiltak. Tidligere ROS-vurderinger i samferdselsavdelingen ble gjennomført før disse føringene gjaldt. Revisjonen legger til grunn at metodikken og verktøyet vil benyttes i avdelingens framtidige arbeid.

Beskrivelse av ROS-arbeidet ved avdelingen

Når det gjelder arbeidet med å gjennomføre ROS-analyser, opplyser samferdselssjefen at hun har det overordnede ansvaret for ROS-analyser, mens den praktiske gjennomføringen ligger hos beredskapsrådgiverne i avdelingens stab. Samferdselssjefen gir uttrykk for risikovurderingene som ble gjort i VegRos, speiler virkeligheten, og følges opp med relevante tiltak. Hun stiller likevel spørsmål ved om det burde gjennomføres ROS-analyser oftere.

Beredskapsrådgiver i samferdselsavdelingens stab opplyser i intervju at avdelingen ikke gjennomfører egne ROS-analyser utenom VegROS, men at de benytter analyser utført av andre som kunnskapsgrunnlag. FylkesROS trekkes fram som en sentral kilde. Denne inneholder et gradert vedlegg som oppdateres årlig i lys av endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Handlingsprogram for fylkesveger nevnes også som et viktig verktøy for å identifisere sårbarheter og prioritere tiltak.

Beredskapsrådgiveren uttrykker at ROS-analyser i større grad kunne vært brukt som verktøy i beredskapsarbeidet: «Antagelig gjør vi arbeider i dag, som kunne vært erstattet av ROS-analyser, uten at vi har innsikt og forståelse nok til å «se» det.»

Seksjonssjefer opplyser at deres seksjoner ikke har gjennomført egne ROS-analyser, men at de involveres i identifisering og oppfølging av tiltak. Erfaringer fra reelle hendelser viser at ikke alle relevante scenarier er dekket i eksisterende analyser. Eksempelvis ble det under ekstremværet Hans avdekket at omfanget av hendelsen ikke var tilstrekkelig reflektert i tilgjengelige ROS-analyser.

Flere informanter peker på behovet for overordnet ROS-vurderinger som gir oversikt over totaliteten av fylkeskommunens ansvar, og som kan danne grunnlag for prioritering av ressurser.

Et konkret eksempel som ble trukket frem, er jordraset ved Rosten våren 2025, som førte til stenging av E6 og omdirigering av trafikken via fylkesveger. Hendelsen avdekket en sårbarhet som informanten mener burde vært høyere prioritert, særlig fordi rasfaren i området er kjent, uten at aktuelle fylkesveger er utbedret. Hendelsen

⁴⁸ Se kapittel 2 Revisjonskriterier

reiser prinsipielle spørsmål om ansvar og finansiering: dersom vegen skal fungere som alternativ rute ved stenging av E6, er det da staten eller fylkeskommunen som skal finansiere nødvendige tiltak?

5.2.1 VEGROS 2021-2022 OG OPPFØLGING AV TILTAK

Fylkeskommunen har, i samarbeid med Statens Vegvesen, gjennomført VegROS – en ROS-analyse for riksveiene og de viktigste fylkesvegene. Analysen identifiserer, vurderer og rangerer risiko og sårbarheter for brudd i veinettet knyttet til naturfare og andre risikofaktorer. VegROS ble sist gjennomført i 2021-2022.

Ifølge våre informanter i samferdselsavdelingen planlegger fylkeskommunen å revidere VegROS, men på tidspunkt for revisjonen var ikke tidspunkt for dette fastsatt.

Revisjonen har mottatt et **veiledningsdokument** for gjennomføring av vegROS, «VegROS for fylkesvegnettet – bakgrunn, forberedelser og gjennomføring», samt selv analyseskjemaet. Veiledningsdokumentet beskriver at gjennomføringen skal følge metodikken i Statens vegvesens «Retningslinje for periodisk VegROS». Videre presiserer dokumentet hvem i fylkeskommunen som er ansvarlig for å planlegge og lede gjennomføringen av VegROS og at det skal gjennomføres én analyse per utpekt fylkesveg. Analysene skal utarbeides i egne analysemøter med relevant fagkompetanse til stede. Dokumentet beskriver også hvilken kompetanse som skal inngå, og hvordan denne skal tilpasses de aktuelle årsakene til brudd i vegnettet for den enkelte vei. Listen til bruddårsaker er utarbeidet av Statens Vegvesen. Før analysemøtet skal ekspertgruppen ha satt seg inn i den aktuelle fylkesvegen, identifisert relevante utfordringer og vurdert tilgjengelig datagrunnlag. Dokumentet redegjør også for hvordan analysemøtet skal gjennomføres og hvordan risiko skal vurderes og dokumenteres.

I **VegROS 2021-2022** er risikoer vurdert i tre kategorier: «**liten**», «**middels**» eller «**stor**». Kun én risiko er vurdert som liten, mens 38 er vurdert som «middels» og ti er vurdert som «stor».

Blant de risikoene vurdert som «middels», har de fleste oppførte tiltak, men ti risikoer mangler identifiserte tiltak. Ni av disse gjelder risiko for stengte bruer på fylkesvei 26 som følge av flom, mens én gjelder risiko for stengt vegstrekning på fylkesvei 55 der veien er smal. Analysen har ingen kolonner som angir ansvarlig for tiltak eller frist for gjennomføring.

VegROS inneholder ti funn definert med «stor» risiko. Våre informanter i samferdselsavdelingen oppgir at tiltakene knyttet til de røde risikoene, nå er fulgt opp. Tre tiltak er tatt med i kommende handlingsprogram for fylkesveger (2026-2029)⁴⁹, mens sju tiltak er løst som del av drifts- og vedlikeholdsprogrammet eller som tiltak i forrige handlingsplanperiode (2022-2026). Vi får oppgitt at det ikke finnes spesifikk dokumentasjon på oppfølgingen av de mindre tiltakene som er løst gjennom ordinær drift.

I **handlingsprogram for fylkesveger 2021-2025** står det at VegROSen «skal synliggjøre vegnettets risiko og sårbarhet og danne grunnlag for videre arbeid med tiltak og kostnader, og danne grunnlag for utarbeidelse av beredskapsplaner knyttet til restrisiko» (s.61). Planen presiserer at det økonomiske handlingsrommet til fylkeskommunen ikke vil gi mulighet for å oppfylle alle delmål og strategier i like stor grad, og at måloppnåelsen vil variere mellom de ulike målene.

⁴⁹ Handlingsprogram for fylkesveger 2026-2029 er på tidspunktet for revisjonen inne i høringsfasen. Revisjonen har ikke sett nærmere på dette dokumentet.

Revisjonen har forsøkt å klarlegge hvordan tiltakene som i VegROS fremgår som innarbeidet i handlingsprogrammet for fylkesveger, er fulgt opp og behandlet politisk. Sårbarhetsområder i VegROS som er spesifisert med tiltak som skal være inkludert i handlingsprogrammet:

- **Jernbaneundergangen på fv. 30 i Tynset** er i VegROS vurdert som et risikopunkt grunnet fare for fastkjøring og flom. Under tiltak står det at punktet er tatt inn i handlingsprogrammet. I handlingsprogrammet omtales prosjektet som viktig, men kostnadskrevende. Fylkestinget fulgte opp saken i PS 91/22 (desember 2022), der det ble vedtatt at videre planlegging skulle gjennomføres før neste rullering av handlingsprogrammet. I sak PS 74/24 (oktober 2024) behandlet fylkestinget en redegjørelse om nye jernbaneunderganger i Tynset og Ringeby. For Tynset vedtok fylkestinget å igangsette en forenklet mulighetsstudie for jernbaneundergangen, med mål om å legge fram konklusjon og anbefaling før sommeren 2025. Endelig finansiering og prioritering skal avklares i forbindelse med behandling av handlingsprogrammet høsten 2025.
- **Brua Flybekken i Øystre Slidre** er definert som et rødt risikopunkt i VegROS grunnet dårlig tilstand og risiko for stenging ved flom. Under tiltak står det «skifte bru» og at punktet er med i handlingsprogrammet. Revisjonen kan ikke se at Flybekken er spesifikt nevnt i planen. Det fremgår imidlertid at Innlandet har et stort antall eldre bruer, og at risikoen for skader som følge av flom, erosjon og manglende vannføringskapasitet er økende. Fylkeskommunen har etablert et bruprogram som omfatter alle konstruksjoner definert som bru. Programmet er beskrevet som en fleksibel pott på 50 millioner kroner, som skal benyttes der behovet er mest kritisk. I sak 51/24 (juni 2024) vedtok fylkestinget å avsette 15 millioner kroner til tiltak innen programområdet bru, som del av en ekstra satsing på fylkesveger i 2025.

5.3 OPPFØLGING AV RISIKOREDUSERENDE TILTAK IDENTIFISERT GJENNOM ØVELSER OG EVALUERINGER ETTER HENDELSER

Revisjonen har lagt til grunn som revisjonskriterium at fylkeskommunen, innen samferdselsområdet, skal identifisere og iverksette tiltak for å redusere uønsket risiko som er identifisert i ROS-analyser.

Samtlige informanter fra samferdselsavdelingen trekker fram at fylkeskommunen systematisk gjennomfører evalueringer etter øvelser og hendelser, og at det i dette arbeidet inngår å iverksette tiltak for å redusere identifiserte sårbarheter. Vi har derfor sett noe nærmere på hvordan slike evalueringer brukes som grunnlag for tiltak. Datagrunnlaget består av evalueringsrapporter og dokumentasjon fra gjennomførte øvelser og hendelser mottatt fra fylkeskommunen.

Revisjonen har ikke vurdert om tiltakene faktisk er iverksatt, fulgt opp eller hatt ønsket effekt. Det er heller ikke undersøkt hvordan rapporteringen skjer videre i linjeorganisasjonen. Det er viktig å merke seg at revisjonen bygger på et uttrekk av dokumentasjon utarbeidet av samferdselsavdelingen, og at det derfor kun i begrenset grad er mulig å vurdere systematikken i arbeidet eller trekke generelle konklusjoner utover det som er undersøkt.

5.3.1 FØRINGER FOR OPPFØLGING AV EVALUERINGSARBEID KNYTTET TIL ØVELSER OG HENDELSER

Samferdselsavdelingens styringsdokumenter inneholder føringer for gjennomføring av øvelser, evalueringer og oppfølging av tiltak. I avdelingens krisehåndteringsplan fremgår det at «samferdselsavdelingen skal ha en årlig opplærings- og øvelsesplan for kriseorganisasjonen». Videre presiseres det at hendelser som har medført etablering av kriseledelse på avdelingen skal evalueres, og at samferdselssjefen har ansvar for både evalueringsprosessen og implementeringen av tiltak. I planen fremheves det at hensikten med en tydelig evalueringsprosess og implementeringsarbeid er å styrke avdelingens evne til å håndtere fremtidige hendelser. Det fremheves også at alle som har deltatt i håndteringen av hendelsen skal involveres i evalueringsarbeidet for å få frem så mange relevante erfaringspunkter som mulig.

