



TÜVRheinland®
safetec

Generelt vedlegg til kommunenes
helhetlige ROS-analyser:
Beredskapsplanlegging for hendelser i
øvre krisespekter

Regionrådet Trøndelag sør-vest Lakseregionen
Hovedrapport

Type dokument:

Hovedrapport

Tittel:

Generelt vedlegg til kommunenes helhetlige ROS-analyser: Beredskapsplanlegging for hendelser i øvre krisespekter

Kunde:

Regionrådet Trøndelag sør-vest Lakseregionen

Oppsummering

Dette dokumentet utgjør det vedlegget som alle kommunene i regionen skal kunne legge rett inn i sine egne ROS-analyser, for å vise fellestrekk for kommunenes utfordringer, og håndtering, av hendelser som kan inntreffe i øvre krisespekter.

Dokumentet er todelt:

1. Den første delen viser en oppsummering av de utfordringene som rammer nasjonalt, regionalt og lokalt gitt dagens trusselbilde.
2. Den andre delen er den viktigste delen. Den viser forslag til tiltak, forslag til endringer i beredskapsplanverket og forslag til aktiviteter/planer for kompetanseheving i kommunene.

Dokument nr. ST-002111-3				
Forfatter(e): Safetec ved Ø. Skogvang, J. Stendahl, M. Varang				
<i>Referanse til deler/utdrag av dette dokumentet som kan føre til feiltolkning, er ikke tillatt.</i>				
Revisjon	Dato	Grunn for revisjon	Kontrollert	Godkjent
1	22.12.2025	Første versjon	M. Hassel	A. Skogset

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	4
Bakgrunn.....	4
Formål.....	4
Omfang	5
1 Utfordringer med et tilspisset risikobilde	7
2 Forslag til tiltak – endringer/tillegg i beredskapsplanverket til kommunene	9
2.1 Generelt	9
2.2 Forsyningssikkerhet.....	9
2.3 Evakuering og mottak av mange flyktninger/evakuerte	10
2.4 Kompetanse, øvingsaktivitet og samhandling	10
2.5 Strøm og ekom	11
Videre arbeid.....	13
3 Referanseliste	14

Innledning

Bakgrunn

Interkommunalt politisk råd Trøndelag Sørvest, lakseregionen (regionrådet), består av kommunene Skaun, Orkland, Heim, Aure, Hitra, Frøya, Ørland, Rennebu, Rindal og Surnadal.

Gjennom det regionale samarbeidet jobber kommunene tett sammen innenfor flere fagområder som har innvirkning på samfunnssikkerhet og beredskap, som oppvekst, helse og omsorg, samferdsel, kraft og næring. Regionen er stor i areal, og med flere samfunnskritiske funksjoner, og også en del funksjoner av både lokal, regional og nasjonal betydning. Eksempler er sykehus, legevakt, kampflybase, kystlinje, og havner, jernbane og veg. Geografien og infrastrukturen i regionen er utsatt for påvirkning både med bakgrunn i klimendringer og trusler mot Norge.

Det eksisterer både uformelle og formelle samarbeid mellom beredskapskoordinatorene i regionen. Samarbeidet er forsterket gjennom prosjektet *Regionalt beredskapssamarbeid og kompetanseheving*, som ble startet i første kvartal 2025, støttet av skjønnsmidler fra Statsforvalteren i Trøndelag. Prosjektet er planlagt som et treårig prosjekt, men skjønnsmidlene fordeles for ett år av gangen.

Safetec er engasjert for å ivareta noen av oppgavene som er beskrevet for rollen som *beredskapsplanordinator* i prosjektbeskrivelsen fra skjønnsmiddelsøknaden. Safetec har bistått med å planlegge, fasilitere møter og dokumentere arbeidet.

Prosjektet har gjennom 2025 hatt samarbeid med og fått nyttige bidrag fra andre samvirkeaktører i regionen, som for eksempel Heimevernet (HV-12), politiet i Trøndelag, sivilforsvaret, Trondheim Havn, og Helse Midt-Norge.

Prosjektet er tildelt skjønnsmidler også for 2026, og vil videreføres.

