



Møteinnkalling
Teknisk utvalg

Møtested: Tomteveien 30, møterom Dampskipsbrygga
Tidspunkt: 26.08.2026 kl. 16:00

Eventuelle forfall meldes til møtesekretær Anders Fjeld, telefon 41 68 48 68,
epost: ansfje@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til utvalgsleder
Rita Holberg, epost: riho@fredrikstad.kommune.no med kopi til møtesekretær.

Fredrikstad, 17.08.2026

Rita Holberg (sign.)
leder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 13/26	Administrasjonen orienterer	
OS 14/26	Orientering om trafikkavvikling i sentrum etter vedtatt gatenett og gatebruksplan	
PS 23/26	Referatsaker	
RS 2/26	Møteplan 2027	
PS 24/26	Endring av sammensetning og organisering av HC-utvalget	
PS 25/26	Høring av forskrift om tilfluktssteder Fredrikstad kommune	
PS 26/26	St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom - Investeringsbeslutning	
PS 27/26	Tagging - oppfølging av verbalvedtak	
PS 28/26	Spørsmål til utvalgsleder 26.08.2026 vedrørende bakvaktordning ferge drift	

OS 13/26 Administrasjonen orienterer
OS 14/26 Orientering om trafikkavvikling i sentrum etter vedtatt gatenett og gatebruksplan
PS 23/26 Referatsaker



Saksnr.: 2023/29448
Dokumentnr.: 34
Løpenr.: 193842/2026
Klassering: 033
Saksbehandler: Anders Fjeld

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	26.08.2026	2/26

Møteplan 2027

Vedtatt møteplan for 2027 for Bystyret, formannskap, utvalg og råd.

Vedlegg

- 1 vedtatt møteplan 2027 – vedtatt i bystyret 18.06.2026

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

MØTEPLAN

2027

Januar	Februar	Mars	April	Mai	Juni
Fr 1 Nyttårsdag	Ma 1 5	Ma 1 RÅD 9	To 1	Lø 1 Første mai	Ti 1 RÅD
Lø 2	Ti 2	Ti 2 RÅD	Fr 2	Sø 2	On 2 FAGUTVALG
Sø 3	On 3	On 3 FAGUTVALG	Lø 3	Ma 3 18	To 3 PLANUTVALG
Ma 4 1	To 4 FORMANNSKAP	To 4 PLANUTVALG	Sø 4	Ti 4	Fr 4
Ti 5	Fr 5	Fr 5	Ma 5 14	On 5	Lø 5
On 6	Lø 6	Lø 6	Ti 6	To 6 Kr. himmelfartsdag	Sø 6
To 7	Sø 7	Sø 7	On 7	Fr 7	Ma 7 23
Fr 8	Ma 8 6	Ma 8 10	To 8	Lø 8	Ti 8
Lø 9	Ti 9	Ti 9	Fr 9	Sø 9	On 9
Sø 10	On 10	On 10	Lø 10	Ma 10 19	To 10 FORMANNSKAP
Ma 11 2	To 11 BYSTYRET	To 11 FORMANNSKAP	Sø 11	Ti 11	Fr 11
Ti 12	Fr 12	Fr 12	Ma 12 RÅD 15	On 12	Lø 12
On 13	Lø 13	Lø 13	Ti 13 RÅD	To 13 PLANUTVALG	Sø 13
To 14	Sø 14	Sø 14	On 14 FAGUTVALG	Fr 14	Ma 14 24
Fr 15	Ma 15 7	Ma 15 11	To 15 PLANUTVALG	Lø 15	Ti 15
Lø 16	Ti 16	Ti 16	Fr 16	Sø 16 Første pinsedag	On 16
Sø 17	On 17	On 17	Lø 17	Ma 17 Grunnlovsdagen Andre pinsedag 20	To 17 BYSTYRET
Ma 18 3	To 18	To 18 BYSTYRET	Sø 18	Ti 18	Fr 18 BYSTYRET
Ti 19	Fr 19	Fr 19	Ma 19 16	On 19	Lø 19
On 20	Lø 20	Lø 20	Ti 20	To 20 FORMANNSKAP	Sø 20
To 21	Sø 21	Sø 21 Palmesøndag	On 21	Fr 21	Ma 21 25
Fr 22	Ma 22 8	Ma 22 12	To 22 FORMANNSKAP	Lø 22	Ti 22
Lø 23	Ti 23	Ti 23	Fr 23	Sø 23	On 23
Sø 24	On 24	On 24	Lø 24	Ma 24 21	To 24 FORMANN/PLAN
Ma 25 RÅD	To 25	To 25 Skjærtorsdag	Sø 25	Ti 25	Fr 25
Ti 26 RÅD	Fr 26	Fr 26 Langfredag	Ma 26 17	On 26	Lø 26
On 27 FAGUTVALG	Lø 27	Lø 27	Ti 27	To 27	Sø 27
To 28 PLANUTVALG	Sø 28	Sø 28 Første påskedag	On 28	Fr 28	Ma 28 26
Fr 29		Ma 29 Andre påskedag 13	To 29 BYSTYRET	Lø 29	Ti 29
Lø 30		Ti 30	Fr 30	Sø 30	On 30
Sø 31		On 31		Ma 31...RÅD 22	

MØTEPLAN

2027

Juli	August	September	Oktober	November	Desember
To 1	Sø 1	On 1	Fr 1	Ma 1 44	On 1
Fr 2	Ma 2 31	To 2 FORMANNSKAP	Lø 2	Ti 2	To 2
Lø 3	Ti 3	Fr 3	Sø 3	On 3	Fr 3
Sø 4	On 4	Lø 4	Ma 4 40	To 4 FORMANNSKAP	Lø 4
Ma 5 27	To 5	Sø 5	Ti 5	Fr 5	Sø 5
Ti 6	Fr 6	Ma 6 36	On 6	Lø 6	Ma 6 49
On 7	Lø 7	Ti 7	To 7	Sø 7	Ti 7
To 8	Sø 8	On 8	Fr 8	Ma 8 45	On 8
Fr 9	Ma 9 32	To 9 BYSTYRET	Lø 9	Ti 9	To 9 BYSTYRET
Lø 10	Ti 10	Fr 10	Sø 10	On 10	Fr 10 BYSTYRET
Sø 11	On 11	Lø 11	Ma 11 41	To 11 BYSTYRET	Lø 11
Ma 12 28	To 12	Sø 12	Ti 12	Fr 12	Sø 12
Ti 13	Fr 13	Ma 13 37	On 13	Lø 13	Ma 13 50
On 14	Lø 14	Ti 14	To 14 FORMANNSKAP	Sø 14	Ti 14
To 15	Sø 15	On 15	Fr 15	Ma 15... RÅD 46	On 15
Fr 16	Ma 16 33	To 16	Lø 16	Ti 16 RÅD	To 16 PLANUTVALG
Lø 17	Ti 17	Fr 17	Sø 17	On 17 FAGUTVALG	Fr 17
Sø 18	On 18	Lø 18	Ma 18 42	To 18 PLANUTVALG	Lø 18
Ma 19 29	To 19	Sø 19	Ti 19	Fr 19	Sø 19
Ti 20	Fr 20	Ma 20 38	On 20	Lø 20	Ma 20 51
On 21	Lø 21	Ti 21	To 21 BYSTYRET	Sø 21	Ti 21
To 22	Sø 22	On 22	Fr 22	Ma 22 47	On 22
Fr 23	Ma 23... RÅD 34	To 23 FORMANNSKAP	Lø 23	Ti 23	To 23
Lø 24	Ti 24 RÅD	Fr 24	Sø 24	On 24	Fr 24
Sø 25	On 25 FAGUTVALG	Lø 25	Ma 25... RÅD 43	To 25 FORMANNSKAP	Lø 25 Første juledag
Ma 26 30	To 26 PLANUTVALG	Sø 26	Ti 26 RÅD	Fr 26	Sø 26 Andre juledag
Ti 27	Fr 27	Ma 27... RÅD 39	On 27 FAGUTVALG	Lø 27	Ma 27 52
On 28	Lø 28	Ti 28 RÅD	To 28 FSK/BUDSJ/PLAN	Sø 28	Ti 28
To 29	Sø 29	On 29 FAGUTVALG	Fr 29	Ma 29 48	On 29
Fr 30	Ma 30 35	To 30 PLANUTVALG	Lø 30	Ti 30	To 30
Lø 31	Ti 31		Sø 31		Fr 31



Saksnr.: 2026/15143
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 199200/2026
Klassering: Q50

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	24.08.2026	
Teknisk utvalg	26.08.2026	24/26

Endring av sammensetning og organisering av HC- utvalget

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler teknisk utvalg å fatte følgende vedtak:

1. HC-utvalget videreføres med følgende medlemmer: kommunelegen eller den kommuneoverlegen utpeker, én representant fra avdeling Samferdsel, byrom og grønnstruktur og saksbehandler for parkeringstillatelser for forflytningshemmede.
2. Råd for personer med funksjonsnedsettelse deltar ikke i behandlingen av enkeltsøknader, men involveres i prinsipielle saker og saker på systemnivå.
3. Kommunedirektøren gis fullmakt til å fastsette nødvendige administrative rutiner for behandling av søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede innenfor rammene av forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede og gjeldende personvernregelverk.

Sammendrag

Fredrikstad kommune har siden 2006 hatt et eget utvalg for behandling av søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Utvalget består av kommunelege, representant fra rådet for personer med funksjonsnedsettelse og administrasjonen.

Søknadene inneholder personopplysninger, blant annet helseopplysninger som har et særskilt vern etter personopplysningsloven og personvernforordningen artikkel 9. Hovedformålet med endringen er å begrense tilgangen til slike opplysninger til personer som trenger dem for å behandle søknadene. Dette følger av prinsippene om dataminimering og konfidensialitet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c og f.

HC-utvalget foreslås videreført med medisinskfaglig, parkeringsfaglig og forvaltningsmessig kompetanse. Råd for personer med funksjonsnedsettelse skal fortsatt involveres i prinsipielle og overordnede saker, så lenge behandlingen ikke krever tilgang til identifiserbare person- eller helseopplysninger.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Teknisk utvalg PS20/06: Opprettelse av eget utvalg for behandling av søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.
- Forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede, FOR-2016-03-18-264.
- Statens vegvesen: Retningslinjer til forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.
- Fredrikstad kommunes informasjon om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

Saksopplysninger

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse uttaler seg i saken.

Teknisk utvalg opprettet HC-utvalget i 2006 for å sikre bred og kvalitetssikret behandling av søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Dagens utvalg består av kommunelege, representant fra rådet for personer med funksjonsnedsettelse og administrasjonen.

Det er relativt uvanlig at det opprettes egne kommunale råd eller utvalg som behandler HC-kortsøknader. Den vanligste organiseringen er at parkeringstillatelser for forflytningshemmede (HC-kort) behandles administrativt som enkeltvedtak etter forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Søknadene behandles normalt av en saksbehandler eller en mindre faggruppe i kommunen, ofte innenfor parkering, samferdsel, teknisk sektor eller helse- og omsorgsområdet.

Kommunene baserer vurderingene på:

- Forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.
- Retningslinjer fra Samferdselsdepartementet.
- Legeerklæring og dokumentasjon fra søker.
- En konkret vurdering av søkerens behov for parkeringslettelse

Etter forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede er det bostedskommunen som avgjør søknadene. Søknaden skal ha legeattest, og kommunen kan innhente supplerende medisinsk vurdering. Avslag kan påklages etter forskriftens regler.

Søknadene inneholder helseopplysninger, som er en særlig kategori av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9. Slike opplysninger har et særskilt vern. Etter artikkel 5 nr. 1 bokstav c skal behandlingen begrenses til opplysninger som er nødvendige for formålet. Etter bokstav f skal opplysningene beskyttes mot blant annet uautorisert tilgang. Artikkel 25 nr. 2 understreker at personvern skal ivaretas som standard, blant annet ved å begrense hvem som får tilgang til opplysningene.

Kommunen må derfor organisere saksbehandlingen slik at bare personer med et nødvendig tjenstlig eller faglig behov får tilgang til helseopplysningene. Dette er et organisatorisk personverntiltak og innebærer ikke en vurdering av rådsrepresentantenes integritet eller taushetsplikt.