I planen fremgår det at en evalueringsprosess normalt er inndelt i følgende aktiviteter:

1. gjennomføre førsteinntrykkssamling
2. identifisere og prioritere relevante erfaringspunkter, inkludert gjestående punkter fra tidligere evalueringer
3. drøfte og avklare hvilke tiltak som best ivaretar erfaringspunktene
4. avklare ansvaret for gjennomføringen/implementeringen av tiltak
5. fastsette tidsplan for gjennomføring
6. utarbeide evalueringsrapport
7. gjennomføre/implementere tiltak iht. rapporten

Oppfølging av rapporten skal skje som følger:

- Rapporten skal godkjennes og underskrives av samferdselssjefen for å sikre ledelsesforankring.
- Rapporten skal journalføres for å dokumentere tiltak
- Ledelsen skal jevnlig belyse erfaringer og fremdrift i implementeringsarbeidet i ledermøter og ledergruppen, for å sikre kontinuerlig læring og erfaringsoverføring

Føringer for øvelser

Revisjonen har mottatt evalueringsrapporter fra to øvelser gjennomført i samferdselsavdelingen i 2022 og 2023, der kriseledelsen på avdelingsnivå er blitt øvd. Dokumentene inneholder både informasjon om den aktuelle øvelsen og generelle retningslinjer for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser i fylkeskommunen. Føringerne for oppfølging av øvelser samsvarer i stor grad med de som gjelder for evalueringer etter reelle hendelser.

5.3.2 IDENTIFISERTE FUNN, TILTAK OG OPPFØLGING ETTER ØVELSER

Øvelsen i mai 2022 hadde som mål å gjennomgå hovedprinsippene for hendelseshåndtering og vurdere om beredskapsplanen har nødvendig form og innhold. I tillegg til ledere og ansatte i samferdselsavdelingen, deltok representanter fra beredskapsseksjonen. Evalueringen identifiserte flere forbedringspunkter og tiltak, blant annet:

- Funn: beredskapsplanen er ikke oppdatert og det er behov for avklaring av roller og ansvar ved forsterket lineorganisering opp mot nylig omorganisering. Tiltak: planen må oppdateres og det skal legges inn føringer for jevnlig oppdateringer.

- Funn: Avdelingens beredskapsplan og øvrige aktuelle dokumenter som man trenger ved krisehåndtering, var vanskelig tilgjengelig. Tiltak: det må avklares hvor beredskapsplanen bør ligge.
- Funn: det ble stilt spørsmål om formell og praktisk bruk av observasjonsfase. Tiltak: planen må tydeliggjøre bruken av observasjonsfase.
- Funn: CIM på samferdsel er ikke ferdig oppdatert og tilpasset nye arbeidsflater, og det er behov for å øke CIM-kompetansen. Tiltak: CIM må implementeres og tilpasses.
- Funn: Det må jobbes for at hendelseshåndtering på avdelingsnivå er godt integrert, at det er et avklart grensesnitt, med det strategiske nivå. Tiltak: «under revisjon av beredskapsplan, samt utvikling av rutiner knyttet til internkommunikasjon, og utvikling og bruk av CIM, skal dette gjøres i nødvendig kontakt og forståelse med det strategiske nivå.»
- Noen av funnene i evalueringsrapporten indikerer at det er snakk om kjente utfordringer, som fortsatt er gjeldende. Dette gjaldt bortfall av mobilnett og uklar rolle for kundesenteret.

Øvelsen samferdselsavdelingen gjennomførte i mars 2023 ble gjort i etterkant av revisjonen av samferdselsavdelingens overordnede beredskapsplan, med mål om å gjøre deltakerne kjent med planens innhold og bruk av beredskapsrom. I tillegg til ledere og ansatte i samferdselsavdelingen, var beredskapsavdelingen representert.

I evalueringsrapporten er det oppsummert ulike funn, samt forslag til tiltak med definert ansvar og frist.

- Funn: det er ønskelig med samferdselsavdelingens tilbakemelding på utkast til overordnet krisekommunikasjonsplan. Tiltak: Kommunikasjonsrådgivere i samferdselsavdelingen skal gjennomgå planen, og den skal drøftes i ledermøte.
- Funn: samferdselsavdelingens krisehåndteringsplan er revidert og godkjent og gjort tilgjengelig. Tiltak: «kriseplanens nivåinndeling ikke er i samsvar med inndelingen i overordnet plan (nivå 1 og nivå 3 må byttes om).
- Funn: personelloppsett er lagt som eget vedlegg til krisehåndteringsplanen, da denne hyppigere justeres. Tiltak: Innlandstrafikk må vurdere om de er tilstrekkelig representert i oppsettet.
- I tillegg var det en rekke funn som gjaldt tilgang til beredskapsrommene med identifiserte tiltak, ansvarsfordeling og frist.

Revisjonens oppsummering og observasjoner

Revisjonens gjennomgang av evalueringsrapportene viser at de to rapportene har ulikt format. Rapporten fra 2022 benytter en tabellstruktur med egne kolonner for funn, tiltak, ansvar og frist, mens rapporten fra 2023 er utformet som flytende tekst med tematiske overskrifter.

I rapporten fra 2023 varierer det i hvilken grad det som omtales som «funn» faktisk uttrykker et forbedringspunkt eller en sårbarhet avdekket gjennom øvelsen, eller om det kun beskriver en situasjon uten at det nødvendigvis fremstår som utfordrende. Tilsvarende er enkelte «tiltak» formulert mer som problemstillinger enn som konkrete handlinger.

Ansvar for oppfølging er i de fleste tilfeller delegert til seksjoner og enheter, og ikke enkeltpersoner eller definerte roller. Samferdselssjef opplyser at dette indikerer at det er leder ved den aktuelle seksjonen eller enheten som har ansvar for oppfølging. Det fremgår ikke hvordan tiltakene skal prioriteres, utover at det er angitt frister for gjennomføring. Eksempelen under illustrerer alle disse forholdene:

Krisehåndteringsplan for SAMFE

- Krisehåndteringsplanen er revidert og godkjent, og nå lagt i Kvalitetssystemet, CIM, og i tillegg i Teams (T–SAMFE–Fag, HMS og beredskap, Beredskap).
 - **Tiltak** – Kriseplanens nivåinndeling er ikke i samsvar med inndelingen i overordnet plan (nivå 1 og nivå 3 må byttes om).
 - **Ansvar** – SAMFE Stab
 - **Frist** -umiddelbart

5.3.3 IDENTIFISERING OG OPPFØLGING AV TILTAK ETTER HENDELSER

I det følgende gjennomgår vi hvordan fylkeskommunen har identifisert læringspunkter og tiltak i etterkant av fire ulike hendelser i perioden 2022–2025. Fremstillingen gir ikke en fullstendig oversikt over alle læringspunkter eller tiltak. Den gir heller ikke et helhetlig bilde av håndteringen av hver enkelt hendelse. Fokus har primært vært rettet mot utfordringer som er identifisert i evalueringene og de foreslåtte tiltakene, og i mindre grad på suksessfaktorer og positive læringsaspekter. Det har i enkelte tilfeller vært utfordrende å identifisere konkrete sårbarheter, da evalueringene ofte har vært formulert i et løsningsorientert perspektiv fremfor et problembasert perspektiv. Dette kan gjøre det vanskelig å forstå hvilke underliggende forhold som skapte behov for tiltak. Avslutningsvis oppsummerer revisjonen de observasjonene som fremkommer i gjennomgangen.

Brukollapsen på Tretten (2022)⁵⁰

Kort om evalueringen: Hendelsen ble evaluert av ekstern aktør (Zynk), som identifiserte sju læringspunkter. Rapporten inneholder ikke prioritering av erfaringspunktene, og det er ikke beskrevet konkrete tiltak. Enkelte anbefalinger er gitt, særlig knyttet til bedre utnyttelse av krisehåndteringsverktøyet CIM.

Identifiserte utfordringer/læringspunkter (utdrag):

- Planverk og øving: Krisehåndteringsplanen for samferdsel var ikke oppdatert og manglet samordning med fylkeskommunens overordnede plan. Varslingsrutiner var uklare. Det ble identifisert behov for hyppigere oppdatering, tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, samt flere operative og samvirkeøvelser. Det ble også reist spørsmål om hensiktsmessig lokalisering av krisestab (Hamar kontra hendelsesnært). Se også omtale under punkt 2.4.
- Stabsarbeid og metodikk: Det var behov for mer struktur og metodikk i stabsarbeidet. Kommunikasjons- og beslutningslinjer var uklare, møtearenaene ustrukturerte, og det manglet plan for nedskalering og rotasjon/avlastning.
- Roller/ansvar og støtte: Roller i og rundt krisestaben var uklare. Samferdselsavdelingen opplevde at de i perioder sto alene, og det ble etterlyst støtte fra HR, juridisk og IT. Det var behov for en tydeligere koordinerende rolle.
- Risikovurdering ved stenging av bruer: Beslutningen om stenging av tilsvarende bruer ble tatt av Statens vegvesen uten involvering av fylkeskommunen og uten tilstrekkelig konsekvensvurdering.

⁵⁰ Zynk, 2022, «Evaluering av håndteringen av Tretten Bru-kollapsen»

- Informasjon: Mediehåndteringen var god, men kommunikasjonen med ansatte og interessenter var tidvis sen og mangelfull.
- Systembruk: CIM ble benyttet, men ikke konsekvent. Informasjonsdeling foregikk i stor grad via e-post og telefon.

Tiltak/oppfølging: I intervju opplyser samferdselssjefen at evalueringen av Tretten-hendelsen avdekket at avdelingen i for stor grad opererte innenfor den ordinære linjestrukturen, også etter at kriseledelse var etablert. Evalueringen førte til justeringer i planverket, og det ble gjennomført kurs og øvelse i krisehåndtering.