Formål

Et av målene med arbeidet i prosjektets første år har vært forankring og kartlegging av utfordringer i kommunene, og det er startet et arbeid med å fylle hull som alle kommunene har hatt i sitt beredskapsplanverk:

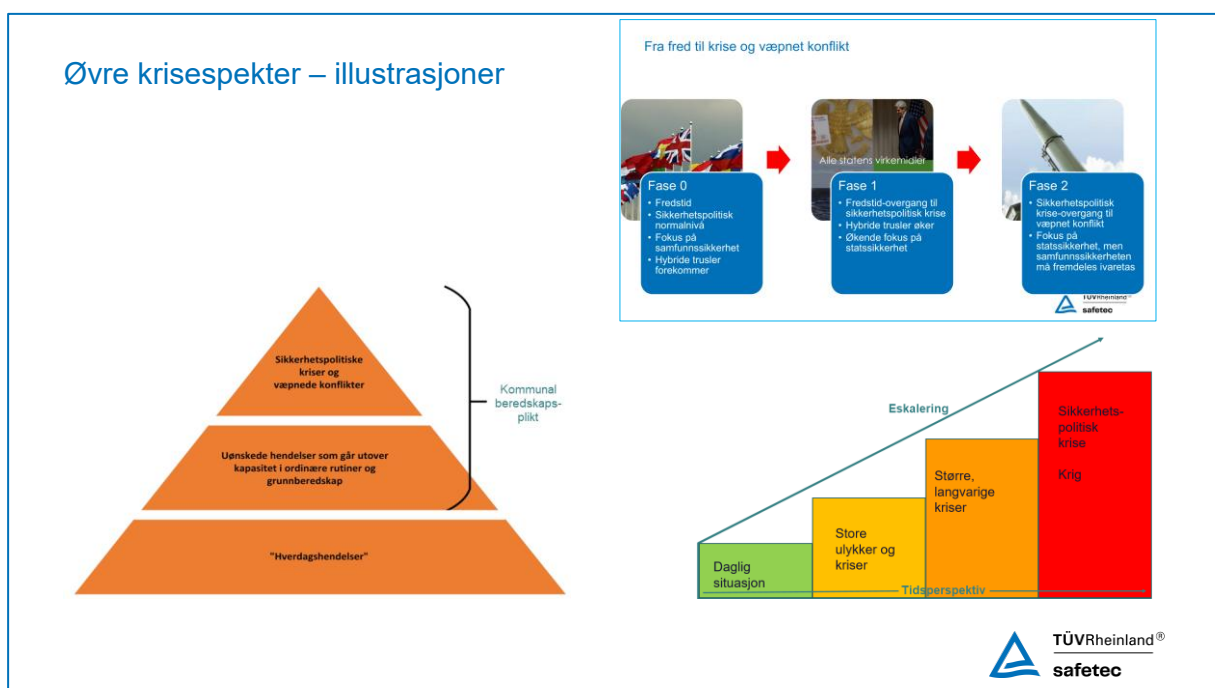
1. Hybride trusler, krise og krig er ikke tilstrekkelig analysert i kommunenes ROS-analyser.
2. Utfordringer som kommunene får i situasjoner med hybride trusler, krise og krig er dermed heller ikke tilstrekkelig dekket av kommunenes beredskapsplanverk.

Dette dokumentet er todelt og vil i sin helhet svare ut punkt 1 over, generelt sett, for alle kommunene som inngår i prosjektet. Del 1 av dokumentet er en beskrivelse av utfordringer som sammen med resten av dokumentet skal være tilstrekkelig for å kunne legges rett inn i kommunenes egne ROS-analyser, enten som en del av hovedrapporten, eller som et vedlegg. Kommunene står naturligvis fritt til å supplere beskrivelsen med lokale særtrekk og risikoer. Del 2 av dokumentet er en start på arbeidet, et arbeid som kommunene må fortsette med, med å beskrive tiltak og aktiviteter i kommunene for å møte nye risikoer og trusler.

Omfang

Dette dokumentet er en anerkjennelse av og respons på at de ordinære scenarioene fra kommunenes ROS-analyser vil arte seg annerledes hvis de inntreffer mens samfunnet befinner seg i en tilstand i «øvre krisespekter», enn hvis de inntreffer mens samfunnet er i en tilstand av «dyp fred».