Forslaget innebærer ingen begrensning av rådets lovpålagte medvirkningsrolle etter forskrift om medvirkningsordninger. Endringen gjelder kun rådets deltakelse i behandling av enkeltsaker som inneholder identifiserbare person- og helseopplysninger

Relevante bestemmelser

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom
Forvaltningslovens regler om taushetsplikt
Kommunedirektørens ansvar for internkontroll

Konsekvenser for sosial bærekraft

Forslaget endrer ikke vilkårene for å få parkeringstillatelse eller søkerens klagerett. En tydeligere organisering kan bidra til likebehandling, forutsigbarhet og bedre ivaretagelse av personvernet.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Forslaget har ingen vesentlige økonomiske konsekvenser. Eventuelle endringer i rutiner håndteres innenfor gjeldende rammer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Saken har ingen direkte miljømessige konsekvenser.

Ansattes medbestemmelse

Saken vurderes å ha begrensede konsekvenser for ansattes arbeidsvilkår. Berørte ansatte og tillitsvalgte orienteres dersom endringen påvirker ansvar eller arbeidsform.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken sendes til rådet for personer med funksjonsnedsettelse for uttalelse før sluttbehandling i teknisk utvalg. Forslaget gjelder rådets deltakelse i behandlingen av enkeltsøknader med identifiserbare person- og helseopplysninger. Rådet skal fortsatt involveres i prinsipielle og overordnede saker, blant annet om tilgjengelighet, informasjon, rutiner og utvikling av tjenesten, når dette kan skje uten tilgang til slike opplysninger.

Vurdering

Kommunedirektøren vurderer at HC-utvalget fortsatt bør ha medisinskfaglig, parkeringsfaglig og forvaltningsmessig kompetanse.

Hovedbegrunnelsen for endringen er å ivareta personvernet ved å begrense tilgangen til helseopplysninger og andre sensitive personopplysninger til personer som trenger dem for å behandle søknadene. Dette er i samsvar med personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c om dataminimering og bokstav f om konfidensialitet, artikkel 9 om vern av helseopplysninger og artikkel 25 nr. 2 om personvern som standardinnstilling.

Den foreslåtte sammensetningen sikrer nødvendig faglig kompetanse og en tydelig rollefordeling, samtidig som færre får tilgang til helseopplysninger. Råd for personer med funksjonsnedsettelse beholder sin rådgivende rolle i prinsipielle og overordnede saker, men deltar ikke i behandlingen av enkeltsøknader. Slik ivaretas både personvernet i enkeltsakene og rådets medvirkning i saker som kan behandles uten identifiserbare helseopplysninger.

Kommunedirektøren viser også til at råd for personer med funksjonsnedsettelse etter forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom er et rådgivende organ som skal medvirke i saker av prinsipiell betydning for personer med funksjonsnedsettelse. Regelverket gir ikke rådet en lovpålagt rolle i behandlingen av enkeltsøknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Forslaget innebærer derfor ingen innskrenkning av rådets lovbestemte medvirkningsrolle, men en justering av organiseringen av enkeltsaksbehandlingen for å sikre at tilgang til person- og helseopplysninger begrenses til personer med et nødvendig tjenstlig og faglig behov.

Endringen er begrunnet i krav til forsvarlig behandling av personopplysninger og innebærer ikke manglende tillit til rådsrepresentantenes integritet eller ivaretagelse av taushetsplikt.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at HC-utvalget videreføres med justert sammensetning i administrasjonen. Endringen gjelder organiseringen av saksbehandlingen og påvirker ikke vilkårene for tillatelse eller klageadgangen.

Alternative løsninger

Alternativ løsning 1: Videreføre dagens organisering

HC-utvalget videreføres med dagens sammensetning bestående av kommunelege, representant fra råd for personer med funksjonsnedsettelse og administrasjonen. Rådet

deltar fortsatt i behandlingen av enkeltsøknader og gis tilgang til de opplysninger som er nødvendige for saksbehandlingen.

Løsningen opprettholder dagens praksis og sikrer fortsatt direkte brukerrepresentasjon ved behandling av enkeltsaker. Samtidig innebærer løsningen at flere personer enn nødvendig gis tilgang til helseopplysninger og andre sensitive personopplysninger. Dette vurderes å være mindre i tråd med personvernforordningens prinsipper om dataminimering og begrensning av tilgang.

Alternativt vedtak

1. HC-utvalget videreføres med dagens sammensetning bestående av kommunelege, representant fra råd for personer med funksjonsnedsettelse og administrasjonen.
2. Kommunedirektøren gis fullmakt til å fastsette nødvendige administrative rutiner for behandling av søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

Alternativ løsning 2: Avvikle HC-utvalget og legge saksbehandlingen til administrasjonen

HC-utvalget avvikles. Søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede behandles administrativt av kommunen etter delegert myndighet. Kommunen kan ved behov innhente medisinskfaglige vurderinger fra kommunelegen eller annen relevant helsepersonell.

Løsningen er i tråd med hvordan ordningen er organisert i de fleste kommuner. Saksbehandlingen blir enklere og tilgangen til helseopplysninger begrenses til et mindre antall ansatte med tjenstlig behov. Samtidig bortfaller den tverrfaglige behandlingen og den kollegiale kvalitetssikringen som dagens utvalgsmodeLL gir.

Alternativt vedtak

1. HC-utvalget avvikles.
2. Myndighet til å fatte vedtak om parkeringstillatelse for forflytningshemmede delegeres til kommunedirektøren.
3. Kommunedirektøren gis fullmakt til å fastsette organisering, rutiner og intern faglig kvalitetssikring av saksbehandlingen.
4. Råd for personer med funksjonsnedsettelse involveres i prinsipielle saker og saker på systemnivå.

Kommunedirektøren vurderer at ingen av de alternative løsningene ivaretar både hensynet til personvern og behovet for tverrfaglig kvalitetssikring like godt som den foreslåtte løsningen. Den anbefalte modellen viderefører HC-utvalget, samtidig som tilgangen til person- og helseopplysninger begrenses til personer med et nødvendig tjenstlig og faglig behov. Dette gir etter kommunedirektørens vurdering den beste balansen mellom personvern, faglighet og brukermedvirkning.

Konklusjon

Kommunedirektøren konkluderer med at HC-utvalget bør videreføres med justert sammensetning. Den foreslåtte organiseringen sikrer nødvendig medisinskfaglig, parkeringsfaglig og forvaltningsmessig kompetanse, samtidig som tilgangen til person- og helseopplysninger begrenses til personer med et nødvendig tjenstlig og faglig behov. Råd for personer med funksjonsnedsettelse skal fortsatt involveres i prinsipielle og overordnede saker. Endringen påvirker ikke vilkårene for parkeringstillatelse eller søkernes klagerett.



Saksnr.: 2026/18569
Dokumentnr.: 2
Løpenr.: 268599/2026
Klassering: X20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	26.08.2026	25/26
Samfunnsutvalget	26.08.2026	26/26
Formannskapet	03.09.2026	
Bystyret	10.09.2026	

Høring av forskrift om tilfluktssteder – Fredrikstad kommune

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Fredrikstad kommune oversender høringssvar til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny forskrift om tilfluktssteder slik det kommer frem av vedlegg 1.
2. Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å styrke beskyttelsen av sivilbefolkningen, men forutsetter at nye kommunale oppgaver følges av tydelig ansvarsdeling, nasjonalt metodeverk, statlig kvalitetssikring og nødvendig finansiering.
3. Kommunedirektøren gis fullmakt til å foreta mindre språklige og redaksjonelle endringer i høringssvaret før innsending.

Sammendrag

Saken gjelder kommunens høringssvar til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny forskrift om tilfluktssteder. Teknisk utvalg og samfunnsutvalget uttaler seg før behandling i formannskapet og bystyret.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt forslag til ny forskrift om tilfluktssteder på høring, med høringsfrist 15. oktober 2026. Forslaget skal styrke beskyttelsen av sivilbefolkningen i en mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon og innebærer et modernisert system for tilfluktsrom, dekningsrom og andre tilfluktssteder.

Fredrikstad kommune vurderer initiativet som viktig, nødvendig og riktig. Forslaget innebærer samtidig nye oppgaver og økt ansvar for kommuner som omfattes av ordningen. Fredrikstad kommune er blant kommunene som er foreslått som pliktområder etter forskriften. Høringssvaret støtter formålet med forskriften, men understreker behovet for tydelig ansvarsdeling, nasjonalt metodeverk, statlig kvalitetssikring og finansiering av nye kommunale oppgaver.

Vedlegg

- 1 Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - forslag til ny forskrift om tilfluktssteder
- 2 Høringsnotat – Høring av forskrift om tilfluktssteder fra Justis- og beredskapsdepartementet

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Sivilforsvaret: Oversikt over kommuner fastsatt som pliktområder i forslag til forskrift om tilfluktssteder.

- DSB: Totalforsvarsåret 2026 og relevante veiledere om kommunal beredskap, sikkerhetspolitisk krise og krig og kontinuitetsplanlegging.

Saksopplysninger

Teknisk utvalg og samfunnsutvalget gir sin uttalelse i saken.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt forslag til ny forskrift om tilfluktssteder på høring med frist 15. oktober 2026. Forslaget skal styrke beskyttelsen av sivilbefolkningen ved krigshandlinger og sikkerhetspolitiske kriser gjennom et modernisert regelverk for tilfluktsrom, dekningsrom og andre tilfluktssteder.

Forskriftsforslaget innebærer flere vesentlige endringer sammenlignet med dagens ordning. De mest sentrale endringene er at utvalgte kommuner får et tydeligere ansvar for planlegging og vurdering av tilfluktssteder, at dekningsrom innføres som en ny beskyttelseskategori, at kommunene kan utpeke og eventuelt rekvirere eksisterende bygg og anlegg som dekningsrom, samt at systemet i større grad baseres på lokale risiko- og sårbarhetsvurderinger fremfor den tidligere generelle tilnærmingen til tilfluktsromsplikt. Forslaget legger opp til at utsatte kommuner skal kartlegge eksisterende tilfluktskapasitet, vurdere behovet for tilfluktsrom og dekningsrom, utarbeide risiko- og sårbarhetsvurderinger og tiltaksplaner, samt samordne arbeidet med øvrige sivile beskyttelsestiltak. Dette omfatter blant annet sammenhengen mellom tilfluktssteder, befolkningsvarsling, evakuering, krigsutflytting og kommunens øvrige beredskapsplanverk.

Fredrikstad kommune er oppført på Sivilforsvarets oversikt over kommuner som foreslås definert som pliktområder etter forskriften. Dette innebærer at Fredrikstad vil være blant kommunene som omfattes av de nye plan-, kartleggings- og oppfølgingsforpliktelsene dersom forskriften vedtas.

Kommunedirektøren legger til grunn at kommunen blant annet vil måtte etablere en organisert arbeidsform for oppfølging av tilfluktssteder, kartlegge og oppdatere oversikt over eksisterende tilfluktsrom, vurdere parkeringskjellere, tunneler og andre egnede anlegg som mulige dekningsrom, innlemme tilfluktssteder i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsarbeid, samt samordne arbeidet med krigsutflytting, evakuering, befolkningsvarsling og EPS-planlegging.

Forskriftsforslaget innebærer etter kommunedirektørens vurdering en prinsipiell endring av kommunens rolle. Kommuner som omfattes av ordningen vil i større grad enn tidligere få ansvar for å planlegge og legge til rette for befolkningens beskyttelse gjennom tilfluktssteder og dekningsrom.

Forslaget åpner samtidig for at eksisterende bygg og anlegg, som parkeringskjellere, tunneler, større kjelleranlegg og andre egnede arealer, kan vurderes som dekningsrom. Dette kan gi raskere og mer fleksibel økning i beskyttelseskapasiteten enn etablering av nye tradisjonelle tilfluktsrom alene.

Kommunedirektøren vurderer at forskriftsforslaget representerer en betydelig ny kommunal beredskapsoppgave. Dersom forskriften vedtas, vil den kunne få konsekvenser for kommunens organisering, ressursbruk, kompetansebehov og fremtidige beredskapsarbeid. Disse forholdene er nærmere omtalt under vurderingskapitlet og i kommunens forslag til høringssvar.