Ekstremværet Hans (2023)

Kort om evalueringsgrunnlaget: Evalueringen etter ekstremværet Hans er omfattende og inkluderer både interne og eksterne rapporter. Statsforvalteren og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har gjennomført evalueringer som inneholder flere anbefalinger, men uten konkrete tiltak. Samferdselsavdelingen gjennomførte to interne evalueringer – én i stab og én i Innlandstrafikk. Som oppfølging av evalueringene opprettet fylkeskommunen en prosjektgruppe med mandat til å identifisere forbedringspunkter og foreslå tiltak. I tillegg til evalueringene etter Hans, inngikk også Zynks evaluering av brukollapsen på Tretten som en del av kunnskapsgrunnlaget. Prosjektgruppen utarbeidet dokumentet Oppfølging etter evaluering av uværet Hans, som inneholder en tiltaksliste med ansvar og frister.⁵¹

Identifiserte sårbarheter/læringspunkter

- Situasjonsbilde/fremkommelighet: utfordringer med kommunikasjon med VTS og SVV for å få et felles og oppdatert situasjonsbilde om status for fremkommelighet på veier, grunnet begrenset tilgang til systemer.
- Planverk og scenarioforståelse: DSB anbefaler at scenarioer i analyser og planverk bør inkludere samtidige hendelser, ressursknapphet, utholdenhet i beredskapsorganiseringen og alternative kommunikasjonsformer.
- Informasjon og kommunikasjon: Avvik mellom offentlig formidlet veistatus og faktisk situasjon. Press på kundesenteret og mangelfull informasjon til kollektivreisende. Behov for tydelig rollefordeling og beskrivelse av informasjonskanaler, samt bedre sikring av internkommunikasjon til ansatte.
- Metodikk og verktøy: Behov for strammere stabsmetodikk og mer utstrakt bruk av CIM. Manglende alternativt samband.
- Myndighet/rammer: Fylkeskommunen mangler trafikkreguleringsmyndighet, det er behov for bedre skiltmateriell i kontrakter, og økt kapasitet og utholdenhet ved samtidige hendelser. Fylkeskommunen skriver: «Av hensyn til å kunne opprettholde en viss grad av fremkommelighet for samfunnskritiske og samfunnsviktige aktører vil en slik myndighet være avgjørende. Dette er også erfaringen fra håndteringen av flere tidligere hendelser.»
- Belastning utover tåleevne: Fylkesvegene i Innlandet har en belastning i beredskapssituasjoner som overstiger deres daglige funksjon og tåleevne.

⁵¹ Prosjektgruppen besto av representanter fra samferdselsavdelingen stab og to seksjoner, samt to representanter fra beredskapsseksjonen

Forslag til tiltak (utvalg):

- Innføring av faste møtepunkter og sikre tilgang til systemer for bedre kommunikasjon mellom IFK, VTS og SVV.
- CIM skal benyttes for varsling i krisestab og operasjonsstaber. Kriseplanen til samferdselsavdelingen skal tydeliggjøre hvordan ansatte informeres når avdelingen har satt krisestab. Varslingsrutiner og rutiner for tidsnok og forutsigbar varsling av personell som skal avløse krisemedarbeidere i turnus, må gjennomgås spesielt.
- Beskrive rutiner for informasjon til kollektivreisende i kriseplanen til samferdselsavdelingen.
- Sikre riktig og tilstrekkelig sammensetning av krisestab, også ved ferieavvikling.
- Kriseplanen til samferdselsavdelingen skal inkludere mottak av støtte fra eksterne aktører.
- Gjennomføre innføringsmøte i krisearbeid, særlig hva som skiller arbeid i krisestab fra arbeid i linjen, for alle ansatte i samferdselsavdelingen.
- Gjennomføre kurs i stabsmetodikk for de med ledende roller i krisestab. Kurset skal inkludere kunnskap i stabsmetodikk og det skal gjennomføres to operative øvelser.
- Utarbeide CIM-kurs tilpasset ulike roller.
- Starte prosess for innføring av alternativt samband, ledet av KSB, med samferdselsavdelingen involvert.
- Arbeide, gjennom faglig og politisk press, for å sikre bedre finansiering av fremkommelighet på viktige fylkesveger i innlandet.
- Jobbe for endring i vegtrafikkloven slik at fylkeskommunen får delegert myndighet til trafikkregulering, særlig i beredskapssituasjoner.

Uværet Lathans (2024)

Kort om evalueringsrapporten: Evalueringen baserer seg på en spørreundersøkelse fra personell som enten var en del av kriseledelsen eller hadde tett kontakt med den. I sammendraget fremheves det at erfaringene fra ekstremværet Hans i 2023 hadde bidratt til økt kompetanse i avdelingen, og at mange følte seg bedre rustet til å håndtere nye hendelser. Samtidig påpekes det at flere tiltak fra evalueringen av Hans fortsatt ikke var gjennomført, noe som førte til manglende kompetanse på enkelte områder – et forhold som i seg selv ble identifisert som et læringspunkt.

Evalueringen resulterte i seks prioriterte arbeidsområder, utledet i totalt 16 tiltak. Arbeidsområdene er basert på identifiserte utfordringer og læringspunkter, men er ikke rangert. Tiltakene er konkretisert med forslag til ansvarsfordeling og frister, der ansvar er definert på enhets- eller seksjonsnivå (stab, veg/stab, samferdselssjef/kriseleder, alle). Det foreligger ingen klassifisering av tiltakene etter viktighet utover tidsfristen som er angitt.

Identifiserte utfordringer og læringspunkter:

- Kommunikasjon: Personell ute i felt og i kriseledelsen manglet nødvendig informasjon for å forstå egen rolle, oppdatere seg underveis og få oversikt over tilgjengelige ressurser. Det står: «Ei konkret utfordring er å få formidlet et tydelig helhetlig situasjonsbilde, fra kriseledelsen og ut, hvor de ulike ser og forstår sin del av totalsituasjonen og gjennom dette hvilke beslutninger som er strategiske kontra operative. Det at enkelte forholdt seg til linjeledelsen sin gjennom hele Lathans, viser at det mangler forståelse og kompetanse om planverk, og hvordan strukturer, organisasjon osv. skal fungere etter det settes krisestab.»

- Planverk: Planverket var ikke oppdatert, særlig med hensyn til personelloversikter. Tilgrensende planer og prosedyrer var ikke samordnet, og planverket ble i flere tilfeller ikke fulgt. Kunnskap om planverket var mangelfull eller fraværende. Det ble etterlyst tiltakskort for sentrale roller. I evalueringsrapporten står det: «I arbeidet med tiltak er det viktig å vurdere om planen er mangelfull eller inneholder feil, og om dette er grunnen til at den ikke følges, og ikke bare mangel på kjennskap til planen».
- Ivaretagelse av personell: Operativt personell opplevde å stå alene. Ivaretagelse av personell bør fremgå som både ansvar og oppgave i kriseplanen. Følgende ble påpekt: «Hvis det er linjeledelsen som skal ivareta dette, så må uansett prinsippet om at operativt personell forholder seg til kriseledelsen når det er satt krisestab gjelde. Ikke som ved Lathans hvor flere kun forholdt seg til linjeledelsen og ikke kriseledelsen.»
- Planlegging for det ukjente: Hendelsen viste behov for bedre planlegging under usikkerhet, særlig knyttet til ressursdisponering og situasjonsforståelse. Tilføring av ressurser eller tidligere oppbemanning kunne ha forbedret håndteringen både ved Hans og Lathans.
- Kompetanseheving: det er behov for økt kompetanse og øvelser innen planverk, stabsmetodikk, CIM, kommunikasjon, tiltakskort og ROS-analyser – både individuelt og organisatorisk.
- Grensesnittet mellom linjeledelse og kriseledelse: Under Lathans delte linjeledelsen seg i 12-timers skift, noe som førte til at kriseplanens prinsipper ble tilsidesatt, og kriseledelsen til tider kun fungerte som et punkt der informasjon ble samlet og ikke hvor beslutninger ble fattet. I evalueringen understrekes det: «Dette er et helt avgjørende forhold å sortere ut i oppdatering av planverket. Linjeledelse skal være en ressurs i krisearbeidet i fremtiden, ikke et mellomledd.»

Foreslåtte tiltak (utvalg):

- Det må utvikles et helhetlig planverk som inkluderer alle nivåer i krisearbeidet, fra strategisk ledelse, via kriseledelse, til personell og entreprenører ute.
- Samferdselsavdelingens kriseplanverk må revideres og samordnes med øvrig planverk (herunder planer på overordnet nivå), inkludert oppdatering av personelloppsettet, og arbeidsbeskrivelser.
- Det må utvikles rutiner/planer for hendelseshåndtering på områder der dette mangler.
- Det må utvikles hendelsesbaserte tiltakskort for alle sentrale stillinger og funksjoner.
- Personell må få opplæring i planverket.
- Gjennomgang av varslingsystemer og oppdatering av personelloppsett i CIM.
- Egenvurdering av møteorganisering, herunder tid, sted, arbeidsomfang og nytte/resultat.
- Det må oppdateres/utvikles rutiner for ivaretagelse av operativt personell.
- Utvikling av metode for å kunne gi helhetlig situasjonsforståelse fra krisestab og til operativt personell.
- Sikring av tilgang til informasjonssystemer og opplæring i disse.
- Dialog med kommuner om beredskap, planverk, samvirke og ressurser.
- Det må avklares og gjennomføres tiltak som bidrar til forbedring av kommunikasjonen ved hendelser og i det daglige.

Bussulykke på fv33 (2025)

Kort om evalueringsrapporten: Evalueringen er gjennomført av samferdselsavdelingens stab, og er avgrenset til avdelingens håndtering av bussulykken på fv. 33 i mars 2025. Den omfatter altså ikke håndteringen fra avdeling for kompetanse og tannhelse, selv om en videregående skole under denne avdelingen etablerte kriseledelse under hendelsen. Evalueringen bygger på logger fra hendelsen, samtaler med involverte personer, fellesmøte med ansatte og ledere, og gjennomgang av relevant planverk.

Evalueringen beskriver ulike temaer fra hendelsen, som kommenteres med analyseleders vurderinger. Det er vedlagt en liste med ti tiltak, med ansvarsfordeling og frister i samme format som tiltakslisten etter Lathans.