Kommunenes ROS-analyser har tradisjonelt håndtert hendelser og utfordringer for samfunnssikkerhet og beredskap, og hendelser som utfordrer kommunens evne til å levere lov-pålagte tjenester til innbyggerne, mens man er i en tilstand av dyp fred. Det betyr at utfordringene for ivaretagelsen av kommunal beredskapsplikt i den øverste delen av pyramiden i Figur 1 (sikkerhetspolitisk krise og væpnede konflikter) frem til nå ikke har vært analysert tilstrekkelig i kommunenes helhetlige ROS-analyser:



Figur 1 Øvre krisespekter, illustrasjoner.

Det blir for eksempel vanskeligere å håndtere masseskadesituasjoner som rammer sivile når mye av transportkapasitet og akuttbehandlingskapasitet er bundet opp i å behandle krigsskadede soldater. Det blir krevende å håndtere for eksempel langvarige strømbrydd hvis en handelskrig har gjort diesel til nødaggregatene vanskelig eller svært dyrt å få tak i.

I kommunenes eksisterende ROS-analyser er det viktig å beskrive at det er «noe» som mangler hvis de ordinære ROS-scenarioene skulle inntreffe samtidig som man står i en hybrid krig/situasjon med stort omfang av alvorlige hybride hendelser/sammensatte trusler, i krig eller når krig truer. Dette «noe» som mangler søker dette prosjektet å fylle ved at kommunene kan oppdatere ROS-analysene med en felles tekst for å beskrive hva dette hullet i ROS-analysene består i, og i sine beredskapsplaner beskrive hvordan man kan jobbe på tvers av kommunene med å fylle det hullet.

Denne broen mellom ordinære ROS/scenarioer i eksisterende helhetlige ROS-analyser, og hva kommunene kan gjøre i planverket sitt for å begrense konsekvenser for innbyggerne i

krise og krig, må også beskrives i en innledende tekst i ROS-analysenes hovedrapport i kommunene.

Utfordringene som kommunene vil få med å ivareta lovpålagte tjenester og kommunal beredskapsplikt, med et tilspisset risikobilde ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter, er beskrevet i dokumentets del 1.

Forslag til tiltak, forslag til endringer i beredskapsplanverket og forslag til aktiviteter/planer for kompetanseheving i kommunene er vist i dokumentets del 2.

1 Utfordringer med et tilspisset risikobilde

Utfordringene er kjent og beskrevet blant annet i **ROS Trøndelag 2023** (Statsforvalterens gjeldende fylkes-ROS-analyse [1]), **nasjonale trusselvurderinger for 2025** fra **PST, E-tjenesten** og **Nasjonal sikkerhetsmyndighet** [2, 3, 4]. Enkelte temaer og utfordringer er videre beskrevet og fulgt opp med beskrivelser av aktuelle tiltak og strategier for håndtering gjennom **regjeringens nasjonale sikkerhetsstrategi** som kom i mai 2025 [5].

Kort oppsummert vil et sterkt og aggressivt Russland kunne true sikkerheten til landene i Europa og i NATO både på kort sikt og på lang sikt. Kinesiske myndigheter har lang tids-horisont når de planlegger, både økonomisk og militært, og ønsker å utfordre USA som verdens ledende stormakt. Det vil få betydning for tilgang til og priser blant annet på elektronikk og halvledere, drivstoff, legemidler og andre varer på en måte som kan ramme både tilgangen og prisene på en del produkter og deler som en er avhengig av både i norsk næringsliv, i kommunenes tjenester, og i annen offentlig tjenesteyting.

Under vises noen eksempler på utfordringer:

- Logistikk og vareforsyning er basert på «just in time»-prinsippet, og det er ikke lenger vanlig å ha store lagre. Ved forstyrrelser i internasjonal handel, kan det påvirke tilgangen på en del varer som essensielle for å sikre innbyggernes sikkerhet, helse og velferd.
- Cybertrusler kan ødelegge for de av tjenestene kommunene utfører hvor tjenesten er avhengig av fungerende IKT og ekom.
- Svikt i strømforsyning er en fare som stiller i en egen klasse, fordi det er så mange tjenester som helt avhengig av stabil strømforsyning for å kunne fungere.

Videre analyser eller arbeid i kommunene eller regionrådets regi, med å nyansere dette risikobildet nærmere, anbefales ikke. Det er nasjonale myndigheter som analyserer og «eier» den typen trusler som er beskrevet. Nasjonale trusler som påvirker denne delen av risikobildet for kommunen har kommunene liten innvirkning på, men kommunene kan likevel gjøre mye for å forberede seg slik at konsekvensene for innbyggerne i kommunen reduseres så mye som mulig.