Relevante bestemmelser

- Sivilbeskyttelsesloven.
- Forslag til ny forskrift om tilfluktssteder.

- Kommunal beredskapsplikt og krav til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplanlegging.
- Offentleglova og regelverk om behandling av sikkerhetssensitiv informasjon der dette er relevant.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Forslaget har direkte betydning for sosial bærekraft fordi det gjelder beskyttelse av befolkningen ved krigshandlinger og alvorlige sikkerhetspolitiske kriser. Et bedre system for tilfluktssteder kan styrke trygghet, beredskap og evnen til å ivareta innbyggerne i en alvorlig situasjon.

Samtidig må planleggingen ivareta hele befolkningen, herunder barn, eldre, personer med funksjonsnedsettelse, personer med behov for helse- og omsorgstjenester og andre sårbare grupper. Kommunedirektøren vurderer derfor at nasjonale kriterier, metodeverk og veiledning må gi tydelige føringer for universell utforming, tilgjengelighet, kapasitet, informasjon og prioriteringer.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Forslaget kan få betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunen. Arbeidet vil kunne kreve prosjektledelse, kartlegging, GIS-arbeid, tekniske vurderinger, befaringer, juridiske avklaringer, dialog med private eiere, oppdatering av beredskapsplanverk, informasjonsarbeid og løpende oppfølging. Det økonomiske omfanget er foreløpig ikke avklart, fordi forskriftsforslaget ikke fastsetter forventet dekningsgrad, oppgavenes endelige omfang eller hvordan nye kommunale merkostnader skal finansieres.

Dersom kommunen også skal bidra til utpeking, tilrettelegging, skilting, klargjøring eller oppgradering av dekningsrom, kan det oppstå både drifts- og investeringskostnader. Dette gjør finansieringss spørsmålet sentralt for kommunens mulighet til å gjennomføre eventuelle nye plikter på en forsvarlig måte.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Et styrket system for tilfluktssteder kan bidra til økt samfunnssikkerhet og robusthet. Samtidig kan særskilte krav til enkelte utsatte kommuner gi ulik belastning mellom kommuner, både økonomisk og administrativt. På sikt kan ulik regulering og ulike plikter mellom kommuner også påvirke rammebetingelsene for enkelte utbyggings- og etableringsprosjekter. Høringssvaret peker på at staten bør vurdere virkemidler som motvirker uheldige følgekonssekvenser for kommuner som får særskilte plikter etter forskriften.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Saken har begrensede direkte miljømessige konsekvenser. Bruk av eksisterende bygg og anlegg som dekningsrom kan likevel være positivt ut fra et ressurs- og gjenbruksperspektiv sammenlignet med omfattende nybygging. Eventuelle fremtidige tiltak må vurderes konkret, blant annet med hensyn til energibruk, tekniske installasjoner, materialbruk og eventuelle bygningsmessige inngrep.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken. Saken gjelder kommunens høringssvar til statlig forskrift og utløser ikke i seg selv krav til medbestemmelse. Dersom forskriften vedtas og medfører nye organisatoriske oppgaver, ressursbehov eller endringer i ansvar internt i kommunen, må dette håndteres i ordinære medbestemmelsesprosesser.

Vurdert for uttalelser i rådene

Det anbefales ikke særskilt behandling i rådene i denne saken.

Eventuelle senere kommunale planer for tilfluktssteder, evakuering og informasjon til befolkningen bør vurderes opp mot medvirkning fra relevante råd, særlig der tiltak berører tilgjengelighet, sårbare grupper og universell utforming.

Vurdering

Kommunedirektøren vurderer at forslaget til ny forskrift om tilfluktssteder er et nødvendig og positivt initiativ i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Det er viktig at nasjonale myndigheter videreutvikler arbeidet med beskyttelse av sivilbefolkningen og moderniserer regelverket for tilfluktsrom, dekningsrom og andre tilfluktssteder.

Samtidig vurderer kommunedirektøren at de nye oppgavene som foreslås lagt til utsatte kommuner representerer en vesentlig utvidelse av kommunens ansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap. Oppgavene vil kreve betydelig ressursinnsats, kompetanseutvikling og koordinering på tvers av flere fagområder.

Kommunedirektøren vurderer videre at forskriften må ses i sammenheng med den betydelige styrkingen av kommunenes rolle i totalforsvaret de senere årene. Forslaget kommer i tillegg til nye forventninger og oppgaver knyttet til blant annet kontinuitetsplanlegging, sikkerhetspolitisk krise og krig, forsyningssikkerhet, vertskommunerolle for Forsvaret og allierte styrker, egenberedskap, krigsutflytting, evakuering, EPS-planlegging (evakuert- og pårørendesenter) og øvrige sivile beskyttelsestiltak. Summen av disse forventningene innebærer en betydelig økning i kommunenes beredskapsansvar, samtidig som mange kommuner har begrensede ressurser og en presset økonomisk situasjon.

Kommunedirektøren vurderer at det overordnede ansvaret for metodeutvikling, kravsetting, prioritering, kvalitetssikring og finansiering fortsatt bør ligge hos staten ved DSB og Sivilforsvaret. Kommunens rolle bør primært være å bidra med lokal kunnskap, kartdata, samordning mot kommunalt beredskapsplanverk og praktisk tilrettelegging etter nasjonale føringer.

Det er særlig viktig at staten fastsetter nasjonale kriterier og måltall for beskyttelsesgrad, avklarer forholdet mellom tilfluktssteder, krigsutflytting og evakuering, og tydeliggjør ansvar- og erstatningsforhold ved utpeking og bruk av dekningsrom. Uten slike avklaringer kan det oppstå ulik praksis og ulikt beskyttelsesnivå mellom kommuner.

Kommunedirektøren vurderer at nye kommunale plikter må følges av øremerkede økonomiske midler eller andre finansieringsordninger som dekker kommunenes faktiske merutgifter. De økonomiske konsekvensene er foreløpig vanskelig å tallfeste, blant annet fordi forskriften ikke avklarer fremtidig finansiering, forventet dekningsgrad eller omfanget av kommunenes oppgaver. Dersom forskriften vedtas uten tilstrekkelig finansiering, vil kommunene kunne bli pålagt omfattende nye oppgaver uten nødvendige rammer for forsvarlig gjennomføring.

Samlet sett vurderer kommunedirektøren at forskriften representerer en nødvendig styrking av arbeidet med beskyttelse av sivilbefolkningen, men at forslaget bør justeres slik at statens ansvar, kommunenes rolle og finansieringen av de nye oppgavene tydeliggjøres. På denne bakgrunn anbefales det at Fredrikstad kommune avgir høringssvar i tråd med vedlegg 1.

Alternative løsninger

Fredrikstad kommune gir ingen høringssvar i saken.

Dette anbefales ikke, da forslaget kan få betydelige administrative, økonomiske og

beredskapsmessige konsekvenser for kommunen. Et høringssvar gir kommunen mulighet til å påvirke statlige rammer for ansvar, metodeverk, kvalitetssikring og finansiering før forskriften fastsettes.

Bystyret kan også vedta et annet høringssvar eller gjøre endringer i vedlagte forslag før innsending.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at Fredrikstad kommune oversender høringssvar til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny forskrift om tilfluktssteder slik det kommer frem av vedlegg 1.

Høringssvaret støtter formålet med forskriften, men understreker behovet for tydelig statlig ansvar, nasjonale kriterier og metodeverk, avklarte ansvarsforhold, statlig kvalitetssikring og ikke minst nødvendig finansiering av nye kommunale oppgaver.



Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune - forslag til ny forskrift om tilfluktssteder

Fredrikstad kommune viser til Justis- og beredskapsdepartementets høring av forslag til ny forskrift om tilfluktssteder. Kommunen støtter formålet med forskriften og vurderer initiativet som nødvendig og viktig i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Beskyttelsen av sivilbefolkningen i krig og krigsnære situasjoner må styrkes. Det er derfor positivt at statlige myndigheter moderniserer og tydeliggjør arbeidet med tilfluktsrom, dekningsrom og øvrige tilfluktssteder.

Samtidig innebærer forslaget vesentlige endringer og overføring av ansvar fra statlige beredskapsmyndigheter til kommunene. Kommunens viktigste innspill er at nye oppgaver må følges av tydelig ansvarsdeling, nasjonalt metodeverk, statlig kvalitetssikring og øremerkede økonomiske midler. Statlige myndigheter bør fortsatt ha det overordnede ansvaret for tilfluktsrom og tilfluktssteder, mens kommunene bør ha en lokal tilretteleggings- og samordningsrolle.

1. Hovedsynspunkt

Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å styrke beskyttelsen av sivilbefolkningen. Forslaget er et viktig bidrag til totalberedskapen og til å gjøre samfunnet bedre rustet for krise og krig. Fredrikstad kommune er blant kommunene på Sivilforsvarets liste «Oversikt over kommuner fastsatt som pliktområder i forslag til forskrift om tilfluktsrom», og vil dermed få en betydelig ny kommunal beredskapsoppgave. Oppgaven vil kreve tid, spesialkompetanse, tverrsektorielt arbeid, risikoanalyser, juridiske og tekniske vurderinger, dialog med eiere, løpende oppfølging og økonomiske ressurser. Departementet legger i høringsnotatet til grunn at dette i stor grad kan løses innenfor kommunenes eksisterende rammer uten vesentlige økte kostnader. Fredrikstad kommune deler ikke denne vurderingen.

Fredrikstad kommune mener at det overordnede ansvaret for metodeutvikling, kravsetting, prioritering, kvalitetssikring og finansiering av tilfluktssteder må ligge hos staten ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)/Sivilforsvaret. Kartlegging av beskyttelsesbehov, vurdering av dimensjonerende kriterier, fastsettelse av akseptabel dekningsgrad og identifisering av egnede dekningsrom bør i størst mulig grad utarbeides og samordnes av DSB og Sivilforsvaret. Dette vil bidra til en mer enhetlig nasjonal praksis, styrke den faglige kvaliteten og sikre at vurderingene bygger på et helhetlig nasjonalt trussel- og risikobilde. Kommunene kan og bør bidra med lokal kunnskap, kartdata, oversikt over kommunale bygg, samordning med beredskapsplanverk og praktisk tilrettelegging. Det må likevel ikke innebære at kommunene alene får ansvar for å fastsette samlet beskyttelsesnivå, teknisk egnethet eller tilstrekkelig kapasitet for sivilbefolkningen.

2. Nye oppgaver og økt ansvar for kommunen

Dersom forslaget vedtas, vil «utsatte kommuner», som Fredrikstad, måtte kartlegge eksisterende kapasitet, vurdere behovet for tilfluktsrom og dekningsrom, utarbeide ROS-analyse og tiltaksplan, vurdere sårbare grupper og samordne arbeidet med øvrige sivile

beskyttelsestiltak. For Fredrikstad kommune vil dette være et omfattende tverrsektorielt arbeid som berører blant annet beredskap, GIS/kart, byggesak, eiendom, juridisk kompetanse, kommunikasjon, brann og redning, helse og omsorg, skole og barnehage, teknisk drift og dialog med private eiere.

Kommunen vil særlig understreke at vurdering av dekningsrom ikke er en enkel kartøvelse. Det krever vurderinger av blant annet bygningskonstruksjon, bæreevne, brann, rømningsveier, adkomst, kapasitet, universell utforming, vann, sanitær, ventilasjon, strøm, samband, sikkerhet og offentlighet. Dette er fagområder der kommunene har ulik kapasitet og kompetanse. Oppgavene vil derfor kreve både kompetanseutvikling og omprioritering av ressurser fra andre lovpålagte oppgaver.

3. Behov for øremerkede midler og økte rammer

Fredrikstad kommune mener at nye plikter etter forskriften ikke kan innføres som en ufinansiert kommunal meroppgave. Kartlegging, dokumentgjennomgang, befaringer, tekniske vurderinger, juridiske avklaringer, dialog med private eiere, planintegrasjon, oppdatering av registre og eventuell tilrettelegging av bygg vil medføre betydelig merarbeid og kostnader.