Identifiserte utfordringsområder:

- Planverk og organisering: innlandstrafikk har en egen kriseplan som er forankret i samferdselsavdelingens overordnede kriseplan. Det stilles spørsmål ved om hendelser som er større enn at de bør håndteres av «forsterket linjeledelse» skal håndteres av samferdsels kriseledelse eller av innlandstrafikks kriseledelse kun med interne ressurser.
- Kapasitet: Evalueringen peker på behovet for kontinuitetsplanlegging. Innlandstrafikk har per i dag ikke tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å bemanne en kriseledelse over tid. Det er behov for opplæring og gjennomgang av bemanningslister for å få oversikt over reell kapasitet. «Først da vil en ha konkret oversikt over hvilken kapasitet Innlandstrafikk har ift å bemanne egen kriseledelse over tid, hvis de skal gjøre det og ikke inngå integrert i samferdsels sin kriseledelse.»
- Etterlevelse av planverk: Det beskrives at flere involverte i hendelsen ikke tok frem verken beredskapsplanen eller tiltakskort under hendelsen, men at de løste hendelsen «litt på husken». Analyseleder understreker at et oppdatert og kjent planverk som de involverte har tillit til, er det viktigste støtteverktøyet i akutte situasjoner
- Ansvar og myndighet: Beredskapsplanen og tiltakskortene til Innlandstrafikk fordeler roller og oppgaver, men enkelte funksjoner har fått krevende oppgaver som kombinerer strategisk og operativt ansvar. Det er også uklart hvordan roller påvirkes når flere avdelinger og nivåer er involvert.
- Kommunikasjon: Kommunikasjon under hendelsen var personavhengig og sårbar, særlig ved mottak av meldinger og videreformidling.
- System og støtte: CIM ble ikke benyttet, til tross for føringer om dette i planverket.
- Samhandling med andre avdelinger: Evalueringen peker på behovet for tydelig rolle- og ansvarsavklaring i overordnet planverk, og kriseledelsen må kunne forutsette at «bakenforliggende» støtte er tilgjengelig. Det foreslås en gjennomgang av overordnet planverk som tar for seg ansvar, roller og myndigheter ved hendelser som denne bussulykken.

Foreslåtte tiltak (utvalg):

- Samferdselssjefen står ansvarlig for tiltaket som er definert slik: «Innlandstrafikk egen kriseledelse og kriseplan eller del av «normal» planstruktur.» Revisjonen tolker dette som at samferdselssjef skal avklare Innlandstrafikks rolle, om de skal ha egen kriseledelse og kriseplan, eller være en integrert del av samferdselsavdelingens planstruktur.

For de øvrige tiltakene står Innlandstrafikk som ansvarlig. Tiltakene gjelder:

- Gjennomgang og presisering av bruk av ansvar, myndighet og bruk av systemer, særlig i samhandling med andre avdelinger.
- Revisjon, opplæring og øvelse av Innlandstrafikks beredskapsplan.
- Opprettelse og trening av liaison-funksjon (som tiltak for å møte utfordringer knyttet til kommunikasjon).
- Etablere en 24/7 vakt for samferdselsavdelingen.
- Opplæring i bruk av CIM.

Revisjonens gjennomgang viser at det er en rekke utfordringer som trekkes fram i evalueringen uten at vi klarer å se at det er foreslått tiltak som møter disse. Dette gjelder blant annet behovet for en gjennomgang av overordnet planverk for å tydeliggjøre avklaringer mellom avdelinger og nivåer internt, samt kontinuitetsplanlegging for å sikre Innlandstrafikks evne til å håndtere hendelser over tid.

5.3.4 OPPSUMMERENDE OBSERVASJONER

Revisjonens gjennomgang av fylkeskommunens evalueringer fra øvelser og hendelser viser at det er flere tilbakevendende utfordringer på tvers av hendelsene. Planverk fremstår ofte som udatert, lite samordnet eller mangelfullt kjent, og blir i flere tilfeller ikke fulgt eller tatt fram under hendelser. Bruken av CIM og stabsmetodikk er gjentatte ganger identifisert som et forbedringsområde, både når det gjelder kompetanse, etterlevelse og integrering i krisehåndteringen. Kommunikasjon, internt, med eksterne aktører og med publikum, pekes også jevnlig på som en sårbarhet. Videre trekkes uklar rolle- og ansvarsfordeling frem, særlig i grensesnittet mellom linjeledelse og kriseledelse, samt mellom ulike avdelinger og nivåer.

Vi så også eksempler på utfordringer som trekkes fram i evalueringen uten at vi klarer å se at det er foreslått tiltak som møter disse. Dette gjelder blant annet behovet for en gjennomgang av overordnet planverk for å tydeliggjøre avklaringer mellom avdelinger og nivåer internt.

Gjennomgangen viser i tillegg at rapportene har ulik struktur og innhold, og at ingen av rapportene følger føringene nevnt innledningsvis i kapittelet når det gjelder prioritering av erfaringspunkter.

5.4 BEREDSKAPSPLANER

Fylkeskommunen oppgir at samferdselsavdelingen har en krisehåndteringsplan på avdelingsnivå, samt beredskapsplaner for Innlandstrafikk, ferje og Falkenbergstunellen på sektornivå.⁵² Utover det har ikke avdelingen egne beredskapsplaner. Revisjonen får opplyst at hovedgrunnen til dette, er at beredskapsprinsippene ligger til grunn for hvordan beredskapsarbeidet organiseres. Dette innebærer at prosedyrer skal følges som normalt og innenfor ordinær linjeledelse inntil en hendelse blir så omfattende eller alvorlig at kriseorganisering og samferdselsavdelingens kriseplan tas i bruk. I intervjuer ble det opplyst at det har vært vurdert om beredskapsplanen for Innlandstrafikk skulle bli integrert i den overordnede krisehåndteringsplanen for avdelingen slik at det kun er én plan for avdelingen. Det er imidlertid ulike syn på hvorvidt dette er hensiktsmessig ettersom hendelser innen kollektivtransport skiller seg tydelig fra hendelser som ellers involverer avdelingen.

I det følgende redegjør vi for innholdet i samferdselsavdelingens overordnede kriseplan og beredskapsplanen for Innlandstrafikk. Revisjonen omfatter ikke ferje-området, og denne planen omtales derfor ikke nærmere.

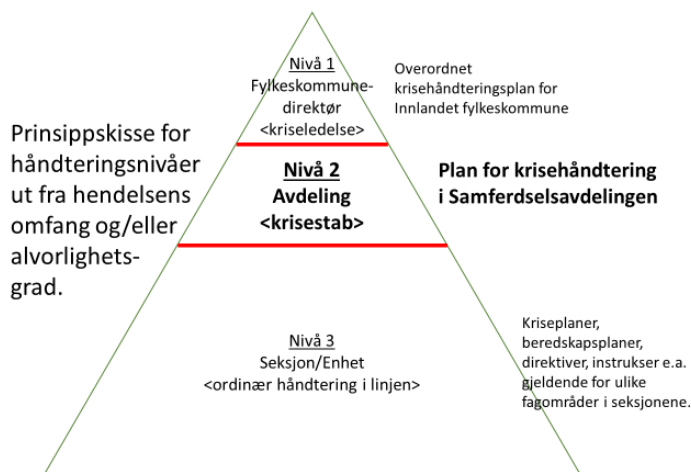
⁵² Revisjonen har ikke sett dokumentasjon på beredskapsplanen som gjelder Falkenbergstunellen, da denne ikke ligger i kvalitetssystemet Samsvar. Fylkeskommunen skriver i e-post 11. august 2025 at denne planen ligger lagret i Teams og ikke i Samsvar, men at den vil bli flyttet til Samsvar i nær fremtid.

5.4.1 OVERORDNET KRISEPLAN FOR SAMFERDSELSAVDELINGEN

Planen beskriver hvordan avdelingen etablerer kriseledelse⁵³ og er forberedt til større hendelser. Kriseledelse settes når en hendelse blir så omfattende at linjeorganisasjonen - fagfolk og ledere med ansvar til daglig – ikke lenger har tilstrekkelige ressurser. Den som er ansvarlig for å håndtere hendelsen i starten, skal varsle sin leder om utviklingen av hendelsen, slik at de får hjelp til å håndtere situasjonen. Samferdselssjefen beslutter å etablere kriseledelse når omfanget eller alvorlighetsgraden tilsier det. Hovedoppgaven til kriseledelsen er «å lede, støtte og koordinere arbeidet med å håndtere hendelsen på skadestedet».

Håndteringsnivåer

I likhet med fylkeskommunens overordnede krisehåndteringsplan, deles hendelser inn i tre nivåer:



Nivå 3: Håndteres av ansvarlig seksjon/enhet innenfor ordinær linjeorganisering og styringsdokumenter.

Nivå 2: Hendelser med større omfang eller konsekvenser som krever forsterkning. Samferdselssjefen kan etablere kriseledelse i samråd med berørt seksjonssjef. Både krisehåndteringsplanen for samferdsel og etablerte styringsdokumenter for fagområdet skal benyttes.

Nivå 1: Hendelser som skal håndteres på sentralt/strategisk nivå. Planen viser til at det er sentralt nivå i fylkeskommunen som skal håndtere hendelser som «naturlig tillegger dette nivået i henhold til IFKs samfunnssikkerhets- og beredskapsstrategi». På spørsmål fra revisjonen om å få oversendt denne strategien, fikk vi opplyst fra samferdselssjef at dokumentet ikke finnes og at dette er skrivefeil i beredskapsplanen.

Revisjonen har sett på overordnet krisehåndteringsplan for å finne beskrivelser av «hendelser som naturlig tilligger» hendelser på nivå 1. For forståelse er at dette er hendelser som i overordnet plan defineres som «krise» og «katastrofe» på nivå 2 og 3 (se omtale under punkt 3.1.1), der det skal etableres sentral kriseledelse. Her er krise definert som «en hendelse som potensielt truer viktige verdier og kan svekke fylkeskommunens evne til å utføre viktige funksjoner». Det er ikke noen definisjon av «katastrofe». I fylkeskommunens overordnet plan er «uønskede hendelser» på nivå 1, hendelser som skal håndteres på avdelingsnivå, altså hendelser som i samferdselsavdelingens kriseplan er plassert på nivå 2 og 3.

Varslingsrutiner

⁵³ Revisjonen merker seg at begrepene kriseledelse og krisestab brukes ulikt i fylkeskommunens beredskapsplanverk. Vi forstår det som at det ikke nødvendigvis er et skille mellom begrepene. I samferdselsavdelingens krisehåndteringsplan brukes begrepet «krisestab», men vi vil likevel bruke begrepet «kriseledelse» siden dette er blitt brukt hittil i rapporten.

Planen beskriver varslingsrutiner for ulike scenarier, som naturskapt hendelser, større ulykker og hendelser med stort skadeomfang, hendelser med egne ansatte og hendelser som normalt håndteres på strategisk nivå, slik som allmennfarlige sykdommer, endret trusselbilde, terror, cyberangrep som eksempler.

Observasjonsfase

Det angis i planen hvordan det skal vurderes om en hendelse er i utvikling, gjennom å etablere en observasjonsfase der informasjon samles inn og loggføres i CIM. Samferdselssjefen er ansvarlig for å etablere, og avslutte, en observasjonsfase.