Hovedutfordringen er at det er trusler og hendelser som initieres eller styres av aktører eller forhold utenfor kommunenes kontroll, som kan ramme kommunene og kommunenes tjenester på en slik måte at det kan få konsekvenser for innbyggerne, også for liv og helse.

Kommunene kan ikke analysere eller komme seg unna disse risikoene eller truslene i øvre krisespekter¹, heller ikke med de tiltakene som kommunene råder over. Men man kan legge planer og gjøre en god del andre forberedelser for å begrense konsekvensene for innbyggerne.

Temaene som kommunenes representanter har løftet frem som de viktigste å få bedre kontroll med nå er:

- **Forsyningssikkerhet:** Det er sårbarhet knyttet til forsyningssikkerhet (dvs. tilgang på legemidler, mat, energi, drivstoff (og også drikkevann)). Kommunene har små eller

¹ Øvre krisespekter: I krig eller når krig truer, ved alvorlige sikkerhetspolitiske kriser, hybride trusler mm. Se Figur 1.

ingen beredskapslagre og er svært avhengige av eksterne leveranser, noe som gjør regionen ekstra utsatt ved langvarige kriser eller bortfall av forsyningslinjer.

- **Evakuering og mottak av mange flyktninger/evakuerte:** Det er usikkerhet rundt evakuering og mottak. Spesielt gjelder dette kapasitet og planer for å håndtere større evakueringer, både ut av og inn til kommunene. Manglende felles planverk og oversikt over tilgjengelige ressurser gjør dette til et kritisk område.
- **Kompetanse, øvingsaktivitet og samhandling:** Kommunene har lite erfaring med kriser i det øvre krisespekteret, og det er behov for å styrke både kompetanse, øvingsaktivitet og samhandling på tvers av kommunegrenser.

Strøm og ekom er innsatsfaktorer som alle andre tjenester og temaer i kommunens tjenestespekter er helt avhengige av for å fungere, og står dermed i en særstilling fremfor øvrige innsatsfaktorer.

Hva kommunene i Lakseregionen kan gjøre, for å møte utfordringene med et tilspisset risikobilde, vil være hovedtemaer for det videre arbeidet med prosjektet. En start er beskrevet nærmere i neste kapittel.

2 Forslag til tiltak – endringer/tillegg i beredskapsplanverket til kommunene

2.1 Generelt

Prosjektet fremhever følgende punkter som bør få forsterket oppmerksomhet i kommunenes arbeid med å tilpasse sitt beredskapsarbeid for krise og krig (detaljer i kapittel 1):

- **Forsyningssikkeret:**
 - o legemidler, mat, energi, drivstoff (og også drikkevann) er kritisk for innbyggernes sikkerhet og velferd.
 - o få eller ingen beredskapslagre, og kommunene er svært avhengige av eksterne leveranser
 - o regionen er ekstra utsatt ved langvarige kriser eller bortfall av forsyningslinjer.
- **Evakuering og mottak av mange flyktninger/evakuerte:**
 - o mangler kapasitet og planer for å håndtere større evakueringer
 - o mangler felles planverk og oversikt over tilgjengelige ressurser
- **Kompetanse, øvingsaktivitet og samhandling:**
 - o lite erfaring med kriser i det øvre krisespekteret
 - o behov for å styrke både kompetanse, øvingsaktivitet og samhandling på tvers av kommunegrensene
- **Strøm og ekom** står i en særstilling.

Tiltak og aktiviteter som bør beskrives nærmere i kommunenes beredskapsplaner er listet opp under, men dette er ting som prosjektet og kommunene må jobbe videre med.

I kapitlene under er det listet opp momenter som kommunene kan jobbe videre med å ivareta i beredskapsplanverket:

2.2 Forsyningssikkerhet

Om beredskapslagre:

- Planlegge felles beredskapslagre, felles innkjøp av kritiske varer, og ev. også en samkjøring av tjenestene, slik at en får stordriftsfordeler ved å sentralisere i enkelte kommuner eller enkelte tettsteder, så fremt det er mulig for innbyggerne å ta seg frem dit.
- Innen forsyningssikkerhet for kritiske varer i f.eks. primærhelsetjenesten, så bør kommunene jobbe for å kunne utnytte hverandres lager, en kan ha felles lager og felles innkjøpsavtaler for forbruksvarer innen f.eks. medisinsk forbruksmateriell.
- Vann og avløp er under normaldrift kommunens ansvar, men f.eks. drivstoff er ikke kommunens ansvar. Samtidig bør kommunene ha egenberedskap for f.eks. aggregat/nødstrøm til sykehjem etc., og en plan for hva en gjør når det er tomt for drivstoff til aggregatet.