Kommunen mener derfor at forskriften må følges av øremerkede midler. Det bør etableres en statlig finansierings- eller kompensasjonsordning som dekker kommunenes faktiske merutgifter, herunder behov for ekstern teknisk bistand, prosjektledelse, GIS-arbeid, juridisk bistand, informasjonstiltak, skilting og nødvendige mindre tilpasninger av bygg og anlegg. Dette må ses i sammenheng med at kommunene allerede står i en svært presset økonomisk situasjon. Samtidig har forventningene til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap økt betydelig de siste årene. I Totalforsvarsåret 2026 har DSB blant annet lagt vekt på veiledning om kommuners og fylkeskommuners roller og ansvar i sikkerhetspolitisk krise og krig, kontinuitetsplanlegging, egenberedskap for virksomheter og nasjonale øvelsesaktiviteter som «Norge øver». Dette er viktige tiltak, men de øker også omfanget av planlegging, øving, samordning og oppfølging lokalt.

Fredrikstad kommune mener at forslaget må vurderes i lys av den samlede belastningen på kommunenes beredskapsfunksjoner. Kommunene forventes i økende grad å arbeide med sikkerhetspolitisk krise og krig, totalforsvar, kontinuitetsplanlegging, egenberedskap, forsyningssikkerhet, vertslandsstøtte, digital sikkerhet, evakuering, EPS, krigsutflytting og sivile beskyttelsestiltak. For mange kommuner er beredskapsressursene små sammenlignet med bredden i nye forventninger og krav. Uten økte rammer og øremerkede midler vil det være svært krevende å innfri kravene innen samfunnssikkerhet og beredskap innenfor en stram kommuneøkonomi og i konkurranse med øvrige lovpålagte oppgaver.

4. Behov for tydelig ansvarsdeling og nasjonalt metodeverk

Fredrikstad kommune mener at forskriften bør tydeliggjøre at kommunen har en lokal bistands- og samordningsrolle, mens staten har hovedansvar for nasjonale kriterier, metodeverk, prioritering, kvalitetssikring og godkjenning.

Før kommunene eventuelt pålegges konkrete plan- og kartleggingsoppgaver, bør DSB/Sivilforsvaret utarbeide et nasjonalt metodeverk. Dette bør minimum omfatte:

- Før kommunene eventuelt pålegges konkrete plan- og kartleggingsoppgaver, bør DSB/Sivilforsvaret utarbeide et nasjonalt metodeverk. Dette bør minimum omfatte: Tydelige definisjoner av tilfluktsrom, bygde dekningsrom og utpekte dekningsrom.
- Minimumskrav og vurderingskriterier for dekningsrom.
- Metode for kapasitetsberegning og prioritering.

- Nasjonale måltall eller vurderingskriterier for dekningsgrad og ønsket beskyttelsesnivå.
- Avklaring av forholdet mellom tilfluktssteder, krigsutflytting, evakuering og øvrige beskyttelsestiltak.
- Maler for ROS-analyse, tiltaksplan, kartlegging og rapportering.
- Rutiner for samhandling mellom kommune, Sivilforsvaret, DSB, Statsforvalteren og private eiere.
- Føringer for behandling av sikkerhetssensitiv informasjon, GIS-data og kapasitetsoversikter.
- Retningslinjer for bruk og sambruk av tilfluktssteder, slik at ressursene utnyttes godt og kan komme samfunnet til nytte også i fredstid.

Fredrikstad kommune mener at forskriften bør gi tydeligere nasjonale mål eller styringsparametere for ønsket beskyttelsesgrad. Dersom kommunene skal vurdere om kapasiteten er tilstrekkelig, må staten avklare hva som anses som et tilfredsstillende sikkerhetsnivå, hvordan dekningsgrad skal beregnes, og hvordan tilfluktssteder skal vektas opp mot andre tiltak som krigsutflytting og evakuering.

Uten felles nasjonale kriterier og statlig kvalitetssikring kan det oppstå ulik praksis og ulikt beskyttelsesnivå mellom kommuner. Beskyttelse av sivilbefolkningen i krig bør ikke avhenge av den enkelte kommunes økonomi, kapasitet eller tilgang på spesialkompetanse.

Kommunen legger videre til grunn at en eventuell styrking av kommunenes ansvar må følges av tilsvarende styrking av kapasiteten hos Sivilforsvaret, DSB og Statsforvalteren. Dersom statlige myndigheter ikke har tilstrekkelig kapasitet til veiledning, kvalitetssikring, registerføring og tilsyn, vil kommunene få et ansvar uten nødvendig faglig støtte.

Kommunen vil samtidig understreke at planlegging for tilfluktssteder ikke kan vurderes isolert. Behovet for tilfluktskapasitet må ses i sammenheng med nasjonale føringer for krigsutflytting, evakuering, befolkningsvarsling, EPS og øvrige sivile beskyttelsestiltak. Det er krevende å vurdere samlet behov før kommunene kjenner hvilke forutsetninger staten legger til grunn for eventuell krigsutflytting og prioritering av områder som skal beskyttes lokalt.

5. Utpeking og rekvirering av dekningsrom

Fredrikstad kommune ser positivt på at eksisterende bygg og anlegg kan vurderes som dekningsrom. Dette kan gi raskere og mer fleksibel økning i beskyttelseskapasitet enn nybygging av tradisjonelle tilfluktsrom alene.

Samtidig vil utpeking og eventuell rekvirering av private bygg kreve betydelig administrativ og juridisk oppfølging. Det må avklares hvordan eierdialog, erstatning, tilrettelegging, skilting, ansvar for endringer, drift, klargjøring og kostnadsdekning skal håndteres. Kommunen mener at staten må gi tydelige føringer og sikre finansiering av slike prosesser.

Fredrikstad kommune etterlyser også en tydeligere avklaring av ansvars- og erstatningsforhold knyttet til utpeking og bruk av dekningsrom. Dersom kommunen utpeker et bygg eller anlegg som senere viser seg ikke å gi tilstrekkelig beskyttelse, må forskriften avklare hvilket ansvar som ligger hos kommunen, staten og eier av bygget. Dette gjelder teknisk egnethet, drift og vedlikehold, adgang og klargjøring, samt eventuelle skader på bygg, brukere eller tredjepart.

6. Sikkerhet, offentlighet og informasjon til befolkningen

Oversikter over aktuelle tilfluktssteder, kapasiteter, svakheter, adkomstforhold og prioriterte lokasjoner kan inneholde sensitiv informasjon. Dersom kommunene skal utarbeide eller forvalte slike oversikter, må det gis tydelige nasjonale føringer for lagring, skjerming, deling, offentlighet og publisering.

Samtidig må befolkningen få forståelig og samordnet informasjon om hva tilfluktssteder er, hvordan de skal brukes, og hvordan dette henger sammen med varsling, evakuering, krigsutflytting og egenberedskap. Informasjonen bør bygge på nasjonale budskap og føringer, slik at kommunene ikke utvikler ulike budskap om samme tema.

7. Forslag til justering av forskriften

Fredrikstad kommune anbefaler at forskriften eller merknadene til forskriften justeres etter følgende prinsipp:

Kommunen skal, etter nærmere føringer fra DSB/Sivilforsvaret, bistå med lokal kartlegging, samordning og planlegging av tilfluktssteder. DSB/Sivilforsvaret har ansvar for nasjonale kriterier, metodeverk, prioritering, kvalitetssikring og godkjenning av tilfluktssteder, samt for nødvendig veiledning og faglig støtte til kommunene.

Det bør videre presiseres at kommunale vurderinger ikke innebærer at kommunen alene har ansvar for å fastsette samlet beskyttelsesnivå, teknisk egnethet eller tilstrekkelig tilfluktskapasitet for sivilbefolkningen. Hovedansvar bør fortsatt ligge hos statlige myndigheter med spisskompetanse på området.

8. Ulike krav til kommunene kan få utilsiktede konsekvenser

Når bare utvalgte «utsatte kommuner» får nytt ansvar og nye krav til tilfluktssteder, kan dette få utilsiktede konsekvenser. Ett forhold er økte kostnader og ressursbehov til etablering, oppfølging og vedlikehold av tilfluktsrom, som over tid kan gi betydelige merkostnader for kommunene som omfattes. Det kan også oppstå avledede virkninger for attraktivitet, bosetting og næringsetablering dersom enkelte kommuner oppfattes som mer utsatte mål ved sikkerhetspolitisk krise og krig. En virksomhet som vurderer større utbygging eller etablering, kan for eksempel legge vekt på om det følger særskilte krav og kostnader knyttet til tilfluktsrom. Det bør derfor etableres statlige virkemidler eller kompensasjonsordninger som motvirker uheldige og utilsiktede konsekvenser av forskriften.

9. Oppsummering

Fredrikstad kommune støtter intensjonen om å styrke beskyttelsen av sivilbefolkningen og mener forslaget er et viktig og nødvendig initiativ i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Samtidig må departementet legge til grunn at dette er en vesentlig ny kommunal beredskapsoppgave.

Fredrikstad kommune anbefaler at:

- Det overordnede ansvaret for tilfluktssteder fortsatt ligger hos staten ved DSB/Sivilforsvaret.
- Kommunens rolle defineres som lokal bistand, kartlegging og samordning.
- Det utarbeides nasjonale kriterier, metodeverk, måltall for beskyttelsesgrad og maler før kommunene pålegges konkrete oppgaver.
- Nye kommunale oppgaver fullfinansieres gjennom øremerkede midler eller tilsvarende kompensasjonsordning.
- Det gis tydelige føringer for sikkerhet, skjerming, offentlighet og informasjon til befolkningen.
- Statlige myndigheter beholder ansvar for kvalitetssikring, prioritering, veiledning, tilsyn og eventuell godkjenning av tilfluktssteder.
- Arbeidet med tilfluktssteder samordnes med nasjonale planer og føringer for krigsutflytting, evakuering og befolkningsvarsling.
- Ansvar- og erstatningsforhold ved utpeking og bruk av dekningsrom avklares tydelig.

Fredrikstad kommune ber departementet justere forskriftsforslaget slik at ansvarsdelingen mellom stat og kommune blir tydeligere, og slik at kommunene ikke pålegges nye omfattende beredskapsoppgaver uten tilstrekkelig statlig styring, faglig støtte og finansiering.

Kilder og grunnlag

- Justis- og beredskapsdepartementet: Høring av forslag til forskrift om tilfluktssteder, høringsnotat og forskriftsforslag.
- Sivilforsvaret: Oversikt over kommuner fastsatt som pliktområder i forslag til forskrift om tilfluktssteder.
- DSB: Totalforsvarsåret 2026.
- DSB: Veileder om kommuners og fylkeskommuners roller og ansvar i sikkerhetspolitisk krise og krig.
- DSB: Veileder i kontinuitetsplanlegging.
- DSB: Norge øver og øvrige aktiviteter i Totalforsvarsåret 2026.