I intervju oppgis det at beslutningen om å sette kriseledelse ofte skjer raskt, i samråd med samferdselssjefen. Som eksempel fortelles det at ved brukollapsen på Tretten var det ingen tvil og avgjørelsen om å etablere kriseledelse ble tatt omgående. Under Hans og Lathans var situasjonen mer gradvis. Det var varslet mye uvær, og fylkeskommunen var derfor involvert i møter med Statsforvalteren og Fylkesberedskapsrådet. De gikk først inn i en observasjonsfase, slik at de kunne være forberedt på å sette kriseledelse dersom situasjonen utviklet seg. Da situasjonen eskalerte, tok de en beslutning om å etablere krisestab.

Organisering av kriseledelse

Planen beskriver etablering, organisering og drift av kriseledelsen, herunder:

- vurderinger av hendelsen (fakta, mulige scenarier, konsekvenser for liv, helse, miljø, fremkommelighet, økonomi, informasjon og omdømme, ressursbehov, potensielle kommunikasjonsutfordringer.
- oppbygging av krisestaben, med vaktskiftordning ved behov
- oppgavebeskrivelse for kriseledelsen som sådan og de ulike funksjonenes oppgaver. Det er egne rollebeskrivelser for samferdselssjef, kriseleder, operasjonsleder, kommunikasjonsmedarbeider, loggfører, fagstøtte og liaison. Videre beskrives andre støttefunksjoner, som utekontakt, forpleining, IKT, bygningsansvarlig
- bruk av fagsystemer, kriserom og kommunikasjonskanaler
- retningslinjer for første møte og statusmøter, inkludert dokumentasjon

Videre gis det en beskrivelse av situasjonsrapportene, hva disse skal inneholde. Et av punktene som skal inngå i rapporten er vurdering av «behov for samordning og koordinering, ressursbehov og behov for bistand fra / på overordnet/sentralt nivå.» Det fremgår at frekvens på rapportering skal avklares med samferdselssjefen for hver enkelt hendelse.

Evaluering

Planen understreker at evaluering er viktig for å styrke den framtidige beredskapen. Samferdselssjefen har ansvar for prosessen, som normalt skal inkludere følgende aktiviteter:

- førsteinntrykkssamling
- identifisering og prioritering av erfaringspunkter
- avklaring av tiltak for oppfølging
- fastsettelse av ansvar og tidsplan for gjennomføring
- utarbeidelse av evalueringsrapport
- implementering av tiltak, iht. evalueringsrapport

Kontaktliste

Planen har oversikt over personene som er tiltenkt funksjoner i kriseledelsen og kontaktinformasjon til disse. Funksjonene som er listet opp er samferdselssjef, kriseleder, operasjon, kommunikasjon, loggfører og liaison. For hver funksjon er det oppført flere personer.

Omtale av tiltakskort

Planen viser til at det skal utarbeides tiltakskort for de samme funksjonene som er nevnt i kontaktlisten. Tiltakskortene følger imidlertid ikke planen.

Føringer for øving av planen

Til slutt i planen står det at samferdselsavdelingen skal ha en årlig øvelsesplan for kriseorganisasjonen.

Revidering av planen

Endringsloggen viser at planen ble opprettet i desember 2019, revidert i 2020 og 2021, og gjennomgått mer omfattende i februar 2023. Den er ikke revidert i 2024. Revisjonen er informert om at ny revidering pågår, og at planen skal behandles i beredskapsseksjonen innen september 2025. Beredskapssjefen opplyser at de vil vurdere harmonisering med øvrige planer, herunder fylkeskommunens overordnede kriseplan.⁵⁴

5.4.2 INNLANDSTRAFIKKS BEREDSKAPSPLAN

Innlandstrafikk har egen beredskapsplan, som delvis er forankret i den overordnede kriseplanen for samferdselsavdelingen og fylkeskommunens overordnede krisehåndteringsplan. I samferdselsavdelingens plan forutsettes det at Innlandstrafikks beredskapsplan er fullt integrert i denne, og dermed en del av organisering, system og nivåinndeling. Seksjonssjefen for kollektivtrafikk opplyser i intervju at seksjonen også skal forholde seg til fylkeskommunens overordnede kriseplan, men at denne hittil ikke har vært tatt i bruk.

Planen er delt inn i tre hovedfaser – før, under og etter krisen. Den fastslår at kriseledelsen skal handle tidlig og med tilstrekkelige ressurser for å redusere konsekvensene av hendelsen mest mulig. Kriseledelse etableres «når en hendelse er for krevende til å håndteres i linja, og hvor behovet for koordinering anses som nødvendig og viktig».

Seksjonssjefen har ansvar for å etablere kriseledelse, som består av seksjonssjefen og alle enhetsledere. Denne utgjør den øverste strategiske ledelsen ved kriser i Innlandstrafikk. Krisestaben er definert som kriselederens støtteapparat, og øvrige ansatte kan innkalles til å bistå.

Ansvarsfordelingen i kollektivtrafikken deles i direkte og indirekte ansvar:

- **Direkte ansvar** innebærer at Innlandstrafikk selv håndterer hendelser og tiltak innen egen organisasjon og ansvarsområde.
- **Indirekte ansvar** gjelder situasjoner der Innlandstrafikk har et overordnet ansvar som oppdragsgiver, eller delansvar som en del av fylkeskommunen. For hendelser i selskaper eller innen kollektivtrafikken i

⁵⁴ I forbindelse med høringsrunden ga samferdselssjefen innspill til faktadelen av rapporten. Revisjonen har innarbeidet innspillene i den endelige rapporten. Kommentaren fra samferdselssjefen til dette avsnittet var at samferdselsavdelingen ikke er «kjent med at avdelingens kriseplan skal behandles av andre».

fylket, der Innlandstrafikk er oppdragsgiver, har seksjonen et overordnet ansvar, mens transportøren har det direkte ansvaret.

Planen gir retningslinjer for kommunikasjon og informasjon, herunder Innlandstrafikk sitt informasjonsansvar opp mot eksterne aktører, som politiet. Videre er det omtalt ulike roller og oppgaver ved krise, herunder kundesenteret, transportører og offentlige etater.

I fase 2 – under krisen – beskrives det at innkalling til krisestab skal skje i CIM. Planen sier at «når krisen er et faktum og kriseledelsen er varslet, vil krisetab etablere seg på avtalt sted». Det er uklart for revisjonen hva som er forskjellen mellom «kriseledelsen» og «krisestab», men vi antar at kriseledelsen består av seksjonssjef og enhetsledere, og krisestab også inkluderer øvrige ansatte som er innkalt. Planen omtaler situasjonsanalyse, logging av beslutninger i CIM, varsling ut fra hendelsesnivå og rutiner for intern og ekstern kommunikasjon. Intern kommunikasjon skal skje via e-post, med ledergruppen i samferdselsavdelingen som mottakere. Planen beskriver også hvordan ekstern informasjon skal formidles og kvalitetssikres.

I fase 3 – etter krisen – omtales hvordan krisestaben skal ivareta eventuelle behov hos egne ansatte, samt gjennomføre debrief og evaluering. Det står at «der evalueringen gir grunnlag for det, skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalyse og/eller beredskapsplan».

Vedlagt planen er dokumentet «**Varsle/innkalle til krisestab**». Her fremgår det at aktuelle personer skal varsles via sms. Listen er inndelt etter hvem som skal varsles ved ulike type hendelsesnivåer. Nivåene beskrives slik:

- Krisenivå 1 – normal prioritet
- Krisenivå 2 – medium prioritet. Enkelt saker som kan medføre negativ omtale. Avvik i drift og rutetilbud, mange henvendelser og uttrykk for misnøye. Medieinteresse.
- Krisenivå 3 – høy prioritet. Hendelser der transportør på oppdrag for Innlandstrafikk er involvert, materielle skader og / eller personskader. Sammenstøt med annet kjøretøy, uavhengig av skadeomfang. Saken vil svært sannsynlig havne i media.
- Krisenivå 4 – kritisk prioritet. Alvorlige hendelser med personskader / dødsfall der transportør på oppdrag for Innlandstrafikk er involvert. Media vil være på saken umiddelbart. Det vil være aktuelt å sette krisestab.

Det fremgår ikke hvordan håndteringen påvirker linjestrukturen. Etter revisjonens forståelse er alle fire krisenivåer ment å kunne bli håndtert av seksjonen, altså uten at det er behov for ressurser fra samferdselsavdelingen sentralt. Det er kun kriser på nivå 4 som beskrives som krise der det «vil være aktuelt å sette krisestab». Det er også kun på dette nivået at avdelingsleder samferdsel er inkludert i varslingslisten. På varslingslisten for kriser på nivå 4 står samferdssjef, seksjonssjef KSB og kommunikasjonsavdelingen oppført etter seksjonssjef kollektivtransport og enhetslederne i seksjonen. Planen inneholder også et tiltakskort for krisestabens ulike aktiviteter og ansvarlige funksjoner.

5.5 REVISJONENS VURDERINGER

For å sikre et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid innen samferdselsområdet, har revisjonen lagt til grunn at fylkeskommunen skal:

- gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) som avdekker aktuelle risikoer, sårbarheter og behov
- identifisere og iverksette tiltak som kan redusere uønsket risiko og sårbarheter som er identifisert i ROS-analyser
- arbeide systematisk med beredskapsplaner. Planene skal være basert på oppdaterte ROS-analyser

Fylkeskommunens samferdselsavdeling har etablert flere sentrale elementer i beredskapsarbeidet gjennom VegROS, tiltaksoppfølging i forbindelse med evalueringsarbeid og et omfattende beredskapsplanverk. Samtidig har revisjonens undersøkelser vist at det er mangler på alle tre områder. På denne bakgrunn vurderer vi at alle tre kriteriene er delvis oppfylt.

Begrunnelse for vurderingen

ROS-vurderinger

Det foreligger VegROS for de viktigste fylkesvegene og denne er basert på en veileder som, etter revisjonens vurdering, gir tydelige føringer for hvordan en ROS-analyse skal gjennomføres og risiko vurderes. Analysen identifiserer og rangerer risikoer, og «røde» risikoer er i hovedsak fulgt opp. Avdelingen gjennomfører ikke egne, jevnlig ROS-analyser utover VegROS, men støtter seg på FylkesROS og sitt eget handlingsprogram for fylkesveger.

VegROS (2021-2022) mangler felt for ansvar og frister, og enkelte «middels» risikoer mangler tiltak. Fylkeskommunen har tatt i bruk ny metodikk og verktøy for risikostyring (fra 2024). Vi forventer at disse tas i bruk ved kommende ROS-arbeid, slik at ansvar, framdrift og tiltaksoppfølging blir mer etterprøvbare. Det er positivt at ny VegROS er planlagt.