Om egenberedskap:

- I «dyp fred» er det kanskje tilstrekkelig å ha en egenberedskap/kommunal beredskap som sikrer en i 7 dager, mens det i en situasjon med krise/krig kan være hensikts-

messig å formidle et råd om å ha en egenberedskap som sikrer kommunens tjenester, og innbyggernes egenberedskap, i betydelig lenger tid enn dette, for eksempel 4–6 uker. En må også huske på at det ikke trenger å være så enkelt å bare doble eller øke den anbefalte «egenberedskapstiden» heller, fordi det vil medføre en del implikasjoner både for innbyggerne selv og for en del virksomheter i kommunen.

2.3 Evakuering og mottak av mange flyktninger/evakuerte

Om plan for forsterket kapasitet:

- Etablere planer og avtaler for involvering av frivilligheten. Det gjelder både akutt og over tid med å få integrert nye i lokalmiljøet.
- Regionalt evakuert-/pårørendesenter (EPS) kan vurderes.
- Inspirasjon fra spesialisthelsetjenesten, hvor en har målsettinger for kapasitet ved høynet kriseberedskap ved krise/krig av typen «dobling av antall døgnplasser», som da løses blant annet ved omprioritering av andre planlagte oppgaver.
- Etablere planer for omprioritering av eget personell og egne ressurser for å håndtere en akutt situasjon i egen eller i en nabokommune. Da vil andre tjenester bli nedprioritert/ utsatt inntil en har fått bedre kontroll på situasjonen. (Et eksempel på omprioritering fra koronapandemien er at det da var mulig å få utdelt utstyr for koronatesting (hjemmetest) gjennom en vindusluke på biblioteket.)

Ved mottak av mange evakuerte, flyktninger og/eller internt fordrevne vil det være en akutfase, og en mer langvarig håndtering. På kort sikt handler det om å ivareta akutte behov for helse og sikkerhet, et sted å sove, bo og for basale varer. På lang sikt handler det først og fremst om integrering i samfunnet, slik at en så fort som mulig får utnyttet de som kommer som en ressurs i lokalmiljøet; deretter kan det handle om å legge til rette for retur.

Det vil være store forskjeller i en situasjon med flyktninger fra andre land i nord, fra andre deler av verden, og evakuerte/internt fordrevne fra andre deler av Trøndelag eller Norge. Planverket bør ta høyde for dette.

2.4 Kompetanse, øvingsaktivitet og samhandling

Ved behov for forsterket kapasitet eller omprioritering i f.eks. helsetjenesten/hjemmetjeneste/sykehjem:

- Hvis man må forberede flytting av de mest kritiske pasientene som mottar hjemmetjeneste til sykehjem, kan man vurdere både egen og andre kommuner i et fellesskap. En kan forberede flytting til et av sykehjemmene i kommunen eller i nabokommunen, og kommunene kan jobbe med et felles planverk for å sikre tilstrekkelig kapasitet i sykehjemmene, ved å kunne bruke en felles pool av f.eks. sykepleiere i hjemmetjeneste og sykehjem på tvers av kommunegrensene. Samtidig, hvis sykehusene skal omprioritere for å øke kapasiteten for å behandle akutte krigsskadede, så kommer det til å bli et stort press på både sykehjem og hjemmetjeneste i kommunene, når flere skal få behandling, eller må vente på behandling, utenfor sykehusene. Det å møte dette presset er noe kommunene kan lage planer for i fellesskap.

Om å etablere felles tiltakskort:

- Beredskapsplanverk er på plass i alle kommuner, om enn noe vaklende på samarbeid med aktører utenfor kommunens egen organisasjon, og utenfor kommunegrensen. Det er beredskapsråd som kan settes, og som mange steder fungerer nokså godt.
- Det mangler oversikt over hvilke andre ressurser og kapasiteter som eksisterer. Samt manglende kunnskap om hva som eksisterer av «nabohjelp». Det gjelder utenfor kommunens organisasjon innenfor egne kommunegrenser, det gjelder nabokommunenes kapasitet, og det gjelder øvrige samvirkeaktører i og utenfor egen kommune. Man vet at for eksempel sivilforsvaret, norsk folkehjelp og heimevernet eksisterer i regionen, men man vet ikke nok konkret akkurat hva og hvordan andre aktører vil kunne bistå i ulike scenarier i øvre krisespekter. Kommunene har i prosjektet pekt på ønsker om ikke bare kunnskapsdeling, men også avtaler om forpliktelser for nabohjelp.