Høringsnotat

Forslag til forskrift om tilfluktssteder

Innhold

1.	Innledning.....	4
1.1.	Sammendrag	4
1.2.	Regjeringens helhetlige plan for å styrke motstandskraften i samfunnet	5
1.3.	Planer for tilfluktssteder	6
1.4.	Bakgrunnen for forslaget	6
1.5.	Hovedinnholdet i forskriftsforslaget	7
2.	Tilfluktsrom som beskyttelsestiltak.....	8
2.1	Dagens konsept for sivilbeskyttelse i Norge	8
2.2.	Beskyttelse i tilfluktssteder	9
2.2.1	Beskyttelse der du er	10
2.2.2	Lokasjoner i tryggere områder	10
2.2.3	Dekningsrom	10
2.2.4	Tilfluktsrom	11
3.	Gjeldende rett	11
3.1.	Folkerettslige rammer	11
3.2.	Sivilbeskyttelsesloven.....	12
3.3.	Gjeldende forskrifter om tilfluktsrom	13
3.4.	Forholdet til plan- og bygningsloven/annet regelverk	14
4.	Andre lands rett.....	14
4.1.	Sverige.....	14
4.1.1.	Situasjonen i dag.....	14
4.1.2.	Nylige endringer	15
4.1.3.	Regulering	16
4.1.4.	Ansvar og finansiering	17
4.1.5.	Tilgjengelighet og bruk	18

4.2.	Finland	18
4.2.1.	Situasjonen i dag.....	18
4.2.2.	Nylige endringer	18
4.2.3.	Regulering	19
4.2.4.	Ansvar og finansiering	19
4.2.5.	Tilgjengelighet og bruk	20
4.3.	Danmark.....	20
4.3.1.	Situasjonen i dag.....	20
4.3.2.	Nylige endringer	20
4.3.3.	Regulering	21
4.3.4.	Ansvar og finansiering	21
4.3.5.	Tilgjengelighet og bruk	22
5.	Nærmere om forskriftsforslaget.....	22
5.1.	Forskriftens formål og virkeområde	22
5.2.	Definisjoner	23
5.3.	Fredsbruk av tilfluktsrom.....	24
5.4.	Utsatte kommuner.....	25
5.4.1.	Høy befolkningstetthet	26
5.4.2.	Geografisk beliggenhet.....	26
5.4.3.	Militær og sivil infrastruktur.....	27
5.5.	Kommunens vurderinger og planer for beskyttelse i tilfluktssteder	27
5.6.	Utpeking av dekningsrom og rekvireringsrett for kommunen	29
5.7.	Bygging av nye tilfluktsrom og dekningsrom	31
5.8.	Kritiske virksomheters plikt til å bygge tilfluktsrom	32
5.9.	Vedlikehold av tilfluktsrom og meldeplikt	34
5.10.	Klargjøring og drift i beredskapssituasjoner	35
5.11.	Dispensasjoner og avvikling av tilfluktsrom	36
5.12.	Tilsyn	36
5.13.	Overtredelsesgebyr	36
5.14.	Straff	37
6.	Økonomiske og administrative virkninger	38
6.1.	Situasjonen i dag	38

6.2.	Hva foreslås nå, og hva kommer senere?	38
6.3.	Hvem er berørt av forslaget?	39
6.4.	Hva er de kritiske faktorene?.....	40
6.5.	Virkninger for kommunene	40
6.6.	Virkninger for eiere og brukere av eksisterende strukturer som kan bli utpekt som dekningsrom	41
6.7.	Virkninger for kritiske virksomheter	41
6.8.	Virkninger for ansvarlige statlige myndigheter	42
	Departementene	42
	Sivlforsvaret	42
	Statsforvalterne	42
6.9.	Virkninger for private tiltakshavere og utbyggere før byggeplikt innføres	43
6.10.	Virkninger for tekniske konsulentfirmaer	43
Kapittel 1. Innledende bestemmelser		44
§ 1	Formål og virkeområde	44
§ 2	Definisjoner	44
§ 3	Fredsbruk	44
Kapittel 2. Utsatte kommuners plikt til å sikre tilfluktssteder for befolkningen		45
§ 4	Utsatte kommuner	45
§ 5	Kommunens vurderinger og planer for beskyttelse i tilfluktssteder	45
§ 6	Utpeking av dekningsrom	46
§ 7	Rekvirering av bruksrett til fast eiendom.....	46
[§ 8	Bygging av nye tilflukts- og dekningsrom (skisse til mulig fremtidig løsning)	47
Kapittel 3. Kritiske virksomheters plikt til å bygge tilfluktsrom.....		47
§ 9	Utpeking av kritiske virksomheter	47
[§ 10	Kritiske virksomheters plikt til å bygge tilfluktsrom (skisse til mulig fremtidig løsning)	47
[§ 11	Utpeking av dekningsrom for kritiske virksomheter	47
Kapittel 4. Vedlikehold av tilfluktsrom og meldeplikt		47
§ 12	Ansvar for vedlikehold.....	47
§ 13	Meldeplikt	48
§ 14	Endringer av tilflukts- og dekningsrom	48

Kapittel 5. Klargjøring og drift i beredskapssituasjoner.....	48
§ 15 Klargjøring av tilfluktsrom og dekningsrom	48
§ 16 Ansvar for tilfluktsrom og dekningsrom ved drift	48
Kapittel 6. Dispensasjoner og avvikling av tilfluktsrom.....	49
§ 17 Dispensasjon fra vedlikeholdspliktene	49
§ 18 Avvikling og nedklassifisering av tilfluktsrom	49
Kapittel 7. Tilsyn, forvaltningstiltak og sanksjoner	49
§ 19 Tilsyn.....	49
§ 20 Overtredelsesgebyr	49
§ 21 Straff	49
Kapittel 8. Ikraftsetting.....	50
§ 22 Ikraftsetting	50

1. Innledning

1.1. Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring et forslag til ny forskrift om tilfluktssteder. Forslaget skal bidra til å beskytte sivilbefolkningen mot luftangrep i krig, og til at særlig viktige virksomheter kan opprettholde sin drift i krigssituasjoner. Forslaget er en del av en helhetlig plan for å beskytte sivilbefolkningen i en krigssituasjon, hvor tilfluktssteder er ett av flere tiltak.

Hvis en krig oppstår, vil det tryggeste for store deler av befolkningen være å oppholde seg der de er. Mange som bor i utsatte områder skal krigsutflyttes fra en utsatt til en tryggere del av landet.

Noen må bli værende i områder som er krigsutsatt. Disse skal ha tilgang på et tilfluktssted. Krigen i Ukraina har lært oss at god beskyttelse av sivilbefolkningen ikke innebærer at alle har tilgang til et tilfluktsrom. Å ha tilgang til et tilfluktssted som en parkeringskjeller hvor man kan oppholde seg over et kortere tidsrom, er egnet som beskyttelse.

Å sikre et tilstrekkelig antall tilfluktssteder vil derfor ikke bare skje gjennom bygging av nye tilfluktsrom, men også ved at kommuner kan rekvirere private eiendommer, som parkeringsanlegg, til å være et tilfluktssted for deres innbyggere.

Forslaget innebærer at utsatte kommuner må utarbeide konkrete planer for tilfluktssteder. Utsatte kommuner er kommuner hvor befolkningen anses å være særlig utsatt for konsekvensene av krigshandlinger. Kommunene vil få aktiv veiledning fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Sivilforsvaret i utviklingen av disse planene.

For kritiske stedbundne virksomheter, som sykehus, skal staten ved ansvarlig departement vurdere behovet for tilfluktsrom.

Det forestås ikke å gjeninnføre en allmenn plikt til å bygge tilfluktsrom i nybygg over 1000 m². Dette er en endring fra det regjeringen signaliserte i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024-2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig*). Det er ikke hensiktsmessig at alle nye bygg, uavhengig av om de er plassert i et område hvor det er sannsynlig med luftangrep, skal ha tilfluktsrom. Da er det bedre å raskt sikre tilfluktssteder for de områdene som vurderes som utsatt og for de kritiske virksomhetene som må opprettholde drift i en krise eller krigssituasjon. Enkelte utsatte kommuner som trenger flere tilfluktssteder, kan ha behov for å pålegge utbyggere å bygge tilfluktsrom. Hvordan en slik mulighet for kommunene til å innføre byggeplikt skal se ut, vil regjeringen komme tilbake til.

1.2. Regjeringens helhetlige plan for å styrke motstandskraften i samfunnet

Regjeringens plan for Norge, Langtidsplanen for Forsvaret, Totalberedskapsmeldingen og Nasjonal sikkerhetsstrategi beskriver en krevende og mer tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon, blant annet som følge av Russlands angrepskrig mot Ukraina. I planene omtales regjeringens mange satsinger for å styrke motstandskraften i samfunnet. Tiltak for å beskytte sivilbefolkningen er sentralt for å nå målet om å styrke motstandskraften.

Tilfluktssteder ett av flere virkemidler som må til for å beskytte sivilbefolkningen i krig. God egenberedskap for befolkningen og virksomheter, varsling av befolkningen, at nødetatene har klare roller og ansvar, krigsevakuering og krigsutflytting er andre sentrale virkemidler som inngår i planene for sivil beskyttelse.

Nødvarsel på mobil er innført og benyttes ved lokale hendelser og kriser når det er viktig at lokalbefolkningen varsles. Landsdekkende nødvarsel testes jevnlig, og nesten hele befolkningen mottar varslene.

Stadig flere følger egenberedskapsrådene fra DSB om å blant annet lagre vann og mat slik at befolkningen kan klare seg selv i en uke uten bistand. Det er også innført egenberedskapsråd for virksomhetene slik at de kan opprettholde driften.

Regjeringen har satt i gang utredninger om hva som kan og bør forventes av brann- og redningsvesenet, redningstjenesten, politiets og Politiets sikkerhetstjenestes kapasiteter og oppgaver i krise og i krig. Det er også utgitt en veileder for kommuners og

fylkeskommuners roller og ansvar i kriser og krig. Om kort tid vil det bli utgitt en veileder for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging for krigsutflytting og evakuering.

Erfaringene fra krigen i Ukraina viser hvor viktig det er å kunne gjenopprette kritiske samfunnsfunksjoner raskt etter et angrep. Tilgang på strøm, elektronisk kommunikasjon og å ha muligheter for transport er avgjørende for at befolkningen kan fortsette å leve livene sine og for at virksomheter kan fortsette driften. De tre sektorene er derfor hovedprioriteringen i en langtidsplan for sivil beredskap som skal legges frem ved slutten av året.

1.3. Planer for tilfluktssteder

Utsatte kommuner skal ha en plikt til å utarbeide planer for tilfluktssteder.

Høringsnotatet legger til grunn utsatte kommuner basert på tre kriterier for «utsatt»:

- kommunen er klassifisert i sentralitetsklasse 1 eller 2 etter Statistisk sentralbyrås Sentralitetsindeks
- kommunens geografiske beliggenhet gir en særlig høy fare for kamphandlinger, eller om
- kommunen har en særlig forhøyet fare for luftangrep grunnet militær eller sivil infrastruktur som er offentlig kjent.

Samtidig som høringsforslaget sendes på alminnelig høring, vil Sivilforsvaret publisere en liste over de kommunene som per nå anses som utsatte etter forskriftsforslaget.

Listen er ikke statisk eller endelig. Den kan endres over tid og som følge av nye vurderinger av den sikkerhetspolitiske situasjonen eller vurderinger av kommunene. Selv om ikke alle kommuner skal utarbeide planer for tilfluktssteder, skal alle kommuner fortsette arbeidet med generell beredskapsplanlegging og å ha oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser).

Vi ber om høringsinstansenes innspill på hva som skal til av veiledning og styrket kapasitet for at utsatte kommuner kan ivareta dette ansvaret.

I det videre arbeidet med tilfluktssteder skal det konkretiseres standarder for nybygg av tilfluktssteder. Standarder og byggtekniske krav skal vurderes som del av byggtekniske forskrifter.

1.4. Bakgrunnen for forslaget

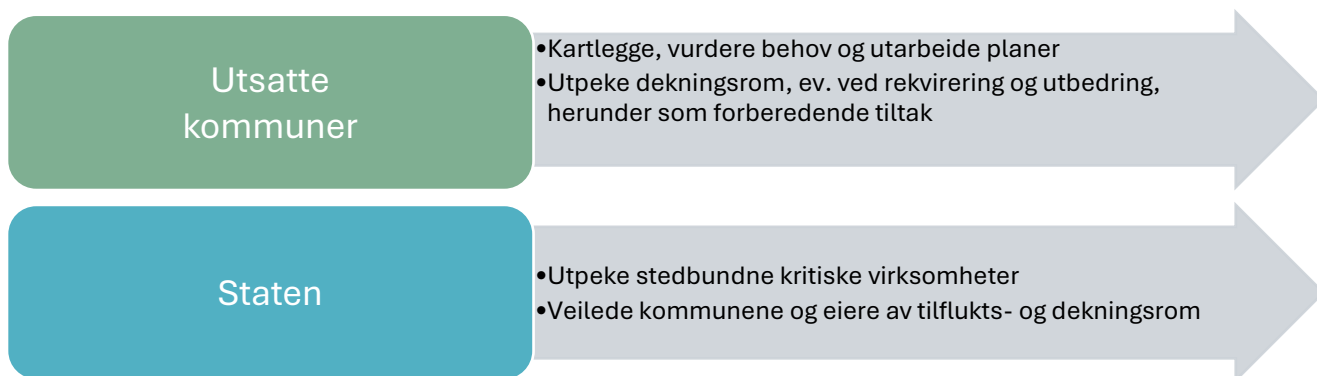
Sivilbefolkningen har etter Genèvekonvensjonene krav på beskyttelse i krig, og partene i en internasjonal væpnet konflikt har rett til å organisere et sivilt forsvar for beskyttelse av befolkningen. Disse tiltakene skal gi sivilbefolkningen fysisk vern, hjelp til å overkomme konsekvenser av krigshandlinger og legge til rette for overlevelse.