Erfaringer fra hendelser (bl.a. Hans, Lathans og omkjøringsbehov ved større riksvegstenginger) viser scenarier som ikke er fullt ut fanget opp av VegROS. Fylkeskommunen bør vurdere å supplere med tematiske/operative ROS-analyser og sikre seksjonsvise ROS-analyser der det er relevant, herunder for Innlandstrafikk. Det bør også vurderes om VegROS bør gjøres med mer hyppige intervaller.

Identifisering av tiltak

Revisjonen har ikke undersøkt om tiltak er gjennomført i praksis, men dokumentgjennomgang og intervjuer tyder på at tiltak knyttet til «røde» funn i VegROS i hovedsak er fulgt opp, enten gjennom drift/vedlikehold eller innarbeidet i handlingsprogram. Samtidig gjør fraværet av ansvar/frist i VegROS og begrenset dokumentasjon av mindre driftstiltak, at sporbarhet og kontroll med framdrift fremstår som utfordrende.

Ettersom informanter pekte på erfaringsarbeidet etter øvelser og hendelser som en sentral del av avdelingens risikobaserte tilnærming gjennom å identifisere sårbarheter og iverksette tiltak, har revisjonen også gjort en gjennomgang av evalueringsrapporter etter øvelser og hendelser. Revisjonen ser det som positivt at samferdselsavdelingen tilsynelatende legger et omfattende og viktig arbeid i å lære av erfaringer etter reelle hendelser.

Samtidig varierer evalueringsrapportenes format og kvalitet: funn og tiltak er ikke alltid tydelig koblet, prioritering mangler, og ansvar legges ofte på seksjoner og enheter fremfor definerte roller. Etter revisjonens forståelse, sier føringene for evalueringer lite om hvordan effekt av tiltak skal følges opp, og evalueringsrapportene viser at revisjonen har sett på viser at det er en rekke identifiserte sårbarheter og tiltak som gjentar seg i flere av hendelsene.

På denne bakgrunn anbefaler vi at fylkeskommunen vurderer å tydeliggjøre i samferdselsavdelingens krisehåndteringsplan hvordan evalueringsprosessen skal sikre sporbar oppfølging og vurdering av tiltakseffekt. Det bør også vurderes om evalueringsarbeidet i større grad bør knyttes tettere til ROS-prosessen (som har en rekke føringer for tiltaksoppfølging, som omtalt i kapittel 4.1), slik at identifiserte sårbarheter fra hendelser inngår i neste aktuelle ROS-analyse.

Beredskapsplaner

Samferdselsavdelingen har en overordnet kriseplan for avdelingen, og det finnes underliggende planverk for Innlandstrafikk, ferje og tunell. Revisjonen har sett nærmere på avdelingens plan og Innlandstrafikks plan. Begge planene fremstår, etter revisjonens vurdering, som hovedsakelig dekkende for hva som forventes av beredskapsplanverk. Avdelingens overordnede plan ble sist revidert i 2023, men er ikke revidert i 2024. Revisjonen har fått opplyst at ny revisjon pågår. Innlandstrafikks plan er revidert årlig og var sist revidert i 2025.

Til tross for at planverket fremstår i hovedsak som dekkende for hva beredskapsplaner bør inneholde, viser evalueringer at det ikke alltid fungerer som forutsatt i praksis. Det er avdekket utfordringer som utdatert/ukjent planverk, utydelige varslingsrutiner og uklare roller, samt varierende bruk av CIM og mangelfull kompetanse i krisestabsmetodikk. Hendelser er flere ganger håndtert i linjeorganisasjonen selv etter etablering av kriseledelse. Disse forholdene svekker planverket som styringsverktøy i akutte situasjoner. Formålet med beredskapsplaner er å gi et rammeverk for rask og koordinert respons ved uønskede hendelser. For at planverket skal benyttes effektivt under kriser, kreves ikke bare tilgjengelighet og kjennskap, men også tillit blant involverte aktører. Det er derfor avgjørende at planverket videreutvikles, øves på og justeres ved behov.

Revisjonen har tidligere (kapittel 3) i rapporten omtalt behovet for tydelige roller, og det vises til vurderingene våre der. Gjennomgangen av evalueringer fra hendelser der samferdsel har etablert krisestab viser betydningen av klare roller ved kriser som involverer flere interne nivåer og avdelinger. Evalueringsrapporter tilbake til 2022 har påpekt dette som en gjentakende utfordring. Det er positivt at det er en felles forståelse i fylkeskommunen om behovet for avklaringer. Etter revisjonens forståelse ligger utfordringen hovedsakelig i manglende definisjon av hva rollene faktisk innebærer, mer enn uenighet om hvilke roller som bør finnes. Dette kan tyde på at arbeidet med rolleavklaringer ikke trenger å være komplisert, forutsatt at relevante aktører involveres og at man sikrer en felles forståelse.

Et annet tema omtalt i kapittel 3 er betydningen av at nøkkelpersoner er involvert tidlig ved eskalering av hendelser. Dette gjelder blant annet avdelingens stab, kommunikasjonsavdelingen og fylkeskommunens strategiske nivå. Disse må være proaktive og kjent med krisen før den eskalerer, slik at de kan være klare ved behov for koordinering eller forsterkninger. Håndteringen skal skje på riktig nivå, i henhold til prinsippene om ansvar og nærhet, men involveringen skal være bredere og på tidligere nivåer.

I Innlandstrafikks beredskapsplan fremgår det at verken samferdselssjef eller beredskapssjef skal varsles før krisen når nivå 4, hvor det kan være aktuelt å etablere krisestab. Dette er ikke eksplisitt omtalt som en utfordring i evalueringer eller intervjuer, men i lys av de generelle utfordringene med uklare roller, anbefaler revisjonen at fylkeskommunen vurderer å gi samferdselssjefen eller staben en definert rolle på et tidligere krisenivå.

Revisjonen har også merket seg at Regional plan for samfunnstryggleik peker på behovet for en sivil transportberedskapsplan. Ifølge våre undersøkelser er en slik plan ikke utarbeidet. Vi mener fylkeskommunen bør se på om det er behov for å utarbeide ytterligere beredskapsplanverk for å ivareta samferdselsavdelingen beredskapsansvar innen transportsektoren, og ta stilling til hvordan dette arbeidet bør prioriteres.

Revisjonen har for øvrig merket seg at det er store variasjoner i fylkeskommunens planverk, noe som kan føre til forvirring. Alle planene opererer med nivåer for hendelser basert på alvorlighetsgrad, men det varierer hva som legges i de ulike nivåene.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Denne forvaltningsrevisjonen har bestått av en hoveddel som har undersøkt hvordan Innlandet fylkeskommune arbeider med beredskap på overordnet nivå. I problemstilling 1 har vi sett på om det er en tydelig og avklart organisering av roller og ansvar i beredskapsarbeidet, og i problemstilling 2 har vi belyst i hvilken grad det arbeides strukturert med beredskap. Videre har prosjektet i problemstilling 3 sett nærmere på hvordan beredskapsarbeidet fungerer innen samferdselsområdet.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen, har vi konkludert på hver av de tre problemstillingene. Vi har også utarbeidet noen anbefalinger til tiltak fylkeskommunen kan vurdere for å styrke og videreutvikle beredskapsarbeidet.

6.1 KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 1

Problemstilling 1: Har Innlandet fylkeskommune en tydelig beredskapsorganisering?

Innlandet fylkeskommune har etablert planer og styringsdokumenter som definerer og gir en formell forankring av roller og ansvar i beredskapsarbeidet. Dette gir et rammeverk for beredskapsarbeidet og bidrar til å forankre ansvar på ulike nivåer i organisasjonen. Likevel fremstår organiseringen som delvis utydelig i praksis.

Revisjonens undersøkelser viser at roller og ansvar i fylkeskommunens beredskapsorganisering ikke er tilstrekkelig tydeliggjort og forankret i hele organisasjonen. Det er særlig uklarhet knyttet til beredskapsseksjonens mandat og rolle. Den overordnede krisehåndteringsplanen klargjør ansvar når det etableres sentral kriseledelse, men er lite konkret når det gjelder hendelser på lavere nivåer og håndtering på tvers av avdelinger ved samtidige hendelser. Det er for eksempel i liten grad konkretisert hva som ligger i beredskapsseksjonens rolle når det er etablert kriseledelse på avdelingsnivå utover at de skal ha en støttefunksjon. Roller er heller ikke tydeliggjort i underliggende planverk, og fylkeskommunedirektør, beredskapssjef og kommunikasjonsseksjonen er ikke systematisk inkludert i planene. Vi oppfatter i tillegg at en del mener det er uklart om det er en annen ordning innenfor arbeidstid enn utenfor. Det er viktig at fylkeskommunen sikrer at det er en felles forståelse for hvilke varslingsrutiner som gjelder uavhengig av tid på døgnet, ukedag eller høytid.

Manglende øvelser av den overordnede planen, kombinert med manglende praktisk erfaring med sentral kriseledelse etter at planen ble utviklet, gjør det vanskelig å avdekke og korrigere uklarheter i rollefordeling. Etter revisjonens forståelse, har heller ikke planen og fylkeskommunens strategiske ledelse hatt en sentral rolle ved øvelser og hendelser som er håndtert på avdelingsnivå.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at beredskapsorganiseringen ikke fremstår som tilstrekkelig tydelig. Det er behov for å styrke rolleavklaringer, samordning og øving for å sikre en mer robust og forutsigbar beredskapsorganisering.

6.2 KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 2

Problemstilling 2: I hvilken grad arbeider fylkeskommunen strukturert med beredskap?

Innlandet fylkeskommune har etablert flere sentrale elementer som legger til rette for et strukturert beredskapsarbeid, og det er pågående tiltak for å systematisere arbeidet og styrke intern kompetanse. Revisjonens undersøkelser viser likevel svakheter i gjennomføring, samordning og forankring av dette arbeidet.

Fylkeskommunen har tatt i bruk et nytt risikostyringsverktøy, og det er utarbeidet prosedyrer, maler og styringsdokumenter for det risikobaserte arbeidet. Det mangler imidlertid en overordnet ROS-analyse av virksomheten, og kvaliteten og gjennomføringen av ROS-analyser på avdelings- og enhetsnivå varierer betydelig. Dette svekker grunnlaget for risikobasert beredskapsplanlegging. Det pågående arbeidet med prosjektet *Verdivurdering og virksomhetsROS* vurderes som et viktig og nødvendig tiltak for å styrke dette grunnlaget.