Om felles situasjonsforståelse:

- Det er avgjørende med felles situasjonsforståelse. Dette mangler i f.eks. i en væpnet konflikt. For kommunene er det utfordrende når deler av planverket er sikkerhetsgradert, slik at det for kommunene i stor grad er ukjent hva som ev. endres av forutsetninger, roller, prioriteringer og ansvar i kommunens oppgaver (utover å sikre egne tjenester og innbyggernes sikkerhet og velferd), og hvordan kommunen er planlagt å brukes i en væpnet konflikt.

Om organisering av selve planverket:

- Sørge for å bygge opp et felles beredskapsplanverk med «byggeblokker» som kan brukes i mange situasjoner, der en går opp løypa for enkelte tjenester og situasjoner.
- Kommunene kan vurdere, og dokumentere i planverket, hvordan en kan bidra med egen overskuddsberedskap til andre kommuner i regionen.

Om egenberedskap sett i sammenheng med kommunens og andre offentlige myndigheters og tjenesteyteres beredskap:

- Det handler om at innbyggere er trygge på hva det offentlige har planer for, og hva de må ordne med selv.
- Forsøke å bygge et «tillitsapparat». Kan ikke stille direkte krav til egenberedskap, frivillighet etc, men bidra for å jobbe med et tillitssamfunn i normalsituasjon.
- En må kunne forutsette at egenberedskap og frivillighet er bidragsytere i situasjoner med lavere kapasitet innen kommunale tjenester, også selv om en ikke kan stille direkte krav om det gjennom regelverket.

2.5 Strøm og ekom

Svært mange av kommunens tjenester er avhengig av stabil strømforsyning og ekom. Det er mange andre aktører som vil bli helt eller delvis lammet ved langvarig bort fall. F.eks. alt av:

- bestillingstjenester innenfor forsyning av varer, mat og medisiner.
- betalingstjenester
- renseanlegg innen vann- og avløp
- styringssystemer for drikkevannsforsyning
- nødmeldetjeneste

Kommunene bør etablere et felles interkommunalt opplegg for å møte dette. Momenter som kan inngå er:

- Felles opplegg for satellittelefoner, at brannvesenet «låner bort» en radio til sykehjemmet, forsterker beredskapen slik at man får tak i nødmeldetjenestene hvis man oppsøker for eksempel brannstasjonen eller sykehjemmet, en kan etablere en moderne «vardeløsning» med enten nødnettradioer i direktemodus, med jaktradioer eller tilsvarende, med en viss innbyrdes avstand innover et dalføre eller område som er uten strøm/ekom.
- Felles plan for å få formidlet viktig informasjon med kurertjeneste, alternative kommunikasjonsformer etc. hvis alle vanlige kanaler for formidling er «nede».
- Rutiner for hva som skal skje hvis IT-systemer faller ut, og begrenning av kvalitet på tjenester i krise-situasjoner.
- Forutsette at egenberedskap og frivillighet er bidragsyter i reduksjon av behov for kommunale tjenester.
- Viktig at kommunalt ansatte sørger for at sine nærmeste har egenberedskap. Dette for å gjøre at kommunalt ansatte ikke blir opptatt med å ta vare på sine nærmeste, men kan stille i sin rolle i kommunen.

Videre arbeid

Dette dokumentet vil være grunnlaget for kommunenes arbeid med videre detaljering av felles tiltakskort, felles varslingslister og formelle avtaler om konkret bistand ved utvalgte scenarioer.

3 Referanseliste

- 1 Statsforvalteren i Trøndelag, ROS Trøndelag, Fylkes-ROS-analyse, 2023.
- 2 PST, Nasjonal trusselvurdering, 2025.
- 3 Etterretningstjenesten, Fokus 2025.
- 4 Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Risiko 2025.
- 5 Statsministerens kontor, Nasjonal sikkerhetsstrategi, 2025.