Tilfluktsrom er i dag regulert i Sivilbeskyttelsesloven §§ 20 - 22 og forskrift 15. mars 1995 nr. 254 om tilfluktsrom. Siden 1998 har alle tilfluktsrompliktige bygg fått dispensasjon fra plikten til å bygge tilfluktsrom. Forskriftens bestemmelser om vedlikeholdsplikt og om

klargjøring og drift i beredskapssituasjoner har imidlertid vært gjeldende for eksisterende tilfluktsrom i hele denne perioden. Justis- og beredskapsdepartementet vil i det videre arbeidet med modellen som nå høres gjøre vurderinger om gjeldende lovverk er tilpasset dagens behov for regulering av tilfluktssteder, da forskriftsreguleringen som nå høres har en annen innretning enn det lovreguleringen er bygget på.

1.5. Hovedinnholdet i forskriftsforslaget

- Det innføres to typer tilfluktsrom med ulik vernegrad:
 - Tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse (som vi har hatt bestemmelser om til nå), som beskytter mot virkninger fra konvensjonelle våpen, radioaktivt nedfall, biologiske og kjemiske stridsmidler (CBRN) og raslaster.
 - Dekningsrom med lavere krav enn CBRN-rom og som skal være rimeligere å etablere. Dekningsrom skal kunne etableres ved utpeking av eksisterende bygg eller anlegg. Det vurderes senere om det skal være plikter til å etablere dekningsrom ved nybygging.
- Kommuner med en særskilt utsatt befolkning skal ha planer for tilfluktssteder for beskyttelse av befolkningen i egen kommune.
- Utsatte kommuner gis anledning til å utpeke og eventuelt rekvirere eksisterende bygg og anlegg til bruk som dekningsrom. Slike bygg og anlegg kan for eksempel være parkeringskjellere, tunneler og lignende som er egnet til å gi beskyttelse for befolkningen.
- I neste fase vil det vurderes å gi kommunene adgang til å pålegge tiltakshavere å bygge dekningsrom eller å bygge i egen regi, der det er behov for ytterligere tilfluktsrom.
- Ansvarlig departement, eller den departementet bemyndiger, vurderer hvilke virksomheter i hele landet som skal utpekes som kritiske og stedbundne og som må opprettholde drift i krig.
- Ved innføring av byggeplikter kan disse ved oppføring av nye bygg pålegges å etablere tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse eller dekningsrom.
- Innretningen på plikter om nybygging av tilflukts- og dekningsrom vil vurderes i et eget løp og eventuelt bli gjenstand for en egen høring.



2. Tilfluktsrom som beskyttelsestiltak

2.1 Dagens konsept for sivilbeskyttelse i Norge

Dersom Norge blir part i en væpnet konflikt på norsk jord, har myndighetene etter folkeretten et særskilt ansvar for å beskytte sivilbefolkningen. Det norske konseptet for sivilbeskyttelse består i dag av rettidig befolkningsvarsling med høy dekningsgrad, hensiktsmessig evakuering til trygge oppholdssteder og egenberedskap.

Sivilforsvaret har ansvaret for befolkningsvarsling ved fare for luftangrep og annen akutt krigsfare. For å sikre rettidig befolkningsvarsling med høy dekningsgrad, skal Sivilforsvarets tyfonanlegg og Nødvarsel på mobil benyttes. Tyfonanleggene dekker i dag omtrent halvparten av befolkningen og finnes i byer, tettsteder og andre områder med antatt forhøyet fare for luftangrep. Nødvarsel har en betydelig høyere dekningsgrad og viste ved siste test i januar 2026 en dekningsgrad på omtrent 97 prosent. Sammen danner tyfonanleggene og Nødvarsel et robust system for befolkningsvarsling i Norge. De er uavhengige av hverandre og basert på separate systemer.

Med *hensiktsmessig evakuering* menes krigsutflytting som sivilbeskyttelsestiltak. Sivilforsvaret har ansvaret for å planlegge for og å gjennomføre krigsutflytting i Norge. Dette skal skje i tett samarbeid med relevante aktører. Etter gjeldende regelverk er det Justis- og beredskapsdepartementet som utpeker hvilke områder som skal ha krigsutflyttingsplaner, etter anbefaling fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Det pågår for tiden et arbeid for å oppdatere listen over hvilke områder som skal ha krigsutflyttingsplaner og de aktuelle planverkene.

Trygge oppholdssteder betyr her kategorier av områder og rom som skal bidra til å beskytte befolkningen i krig eller når krig truer. Dette kan omfatte både bygg og geografiske områder. Begrepet ble i Totalberedskapsmeldingen erstattet av ordet *tilfluktssteder*, ettersom begrepet *trygge oppholdssteder* kan skape en urealistisk forventning om absolutt trygghet. Det pågår nå et omfattende utviklingsarbeid innen tilfluktssteder som sivilbeskyttelsestiltak.

Med *egenberedskap* menes virksomhetens og befolkningens grunnleggende beredskap for å sikre nødvendig drift og overlevelse i kriser. DSB anbefaler at disse har en egenberedskap som dekker syv dager. Egenberedskap er ikke formelt et sivilbeskyttelsestiltak etter Genèvekonvensjonene, men bidrar likevel til å sikre befolkningens overlevelse i krise og krig.

De sivile beskyttelsestiltakene må ses i sammenheng med hverandre, ettersom de skal virke sammen, ligger som forutsetninger for hverandre og utfyller hverandre.

Varsling, krigsutflytting og tilfluktssteder er i hovedsak tiltak som er konsentrert i de samme områdene, det vil si områder med forhøyet risiko for angrep i krig. Slike områder er byer og tettbebygde strøk og områder med ellers forhøyet risiko. Konsentrasjonen av sivilbeskyttelsestiltakene i disse områdene gjør at tiltakene gir gode forutsetninger for hverandre og utfyller hverandre. I enkelte områder med forhøyet risiko for krigshandlinger vil krigsutflytting gi den beste løsningen for å beskytte befolkningen mot krigshandlinger, mens det for andre områder vil være tilfluktsrom som gir den beste beskyttelsen.

Det legges til grunn at ulike situasjoner vil kunne kreve ulike tiltak. Ved fare for luftangrep er tilfluktssted et godt beskyttelsestiltak, mens det i en situasjon med fare for krigshandlinger på bakken, vil være nødvendig med krigsutflytting. I mange områder vil det være behov for en kombinasjon av de to sivilbeskyttelsestiltakene.

I en situasjon hvor et område trues av krigshandlinger, kan det være behov for å flytte deler av befolkningen til tryggere geografiske områder. Samtidig vil det i slike situasjoner kunne være behov for at deler av befolkningen blir igjen for å sikre opprettholdelse av kritiske samfunnsfunksjoner. Tilfluktssteder er et relativt permanent tiltak som ikke kan bygges opp på kort varsel, mens krigsutflytting er et mer fleksibelt tiltak som kan tilpasses krigens utvikling.

2.2. Beskyttelse i tilfluktssteder

Tilfluktssteder defineres som ulike typer områder og rom som skal bidra til å beskytte sivilbefolkningen i krig eller når krig truer. I Totalberedskapsmeldingen deles tilfluktssteder inn i fire kategorier:

- **Beskyttelse der du er:** Når det vurderes som tilstrekkelig trygt å bli der man er, «lukk og lås dører og vinduer og hold deg innendørs».
- **Lokasjoner i tryggere geografiske områder:** Når det er nødvendig med evakuering til forhåndsutpekte områder og lokasjoner, der det ikke stilles spesielle krav til sistnevnte utover at de ligger utenfor det usikre eller farlige området.
- **Dekningsrom:** Permanent beskyttelsesrom uten CBRN-beskyttelse for vern av befolkningen mot skader ved krigshandlinger. Lavere tekniske krav til rommet enn

for tilfluktsrom, men gir likevel beskyttelse mot konvensjonelle våpen, eller andre relevante trusler som følge av bruk av slike.

- **Tilfluktsrom:** Permanente beskyttelsesrom med CBRNE beskyttelse for vern av befolkningen mot skader ved krigshandlinger, forberedt for lengre opphold med blant annet vannforsyning og rensing av luft.

I forskriftsforslaget deles begrepet «tilfluktsrom» inn i to kategorier: tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse og dekningsrom.

2.2.1 Beskyttelse der du er

I mange tilfeller er det beste tilfluktsstedet å bli der du er. Tilfluktssteder som gir beskyttelse der du er, er steder som normalt kan lukkes og låses av, og dermed gir fysisk beskyttelse mot omgivelsene.

Beskyttelse der du er kan også være det beste alternativet ved fare for missilangrep dersom man ikke er i umiddelbar nærhet til et tilfluktsrom eller dekningsrom. Man bør da trekke ned i kjeller dersom det er tilgang på det, trekke inn i bygget og holde seg unna vinduer. Dersom bygget ikke har kjeller, bør det søkes tilflukt på steder i bygget der konstruksjonen er solid, for eksempel i trappeløp.

Beskyttelse der du er kan i mange situasjoner være tryggere enn å forflytte seg over større avstander for å søke dekning.

2.2.2 Lokasjoner i tryggere områder

I kriser kan det være behov for å flytte hele eller deler av befolkningen til tryggere områder. Lokasjoner i tryggere områder medfører forflytning over kortere eller lengre avstander, og for en viss varighet. Slik forflytning kan enten skje på eget initiativ eller etter råd eller pålegg fra myndigheter. Politiet har ansvaret for å iverksette evakuering av befolkningen ved hendelser i fred, krise og krig. I krig har Sivilforsvaret ansvaret for krigsutflytting av befolkningen fra områder som er eller kan bli utsatt for krigshandlinger.

2.2.3 Dekningsrom

Begrepet dekningsrom ble introdusert som en kategori tilfluktssted i Totalberedskapsmeldingen. I meldingen defineres dekningsrom som «*Permanent beskyttelsesrom uten CBRN beskyttelse for vern av befolkningen mot konvensjonelle våpen, eller andre relevante trusler som følge av bruk av slike*». Dekningsrom er i meldingen og i forskriftsforslaget definert som en egen kategori av tilfluktsrom.

Hensikten med å innføre denne kategorien av tilfluktsrom er å raskt kunne øke dekningen av rom som kan gi beskyttelse mot de vanligste virkningene av luftangrep, til en lavere samfunnsøkonomisk kostnad.

2.2.4 Tilfluktsrom

Tilfluktsrom er permanente beskyttelsesrom som er bygget for å verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger. Det er bygget tilfluktsrom i Norge i perioden 1948 til 1998. Rommene er bygget etter ulike forskrifter, og de fleste av disse beskytter i prinsippet både mot konvensjonelle våpen og CBRN-stridsmidler. Ettersom ikke alle eksisterende rom har vært tilfredsstillende vedlikeholdt kan graden av vern i de ulike tilfluktsrommene variere.

Av Totalberedskapsmeldingen fremgår det at den midlertidige byggestansen bør oppheves og at det igjen bør bygges nye tilfluktsrom i Norge. Stortinget støttet denne tilnærmingen ved behandlingen av meldingen.

Begrepet tilfluktsrom er i meldingen definert som «Permanente beskyttelsesrom med CBRNE-beskyttelse for vern av befolkningen mot skader ved krigshandlinger, forberedt for lengre opphold med blant annet vannforsyning og rensing av luft».

I forskriftsforslaget er som nevnt tilfluktsrom delt inn i to kategorier: tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse og dekningsrom som skal beskytte mot konvensjonelle våpen.