Et overordnet beredskapsplanverk er etablert og tilgjengelig, og gir i noen grad føringer for organisering og krisehåndtering. Planverket har imidlertid noen mangler, særlig når det gjelder tydelige beskrivelser av roller og ansvar, og hvordan rollene skal utøves og samhandling skal skje ved hendelser på ulike nivåer. Den overordnede krisehåndteringsplanen og krisekommunikasjonsplanen har i liten grad vært brukt i øvelser eller reelle hendelser, selv om innholdet også er relevant ved hendelser som håndteres på avdelingsnivå.

Revisjonens undersøkelser viser videre at kvaliteten i underliggende beredskapsplanverk varierer, både når det gjelder henvisning til, og harmonisering med, det overordnede planverket. Flere videregående skoler har ikke planer tilgjengelig i kvalitetsverktøyet, og planene vi gjennomgikk var til dels ikke oppdaterte, ulikt utformet og vanskelig tilgjengelige. Fylkeskommunen har heller ikke samlet oversikt over planverk på lavere nivå i organisasjonen.

Samlet sett konkluderer revisjonen med at Innlandet fylkeskommune har etablert viktige strukturelle rammer for beredskapsarbeidet, men at det gjenstår vesentlige forbedringsbehov for å sikre helhet, systematikk og operativ kvalitet i beredskapsarbeidet.

6.3 KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 3

Problemstilling 3: I hvilken grad har fylkeskommunen tilrettelagt for et systematisk beredskapsarbeid innen samferdselsområdet gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og påfølgende risikoreduserende tiltak og beredskapsplaner?

Samferdselsavdelingen i Innlandet fylkeskommune har i stor grad tilrettelagt for et systematisk beredskapsarbeid gjennom etablering av VegROS, systematisk evalueringsarbeid og et omfattende beredskapsplanverk. Det er likevel forbedringspunkter på alle områder.

VegROS gir en strukturert fremstilling av risikoer på fylkesvegnettet, men mangler felt for ansvar og frister, og enkelte risikoer er ikke fulgt opp med foreslåtte tiltak. Vårt inntrykk er likevel at tiltak for å redusere risikoene identifisert i VegROS i hovedsak følges opp når det gjelder de mest alvorlige funnene.

ROS-arbeidet i samferdselsavdelingen gjennomføres ikke jevnlig og dekker ikke opp alle relevante scenarier. Dette gir et ufullstendig grunnlag for risikostyring og prioritering. Det er positivt at evalueringsarbeidet etter øvelser og hendelser har høy prioritet for samferdselsavdelingen, og dette arbeidet bidrar til å avdekke sårbarheter og behov for tiltak. Revisjonen vurderer likevel at koblingen mellom identifiserte sårbarheter, tiltak, prioritering og ansvar er svak. At enkelte sårbarheter gjentas i flere hendelser, kan tyde på at læringspunkter ikke følges opp systematisk. Innføring av nytt verktøy for risikostyring forventes å gi mer etterprøvable oppfølging fremover. Etter vår vurdering bør samferdselsavdelingen vurdere å knytte evalueringsarbeidet tettere til ROS-arbeidet, slik at læringspunkter fra hendelser og øvelser integreres i systematikken som det metodiske risikoarbeidet legger opp til.

Samferdselsavdelingen har etablert et beredskapsplanverk både på overordnet nivå og på sektornivå. Revisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om beredskapsplanverket avdelingen har utarbeidet dekker ansvaret fylkeskommunen har innen beredskap på samferdselsområdet. Det vises her særlig til at det ikke er utarbeidet en plan for sivil transportberedskap. Evalueringer etter hendelser viser i tillegg at planene som foreligger i dag ikke alltid fungerer som forutsatt. Utfordringene har blant annet vært at planene ikke ble brukt, at varslingsrutiner og roller var uklare, og at ansatte forholdt seg til ordinær linjeorganisasjon selv etter at kriseledelsen var etablert. Dette reduserer planenes verdi som operative styringsverktøy. Variasjoner i hvordan planene definerer krisenivåer kan også skape usikkerhet i håndteringen. For at planverket skal gi nødvendig forutsigbarhet og tillit, må det videreutvikles, øves og harmoniseres.

6.4 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisjonens samlede vurderinger og konklusjoner presenteres følgende anbefalinger for forbedring. Først og fremst vil vi understreke at undersøkelsene våre viser at Innlandet fylkeskommune allerede har etablert flere gode og strukturerte praksiser innen beredskapsarbeidet, og at det pågår relevant og målrettet arbeid. Vi anbefaler at fylkeskommunen løfter fram disse eksemplene internt og bruker dem aktivt i forbedrings- og læringsarbeid på tvers av organisasjonen.

Videre anbefaler vi at fylkeskommunen bør:

- Tydeliggjøre roller, ansvar og samhandling i beredskapsarbeidet, både i løpende ordinær drift og ved kriser. Dette innebærer:
 - Klargjøre hvilken rolle og hvilket mandat beredskapsseksjonen/ beredskapssjefen har i ulike situasjoner, særlig ved hendelser som håndteres på avdelingsnivå og ved hendelser som berører flere avdelinger. Klargjøringen bør gjøres kjent i organisasjonen og fremgå av både overordnet og underliggende beredskapsplanverk.
 - Påse at det er tydelig avklart hvem som skal varsles og hvilket ansvar de ulike rollene har ved hendelser utenom ordinær arbeidstid.

- Fullføre og implementere arbeidet med verdiklassifisering og virksomhetsROS, som gir grunnlag for helhetlig risikostyring.
- Sikre gjennomføring og dokumentasjon av ROS-analyser i risikostyringsverktøyet i alle aktuelle avdelinger og enheter, herunder videregående skoler.
- Vurdere om det er behov for ROS-analyser som dekker flere scenarier, og analyser som tar for seg flere hendelser som skjer samtidig og følghendelser.
- Sørge for at det er utarbeidet beredskapsplaner på alle relevante områder, herunder innen samferdselsområdet og ved videregående skoler, og gjøre planene tilgjengelige i kvalitetssystemet.
- Oppdatere, samordne og tydeliggjøre beredskapsplanverket. Dette innebærer:
 - Sikre at det er tilstrekkelig tydeliggjort hvordan hendelseshåndtering skal foregå når ulike nivåer og avdelinger involveres
 - Samordne overordnet beredskapsplanverk med underordnede planer, herunder sikre at beredskapsseksjonen og kommunikasjonsavdelingen er inkludert i varslingsrutiner.
 - Vurdere bruk av maler for beredskapsplaner, for å sikre felles struktur og innhold.
 - Standardisere beredskapsplanverket når det for eksempel gjelder begrepsbruk og nivåinndeling av hendelser.
- Styrke arbeidet med øvelser og evalueringer:
 - Vurdere å innføre krav om jevnlige øvelser som inkluderer scenarioer som tester samhandling mellom avdelinger og nivåer, samt krisekommunikasjon.
 - Styrke og systematisere evalueringsprosessen ved å tydeliggjøre retningslinjer og beskrivelser. Evalueringsprosessen bør også omfatte vurdering av tiltakenes effekt og periodisk rapportering til ledelsen.
 - Vurdere om evalueringsprosessen bør kobles tettere til ROS-prosessen, slik at læringspunkter fra hendelser inngår i neste runde risikovurderinger.

VEDLEGG 1 FYLKESKOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



INNLANDET REVISJON IKS
Kirkegata 72

2609 LILLEHAMMER

Offl. § 14 1. ledd

Deres ref:

Vår ref:
2024/32615-3
Endre Hjelseth

Dato:
17.09.2025

Rapportutkast - forvaltningsrevisjon om beredskap og krisehåndtering i Innlandet fylkeskommune

Vi viser til brev fra Innlandet Revisjon IKS av 4. september 2025 med vedlagt rapportutkast for gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt innen beredskap og krisehåndtering i Innlandet fylkeskommune.

Fylkeskommunedirektøren vil innledningsvis takke for den grundige jobben som er gjort i dette prosjektet. Det er nyttig for oss at fylkeskommunens arbeid med beredskap og krisehåndtering blir vurdert av eksterne parter.

Det har vært god dialog om revisjonsprosessen og faktagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten. Forvaltningsrevisjonsrapporten fremstår med god struktur, er lett forståelig og konkret i forhold til anbefalingene om videre oppfølging.

Generelle vurderinger

Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Innlandet fylkeskommunen hadde lite arv å bygge på ved fylkessammenslåingen. Da pandemien traff virksomheten i februar 2020 hadde en rukket å organisere noe av det sentrale arbeidet, blant annet ved å definere en kriseledelse og en overordnet plan for håndtering. Den sentrale organiseringen av arbeidet, gjennom Seksjon kvalitet, sikkerhet og beredskap (KSB), hadde få personellressurser ved oppstarten - kun en ressurs for ivaretagelse av internkontrollarbeidet, i tillegg til seksjonssjefen som ivaretok sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Seksjonen har over tid blitt tilført noe flere ressurser. Beredskapsressursene gikk i stor grad med til håndtering av pandemisituasjonen frem til våren 2022. Etter denne tid er det blitt jobbet for å få på plass struktur og metodikk, kompetanse, rutiner, planverk og ikke minst samhandling med øvrige regionale og lokale beredskapsaktører.. Dette har skjedd i samarbeid mellom KSB og øvrig linjeorganisasjon.

Det er forøvrig andre beslektede områder som denne forvaltningsrevisjonen ikke har gått nærmere inn på, som også de sentrale ressursene er prioritert brukt til. Som det forebyggende sikkerhetsarbeidet, bygge robusthet for ivaretagelse av virksomhetens funksjonsevne og samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom oppfølging av Regional plan for

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 Hamar

Besøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
Hamar

Telefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152

samfunnstryggleik. Denne historikken mener vi er vesentlig å ha med seg når forvaltningsrevisjonsrapporten leses.

Beredskap er ikke noe vi "blir ferdig med". Risiko- og trusselbildet endrer seg stadig – nye teknologier, klimaendringer, geopolitiske forhold og øvrig samfunnsutvikling skaper nye utfordringer. Derfor må beredskapsarbeidet være dynamisk, med jevnlig oppdateringer av risiko- og sårbarhetsanalyser, planer og tiltak. Innlandet fylkeskommune må bygge kultur, struktur og kapasitet for å stå bedre rustet over tid og ikke minst levere på det ansvaret vi har innenfor rammen av Totalforsvaret, sikre tjenesteleveransene og bidra til samfunnsutviklingen der samfunnssikkerhetsperspektivet er en viktig premiss. I så måte tilfører denne forvaltningsrevisjonsrapporten viktig kunnskap til vårt videre arbeid.