3. Gjeldende rett

3.1. Folkerettslige rammer

Etter krigens folkerett har sivilbefolkningen krav på beskyttelse i internasjonale væpnede konflikter. Norge har ratifisert Genèvekonvensjonene og tilhørende protokoller og er dermed forpliktet til å planlegge og iverksette tiltak for beskyttelse av sivile i krig gjennom utpekte humanitære oppgaver. I Norge betegnes dette som sivile beskyttelsestiltak. Slike tiltak er i norsk rett inntatt i sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrifter, og gir blant annet Sivilforsvaret helt eller delvis ansvar for de sivile beskyttelsestiltakene krigsutflytting, varsling og tilfluktsrom.

Bestemmelsene om sivile beskyttelsestiltak følger særlig av Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene, artiklene 61–67. Selv om folkeretten ikke uttrykkelig legger ansvaret for sivilbeskyttelsestiltakene på staten, ligger det implisitt i regelverket at staten som ratifiserende part har ansvaret for å organisere og legge til rette for slike tiltak. Bestemmelsene er rettet mot partene i en konflikt, noe som i en statlig kontekst peker tilbake på statlige myndigheter. Staten skal foreta nødvendige forberedelser med sikte på å redusere skadevirkningene av fiendtligheter og sikre sivilbefolkningen reell beskyttelse. Folkeretten åpner for at også andre aktører kan bidra til gjennomføringen av sivilbeskyttelsestiltak, men staten vil likevel være overordnet ansvarlig for disse beskyttelsestiltakene.

Sivilbeskyttelsestiltakene står i nær sammenheng med andre humanitærrettslige prinsipper i folkeretten, som blant annet forbyr angrep rettet mot sivile og som pålegger

parter å ta forhåndsregler for å minimere risikoen for sivile. Sivilbeskyttelsestiltakene supplerer disse reglene ved å kreve at staten aktivt planlegger, organiserer og opprettholder tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen i krig.

3.2. Sivilbeskyttelsesloven

Sivilbeskyttelsesloven har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur og å tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid, jf. § 1.

Sivile beskyttelsestiltak er regulert i lovens kapittel VI og bestemmelsene om tilfluktsrom fremgår av §§ 20 – 22. Bestemmelsene fastsetter de materielle pliktene knyttet til bygging, vedlikehold og bruk av tilfluktsrom og gir hjemmel til å fastsette forskrifter som nærmere gjennomfører lovens regler.

Etter lovens § 20 første ledd skal kommunene bygge, utstyre og innrede «offentlige tilfluktsrom». Etter andre ledd skal offentlig eller privat tiltakshaver bygge, utstyre og innrede «private tilfluktsrom». Tredje ledd åpner for fritak fra byggeplikten mot at det innbetales et beløp til kommunen som skal brukes til å etablere eller oppgradere offentlige tilfluktsrom. Etter fjerde ledd kan det bestemmes at et tilfluktsrom skal innredes slik at det også kan benyttes av personer som normalt oppholder seg på andre eiendommer, mot at eier eller bruker av disse eiendommene bidrar til dekning av kostnadene.

Paragraf 21 i loven regulerer vedlikeholdsplikt og fredsbruk, mens § 22 regulerer tilfluktsromtjeneste i beredskapssituasjoner.

Reglene om kommunal beredskapsplikt finnes i lovens kapittel V. Etter §§ 14 og 15 skal kommunene gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeide beredskapsplaner. Nærmere bestemmelser fremgår av forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt.

Sivilbeskyttelsesloven kapittel VII inneholder bestemmelser om rekvirering av fast eiendom, løsøre og rettigheter. Etter § 25 kan departementet blant annet kreve avstått eiendomsrett, bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom i den grad det er nødvendig for oppfyllelse av lovens bestemmelser. Det fremgår videre av bestemmelsen at departementet kan gi tillatelse til at også andre kan kreve slik avståelse som nevnt. Kommuner nevnes i forarbeidene som eksempel på aktører som kan gis rett til rekvirering, jf. Prop. 92 L (2009-2010) s. 88. Etter lovens § 26 kan det som ledd i forberedende tiltak blant annet pekes ut fast eiendom som skal avstås etter § 25. Fast eiendom kan i medhold av bestemmelsen utbedres eller på annen måte forandres for å gjøres tjenlig for det påtenkte formålet.

Forskriftens bestemmelser om kommunens plikter til å gjøre vurderinger og lage planer er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven §§ 14 fjerde ledd og 15 fjerde ledd. Bestemmelsene

som gir kommunen adgang til å rekvirere og gjøre forberedende tiltak med sikte på rekvirering er hjemlet i §§ 25 tredje og syvende ledd og 26 fjerde ledd. Bestemmelsene om vedlikehold og drift av tilflukts- og dekningsrom er hjemlet i henholdsvis § 21 fjerde ledd og 22 tredje ledd. Bestemmelsene om etablering av dekningsrom er foreslått hjemlet i § 20 sjette ledd. Ved en innføring av byggeplikter vil disse bestemmelsene hjemles i § 20 sjette ledd, og eventuelt gjennom hjemler i plan- og bygningsloven. Departementet vil utrede behovet for lovendringer videre. Bestemmelsene om tilsyn hjemles i sivilbeskyttelsesloven § 29 første ledd. Bestemmelsene om overtredelsesgebyr og straff hjemles i henholdsvis §§ 36 tredje og fjerde ledd og § 37 sjette ledd.

3.3. Gjeldende forskrifter om tilfluktsrom

Forskrift 15. mars 1995 nr. 254 om tilfluktsrom regulerer krav til planlegging, bygging, utforming, drift og vedlikehold av tilfluktsrom. Forskriften regulerer kommunens plikt til å bygge offentlige tilfluktsrom, og offentlige og private tiltakshaveres plikt til å bygge private tilfluktsrom. Forskriften inneholder også regler som utfyller lovens bestemmelser om vedlikeholdsplikt og fredsbruk.

Hovedregelen etter forskriften er at private tilfluktsrom skal bygges i utpekte kommuner ved oppføring av bygg som overstiger 1000 m² bruksareal. Boliger, daginstitusjoner for barn, bensinstasjoner, drivhus og driftsbygninger på gårdsbruk er i forskriften unntatt fra byggeplikten. DSB kan pålegge utpekte kommuner å bygge offentlige tilfluktsrom. Plikten til å bygge nye tilfluktsrom har som nevnt ikke vært praktisert siden 1998, og det gis i dag dispensasjon i alle saker hvor det søkes om fritak fra byggeplikten.

Forskriften gir Justis- og beredskapsdepartementet myndighet til å fastsette i hvilke kommuner det skal være plikt til å bygge tilfluktsrom, og med hvilken verneevne. Listen over kommuner hvor det er byggeplikt fremgår av vedlegg 2 til Sivilforsvarets veileder *Forskrift m.v. om tilfluktsrom*¹. Det ble i 1995 utpekt totalt 171 kommuner til denne listen som bygger på daværende kommunestruktur. I 81 av disse kommunene er det kun plikt til å bygge private tilfluktsrom, mens det for de øvrige 90 kommunene er angitt en plikt til å bygge både private og offentlige tilfluktsrom.

Ifølge forskriften skal kommunene fremme forslag overfor Sivilforsvaret om lokalisering og dimensjonering av offentlige tilfluktsrom. Planene for hvert enkelt tilfluktsrom skal godkjennes av DSB. Kommunen kan oppnevne et tilfluktsromsutvalg, som blant annet kan foreslå en samlet plan for utbygging av offentlige tilfluktsrom og fremme forslag om enkeltprosjekter.

Forskriften inneholder også krav til tilfluktsrommets verneevne og angir at tilfluktsrom skal gi god beskyttelse mot virkninger fra konvensjonelle våpen, radioaktivt nedfall og

¹ Veilederen er tilgjengelig her: [95-forskriftene-og-veileder.pdf](#)

biologiske og kjemiske stridsmidler. Tekniske og funksjonelle krav er nærmere beskrevet i Sivilforsvarets veiledningsmaterieell, herunder *Elementfortegnelse mv. for tilfluktsrom*.

Forskriften regulerer videre ordningen med frikjøp fra byggeplikt, som innebærer at tiltakshaver etter en konkret vurdering kan fritas fra å bygge tilfluktsrom mot å bidra til dekning av kostnader knyttet til anlegg eller opprusting av offentlige tilfluktsrom. Den inneholder også bestemmelser om vedlikehold, herunder krav til kontroll, funksjonsdyktighet og forbud mot endringer som svekker tilfluktsrommets verneevne. Bestemmelsene om fredsbruk åpner for at tilfluktsrommet kan benyttes til andre formål, forutsatt at rommets funksjon og beredskap ikke reduseres og at rommet kan klargjøres innen 72 timer. Forskriften inneholder også regler om refusjon fra staten for visse kostnader som kommunen har hatt til bygging av offentlige tilfluktsrom.

Forskrift 21. september 1984 nr. 1674 om statens tilskudd m.v. ved bygging av offentlige tilfluktsrom fastsetter rammene for når og hvordan staten yter tilskudd til kommuner som bygger nye eller moderniserer offentlige tilfluktsrom. Den fastsetter blant annet at det samlede statstilskuddet som utgangspunkt ikke skal overstige 2/3 av de samlede godkjente omkostningene.

3.4. Forholdet til plan- og bygningsloven/annet regelverk

Reguleringen av tilfluktsrom må ses i sammenheng med plan- og bygningslovens regler om byggesaksbehandling. Byggesaksdelen av loven og tilhørende forskrift 26. mars 2010 om byggesak (byggesaksforskriften) regulerer søknadsplikt, prosess, ansvar, kontroll og dokumentasjon for tiltak som omfattes av loven.

4. Andre lands rett

4.1. Sverige

4.1.1. Situasjonen i dag

I Sverige finnes det omtrent 64 000 tilfluktsrom med plass til rundt syv millioner mennesker. Dette gir en dekningsgrad på omtrent 67 prosent, men Sverige har ikke et måltall for dekningsgrad. Tilfluktsrommene er fordelt over hele landet, men er hovedsakelig konsentrert til områder med høy befolkningstetthet, der behovet for beskyttelse er størst.

Hoveddelen av tilfluktsrommene er såkalte «normalskyddsrum» med ca. 30–300 plasser. Disse er plassert i ulike typer bygninger, som boligblokker, industribygg og skoler, og er merket med et eget skilt.

Det finnes også et antall «befolkningsskyddsrum» eller «specialskyddsrum» av ulike typer som kan ha opptil 11 000 plasser. Disse brukes ofte som parkeringsanlegg, og er vanligvis sprengt inn i fjell. Slike rom har egne driftsanlegg, som dieseldrevne

generatorer og egne filtersystemer. Flere av disse er under modernisering, og arbeid med bemanning er igangsatt.

Tilfluktsrom kan brukes til andre formål i fredstid, men må kunne settes i stand innen 48 timer dersom myndighetene beslutter økt beredskap.

Det har ikke blitt bygget nye tilfluktsrom i Sverige siden 2002, og mange av dagens tilfluktsrom har behov for modernisering. Svenske myndigheter utreder nå hvordan behovet ser ut basert på dagens trusselbilde. I vurderingen utredes om det bør bygges nye tilfluktsrom eller om eksisterende bør suppleres med andre beskyttelsestiltak.

Det er ikke meningen at tilfluktsrommene skal dekke hele befolkningen. De er først og fremst en løsning i områder som er vanskelige å evakuere, som større byer og tettsteder. På landsbygda kan alternative løsninger, som kjellere, fungere som beskyttelse.

Eiere av eiendommene som har tilfluktsrom har ansvar for å klargjøre plass i tilfluktsrom, sørge for at de kan tas i bruk og at utstyr finnes og fungerer.

Sverige bygget tilfluktsrom gjennom det meste av etterkrigstiden, men nybyggingen ble i praksis stilt i bero i 2002. Det betyr at den ordinære nybyggingen i realiteten har vært stanset i over to tiår, selv om det også har kommet noen erstatningsskyddsrum når eldre bygg med rom er revet. En betydelig andel av rommene har i dag påviste mangler.

Som svar på det endrede sikkerhetspolitiske bildet etter Russlands invasjon av Ukraina har Myndigheten för civilt försvar (MCF), som har ansvar for sivil beredskapsarbeid i Sverige, trappet kontrollvirksomheten kraftig opp siden 2024.