Rapportens konklusjoner og anbefalinger

Revisjonen understreker at Innlandet fylkeskommune allerede har etablert flere gode og strukturerte praksiser innen beredskapsarbeidet, og at det pågår relevant og målrettet arbeid. Revisjonen anbefaler at fylkeskommunen løfter fram disse eksemplene internt og bruker dem aktivt i forbedrings- og læringsarbeid på tvers av organisasjonen. Vi setter pris på denne tilbakemeldingen. Det gir motivasjon for å ta tak i foreslåtte tiltak for forbedring.

Beredskapsorganisering:

Revisjonen anbefaler en tydeliggjøring av roller, ansvar og samhandling i beredskapsarbeidet, både i løpende ordinær drift og ved kriser.

Fylkeskommunen gjennomfører en omorganiseringsprosess av administrasjonen, der implementeringen står for tur. Det gir oss muligheter for å kunne imøtekomme noen av disse anbefalingene. Det planlegges også med gjennomføring av en større øvelse i november i år der den sentrale kriseledelsen blant annet skal øve samspillet med lokal krisestab på Samferdsel. Det vil kunne gi nyttig læring i forhold til revisjonens anbefaling. De øvrige anbefalinger på dette punktet må hensyntas i det videre utviklingsarbeidet.

Struktur og beredskapsplanverk:

Revisjonen mener det er forbedringsbehov for å sikre helhet, systematikk og operativ kvalitet i beredskapsarbeidet. Herunder et oppdatert, samordnet og tydelig beredskapsplanverk bygd på risiko- og sårbarhetsvurderinger.

Som revisjonen omtaler så er fylkeskommunen i gang med et større prosjekt knyttet til gjennomgående verdivurdering og utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsvurdering for hele virksomheten. Første del av dette prosjektet, kartlegging og vurdering av fylkeskommunens verdier i tjenesteleveransene, er nå fullført og vil bli sluttbehandlet av styringsgruppen for prosjektet i inneværende måned. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsvurderingen vil starte opp i løpet av oktober. Leveransen i dette prosjektet vil gi vesentlig kunnskapsgrunnlag for et oppdatert og helhetlig beredskaps- og kontinuitetsplanverk i virksomheten, noe som vil være et naturlig oppfølgingsarbeid i linjeorganisasjonen. Når dette er sagt så er det vesentlig å gjenta det vi tidligere har skrevet. Fylkeskommunen må ha jevnlig oppdatering av risiko- og sårbarhetsanalyser som muliggjør god risikostyring slik vi har fastsatt i fylkeskommunens plan- og styringssystem.

Fylkeskommunen har vært bevist på at vi øver for lite for å både evaluere og utvikle planverk, samhandling og ferdigheter. Dette har vi vært tydelige på i rapportering overfor fylkestinget. Det innebærer at vi må prioritere dette høyere i tiden fremover.

Systematisk beredskapsarbeid på samferdselsområdet:

Revisjonen peker i stor grad på forbedringsområder og anbefalinger for samferdselsområdet som gjelder for den øvrige fylkeskommunale virksomheten i Innlandet. Vi har den innretningen at samferdselsområdet ikke skal leve i et vakuum i forhold til resten av virksomheten. Det innebærer at de tiltak som planlegges og gjennomføres sentralt skal ivareta det ansvaret og behovet som er på samferdselsområdet for systematisk beredskapsarbeid. Samtidig er det et omfattende ansvar som samferdsel har på beredskapsområdet og det er noen spesifikke krav som nå ivaretas. Samferdselsavdelingen er i godt i gang med å styrke arbeidet og det gjøres i god samhandling med KSB-seksjonen.

Med vennlig hilsen

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

Endre Hjelseth
Seksjonssjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Kopi til:
Samferdsel

VEDLEGG 2 METODE

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon, jfr. RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Prosjektet er utført av revisjonens egne ansatte og kvalitetssikret etter krav til kvalitetssikring i Innlandet Revisjon IKS. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført høsten 2024 til sommeren 2025.

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon (RSK 001) bygger på vitenskapelig metode om etterprøvnbarhet av funn og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få fram sitt syn ut fra gjennomgang og vurdering av tema. I forvaltningsrevisjon tilstreber vi en mest mulig objektiv gjennomgang og at kildene er så pålitelige som mulig. Hovedhensikten med forvaltningsrevisjon er læring og forbedring. Dette kan skje direkte ved prosessen som gjennomføres ved at enheten selv ser behov for endring, eller på bakgrunn av vurderinger og anbefalinger fra revisjonen. I forvaltningsrevisjon tilstreber vi å benytte flere metoder i et prosjekt. Relevans og pålitelighet til metodene, kildene, og informasjonen er vurdert. Metodene som er benyttet i denne forvaltningsrevisjonen er dokumentanalyse, intervju, og spørrebrev:

Dokumentanalyse

Revisjonen har sett på relevante lover og forskrifter, offentlige dokumenter, og relevant faglitteratur på området, samt tilgjengelig informasjon fra fylkeskommunen, herunder styringsdokumenter, interne rutiner og retningslinjer, rapportering og aktuelle møtereferater.

Dokumentanalysen inkluderer overordnet beredskapsplanverket hos fylkeskommunen, og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk, planer, rapporter, vedtak m.m. Beredskapsplanverk og andre relevante dokumenter fra samferdselsavdelingen har også blitt samlet inn og analysert. I tillegg er det benyttet andre aktørers vurderinger og kartlegginger som kan ha betydning for beredskapsarbeidet. For fullstendig dokumentliste, se referanselisten bakerst i rapporten.

Intervjuer

Det er gjort intervju for å få mer og utfyllende informasjon, utover de skriftlige kildene. Revisjonen har intervjuet utvalgte ansatte i fylkeskommunen som er involvert i eller har ansvar for beredskap og krisehåndtering i ulike deler av virksomheten.

Intervju og samtale er en hensiktsmessig metode for å undersøke problemstillinger som er beskrivende, og for å innhente informasjon som ikke kommer fram i skriftlig informasjon. Utfordringer er å vurdere om informasjonen i tilstrekkelig grad gir et helhetlig bilde. Hvor stort utvalg og hvordan utvalget skal gjøres er gjenstand for vurdering. Intervjuene dokumenteres i referat, og verifiseres av de som er intervjuet. Informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i arbeidet med rapporten.

Til sammen er det gjennomført ti intervjuer. Fra fylkeskommunen i Innlandet:

- Sikkerhets- og beredskapssjef Endre Hjelseth
- Fylkeskommunedirektør Tron Bamrud
- Konstituert samferdselssjef Anita B. Moshagen
- Kommunikasjonssjef Halvor Løkken

- Beredskapsrådgiver, beredskapsseksjonen, Matti Fossum
- Beredskapsrådgiver, beredskapsseksjonen, Olav Arne Bjerkelund
- Seksjonssjef kollektivtransport, Lars Baukhol
- Ansvarlig for sivil transportberedskap Geir Hestetraet
- Seksjonssjef veg Arne Fredheim

I tillegg har vi intervjuet fylkesberedskapssjef ved Statsforvalteren i Innlandet, Asbjørn Lund.

Spørrebrev

Revisjonen har også sendt et spørrebrev til alle avdelingsledere i fylkeskommunen. Vi ba om informasjon som belyste deres oppfatning av beredskapsorganiseringen i virksomheten, samt opplysninger om hvordan de ved sin avdeling jobber helhetlig og systematisk med beredskap. Vi mottok svar fra samtlige avdelingsledere.

Kvalitetssikring – relevans og pålitelighet

Prosjektet er gjennomført i tråd med anbefalingene i «RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon». Standarden er gjort gjeldende av NKRF.

Revisjonens system for kvalitetssikring bygger på denne standarden.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Det kan også finnes informasjon som revisjonen ikke er kjent med.

Revisjonen har knyttet til seg ekstern ekspertise for å kvalitetssikre revisjonskriteriene og drøfte vurderingene. Førsteamanuensis, og leder for beredskapsstudiene ved Universitetet i Innlandet, Bjørn Tallak Bakken, har bistått revisjonen med dette.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivarettatt ved verifisering av intervjureferater, og datadelen av rapporten er sendt til fylkeskommunedirektøren for verifisering, og eventuelle faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen, samt at høringsutkastet av rapporten ble sendt til fylkeskommunedirektøren for uttalelse. Fylkeskommunedirektøren sin høringsuttalelse ligger i vedlegg.

VEDLEGG 3 REFERANSELISTE

Sentrale dokumenter og litteratur

- DSB, «Nato», <https://www.dsb.no/ros-og-beredskap/internasjonalt-samarbeid/nato/>
- DSB, «Veileder krisekommunikasjon», <https://www.dsb.no/ros-og-beredskap/beredskap-og-krisehandtering/krisekommunikasjon2/veileder-krisekommunikasjon/>
- DSB, 2016, «Samfunnets kritiske funksjoner», <https://www.dsb.no/ros-og-beredskap/samfunnssikkerhet-og-samordning/samfunnets-kritiske-funksjoner/>
- Innlandet fylkeskommune, «Fakta om Innlandet», <https://innlandetfylke.no/om-fylkeskommunen/om-innlandet/fakta-om-innlandet/>
- Innlandet fylkeskommune, «Fakta om Innlandet», <https://innlandetfylke.no/om-fylkeskommunen/om-innlandet/fakta-om-innlandet/>
- Innlandet fylkeskommune, Organisasjonskart, <https://innlandetfylke.no/om-fylkeskommunen/organisasjon/organisasjonskart/>
- Prop. 153 L (2016–2017)
- Regjeringen, 2020, «Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren»
- Regjeringen, 2023, NOU 2023:17 «Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid»
- Regjeringen, Meld. St. 5 (2020 – 2021), «Samfunnssikkerhet i en usikker verden»
- Regjeringen, Meld. St. 9 (2024–2025). *Forberedt på kriser og krig — Om styrking av totalberedskapen.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Regjeringen, Meld. St. 9 (2024–2025). *Forberedt på kriser og krig — Om styrking av totalberedskapen.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Regjeringen, Prop. 79 L (2018-2029), «Endringer i veglova»
- Statsforvalteren i Innlandet, 2022, «FylkesROS Innlandet 2022-2026»
- Statsforvalteren i Innlandet, Fylkesberedskapsrådet:
<https://www.statsforvalteren.no/nb/innlandet/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/fylkesberedskapsradet/>

Dokumenter fra Innlandet fylkeskommune

- Regional plan for samfunnstryggleik 2022-2035
- Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025
- overordnet styringsdokument for internkontroll
- Plan- og styringssystemet
- Reglement for delegert myndighet i administrasjonen
- Metodikk for risikostyring med tilhørende maler og veiledere
- Årsberetninger for 2022, 2023 og 2024
- Rutiner og verktøy for beredskapsøvelser
- Beredskapsplanverk
- Evalueringsrapporter etter øvelser og hendelser