4.1.2. Nylige endringer

29. april 2026 vedtok Riksdagen regjeringens proposisjon «*Ett starkare skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*». Den nye *lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen* (Prop. 2025/26:142) trådte i kraft 1. juni 2026 og erstatter den tidligere skyddsrumslagen (2006:545).

Loven har som overordnet formål å klargjøre ansvar, styrke tilsynsordningen og utnytte eksisterende infrastruktur bedre til sivil beskyttelse. Den nye reguleringen innebærer en tydeligere systematisering av hvilke typer rom som kan brukes, og hvordan disse skal forvaltes i både fred, krise og krig. Ny lov og forskrift har tatt utgangspunkt i SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*.

En sentral nyvinning er innføringen av kategorien «skyddade utrymmen», som supplerer de tradisjonelle tilfluktsrommene. I tillegg til de klassiske beskyttelsesrommene omfatter reguleringen nå robuste anlegg som T-banestasjoner, veitunneler, parkeringshus og enkelte betongkjellere som kan klassifiseres som beskyttede rom. Disse gir et lavere beskyttelsesnivå enn fullverdige tilfluktsrom, men er ment å øke den geografiske dekningen og fleksibiliteten i befolkningsbeskyttelsen, særlig i tettbygde områder.

Loven tydeliggjør også ansvaret for eiere av bygninger og anlegg med tilfluktsrom. Eiere pålegges å gjennomføre forenklede kontroller når de får pålegg om dette fra myndighetene, og reglene for vedlikehold og gjennomføring av nødvendige forbedringstiltak er presisert. Videre klargjøres ansvaret til eiere og bruksrettshavere under forhøyet beredskap, slik at det i mindre grad skal være rom for tolkning av hvem som faktisk skal sørge for at tilfluktsrom og beskyttede rom kan tas i bruk ved en akutt situasjon.

Kommunenenes rolle er samtidig skjerpet. De svenske kommunene får et eksplisitt ansvar for å informere befolkningen om hvilke beskyttelsesalternativer som finnes i kommunen, herunder hvor tilfluktsrom og beskyttede rom er lokalisert og hvilke krav som gjelder for disse.

Kommunene skal også bidra til at eiere av aktuelle byggverk kjenner til pliktene sine etter loven, slik at nødvendig vedlikehold, tilgjengelighet og merking ivaretas på en tilfredsstillende måte.

På regionalt nivå er tilsynsfunksjonen endret. Fra 1. januar 2027 skal de svenske länsstyrelsene overta ansvaret for kontroll av tilfluktsrom, mens MCF fortsatt skal være overordnet fagmyndighet på området. Dette innebærer en formalisert arbeidsdeling der staten gjennom den sentrale myndigheten utvikler normer og veiledning, mens länsstyrelsene gis hovedansvaret for gjennomføring av kontroll og oppfølging i praksis..

De senere årene har svenske myndigheter i tillegg etablert en betydelig moderniseringsinnsats rettet mot eksisterende tilfluktsrom. Regjeringen har besluttet å sette av midler til å kontrollere og oppgradere et stort antall rom, blant annet gjennom utskifting eller oppgradering av tekniske systemer som dieselaggregater, ventilasjon og luftfiltrering, samt sikring av grunnleggende funksjoner som kommunikasjon og sanitærforhold.

4.1.3. Regulering

Rettsgrunnlaget er den nye loven om skyddsrum och skyddade utrymmen med tilhørende forskrift, samt endringer i loven om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap og i plan- og bygglagen (2010:900).

MCF er ledende og styrende myndighet og fastsetter detaljerte forskrifter og veiledninger. Det er MCF som beslutter behovet for skyddsrum og innenfor hvilke geografiske områder de skal finnes, mens länsstyrelsene (fylkesmennene) fra 1. januar 2027 har det operative tilsynsansvaret for kontrollene.

Loven stiller konkrete krav til både bygging, vedlikehold og klargjøring. Den som skal utføre tiltak som krever byggetillatelse i et område hvor det skal finnes skyddsrum, plikter å varsle myndighetene, og en byggherre som omfattes av et byggevedtak må oppføre og utruste skyddsrummet i samsvar med vedtaket.

Eieren plikter å vedlikeholde rommet og utstyret, og kan pålegges å utføre forbedringer for å styrke beskyttelsesevnen. Skyddsrum skal være tydelig merket med standardisert skilt (oransje firkant med blå trekant) ved bygningens fasade og inngangen til selve rommet.

4.1.4. Ansvar og finansiering

Ansaret er delt mellom ulike forvaltningsnivåer.

- Staten ved MCF beslutter behovet, fastsetter forskrifter og finansierer kontrollvirksomheten gjennom statlige bevilgninger.
- Länsstyrelsene overtar fra 2027 kontrollansaret for landets skyddsrum og samordner planlegging for evakuering og innkvartering.
- Kommunene får etter den nye loven plikt til å informere innbyggerne om hvilke skyddsrum og skyddade utrymmen som finnes, og hvordan de skal brukes, samt til å planlegge evakuering og innkvartering på grunnlag av länsstyrelsens føringer.

Eieren, som kan være kommunale eller privat, herunder også borettslag, har ansaret for vedlikehold, utrustning, skilting og klargjøring innen 48 timer ved forhøyet beredskap.

Kommunen kan også beslutte å opprette skyddade utrymmen i den utstrekning staten stiller midler til rådighet.

Finansieringen er i hovedsak statlig. Myndighetene beslutter *hva* som skal bygges eller rustes opp. Den som *pålegges* å gjøre noe, har rett til statlig erstatning for kostnadene, forutsatt at manglende vedlikehold ikke er årsaken. Lovendringen innfører et nytt erstatningssystem:

- Den som pålegges å bygge, utruste eller vedlikeholde et tilfluktsrom har rett til erstatning fra staten for skjellige merkostnader
- Den som pålegges å sette i stand et tilfluktsrom etter myndighetspålegg, har tilsvarende rett til erstatning. Erstatning gis ikke dersom eieren har forsømt vedlikeholdet.

I 2026 er MCFs samlede budsjett til kontroll, tilsyn og modernisering av tilfluktsrom ca. 200 mill. SEK (mot 140 millioner i 2025). Bevilgningen skal gå til

- Økt tempo i opprusting av eksisterende tilfluktsrom, særlig av de store spesialtilfluktsrommene (til totalt ca. 75 000 plasser)
- Innføring av en ny kategori «skyddade utrymmen» (tunneler, parkeringshus, T-banestasjoner) som supplement til tradisjonelle tilfluktsrom – og som skal gi 1,5 millioner nye beskyttelses plasser.
- Planlegging for evakuering og innkvartering

I budsjettproposisjonen for 2026 ble länsstyrelsens bevilgning styrket med 12 mill. kr i 2026, og det er beregnet en ytterligere økning på 92 mill. kr i 2027 og 94 mill. kr fra og med 2028 for å dekke kontrollopgavene.

4.1.5. Tilgjengelighet og bruk

Skyddsrummen er åpne for allmennheten i en situasjon med forhøyet beredskap.

Befolkningen er ikke knyttet til ett bestemt tilfluktsrom, men man bruker det nærmeste.

MCF tilbyr en offentlig *skyddsrumskarta* på sine nettsider hvor alle skyddsrum med adresse og kapasitet er søkbare, og rommene er fysisk merket med standardisert skilt. Kartet oppdateres daglig.

I fredstid kan rommene brukes til andre formål (lager, sykkelrom, hobbylokaler), forutsatt at de kan tømmes og klargjøres innen 48 timer.

Det arbeides for at tilfluktsrom og beskyttede områder skal være tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelse.

4.2. Finland

4.2.1. Situasjonen i dag

I 2023 hadde Finland rundt 50 500 tilfluktsrom med kapasitet til omtrent 4,8 millioner mennesker. Det tilsvarer en nasjonal dekningsgrad på over 85 %. Dekningsgraden varierer mellom regioner og byer, og er høyest i hovedstaden og områdene rundt.

Helsinki har den høyeste dekningsgrad på 134 %, etterfulgt av Vanda–Kerava med 113 %. I Pirkanmaa og Vestre Nyland ligger kapasiteten omtrent på nivå med innbyggertallet. De fleste regioner har en dekning på 60–80 %, men Södra Österbotten som ligger midt-vest i landet har den laveste dekningsgraden på 48 %.

Store byer har generelt flere tilfluktsrom per innbygger fordi byggelovgivningen krever tilfluktsrom i bygninger over en viss størrelse, noe som skaper et skille mellom urbane og rurale områder. Dekningsgraden beregnes ved å sammenligne totalt antall registrerte plasser med folketallet i samme område.

4.2.2. Nylige endringer

Finland bygger tilfluktsrom i dag og har ikke hatt perioder med byggestans.

Finland har ikke gjennomført større strukturelle reformer, men videreutvikler systemet gjennom veiledning, tilsyn og oppfølging. Tilfluktsrom skal kunne tas i bruk innen 72 timer, og systemet opprettholdes gjennom vedlikeholdsplikt og regelmessig tilsyn.

I 2023 publiserte det finske Innenriksdepartementet en omfattende utredning om status og utviklingsbehov for landets tilfluktsrom: *Väestönsuojien nykytila Suomessa* («Status for tilfluktsrom i Finland»). Utredningen viste at over 90 % av de undersøkte rommene ville gi god beskyttelse mot konvensjonelle våpenvirkninger, mens 83 % oppfylte kriteriene for gass-/strålingssituasjoner.

I januar 2026 publiserte det finske Innenriksdepartementet tre nye nasjonale veiledere som gir praktiske instruksjoner for bruk, vedlikehold og aktivering av tilfluktsrom, samt

utarbeidelse av beredskapsplaner. Veilederne ble utarbeidet som oppfølging av tidligere departementsutredninger som viste behov for tydeligere og mer harmoniserte retningslinjer.

Et prosjekt med formål å tydeliggjøre lovpålagte forpliktelser og harmonisere ulike aktørers arbeidsmåter innen redningsplanlegging og tilfluktsrom er planlagt fullført 30. juni 2026.

4.2.3. Regulering

Gjeldende regelverk for tilfluktsrom er primært forankret i redningsloven (Pelastuslaki 379/2011). Kapittel 11 i redningsloven omhandler tilfluktsrom, plikt til bygging, plikt til renovering, unntak, strukturelle krav, lettelser, bruk og sikring.

Statsrådets Förordning om skyddsrum 408/2011 fastsetter krav til utforming, dimensjonering og plassering av tilfluktsrom. Disse bestemmelsene utgjør utløsningskriteriene ved nybygg og ved større endringer av eksisterende bygg.

Statsrådets Förordning om anordningar och utrustning i skyddsrum 409/2011 fastsetter utstyr og funksjoner.

De tekniske minimumskravene som tilfluktsrom må oppfylle, er fastsatt i Inrikesministeriets förordning om tekniska krav på skyddsrum och om underhåll av anordningar i skyddsrum 506/2011. Kravene til drift og beredskap følger av samme tekniske forskrift, som presiserer at tilfluktsrom i fredstid kan brukes til andre formål, men skal holdes i slik stand at det kan ryddes og tas i bruk innen 72 timer, og at alle tekniske systemer skal være funksjonelle ved aktivering.

Tilsyn og inspeksjon av tilfluktsrom i Finland reguleres av Redningsloven (Pelastuslaki) 379/2011, som pålegger eiere å bygge og vedlikeholde tilfluktsrom og gir redningstjenesten ansvar for å føre tilsyn og kontrollere at kravene oppfylles.

4.2.4. Ansvar og finansiering

Enkeltpersoner, virksomheter og andre eiere har plikt til å bygge og vedlikeholde tilfluktsrom i samsvar med krav fastsatt i Redningsloven. Ansvar for bygging, vedlikehold og tilhørende kostnader ligger hos eieren av bygget.

Omtrent 85 % av tilfluktsrommene i Finland er privat eid. Tilsyn utføres av de regionale redningsmyndighetene. Oppgraderingsbehov håndteres primært gjennom lovpålagt vedlikeholdsplikt, tilsyn fra redningsmyndighetene og krav om tilgjengelighet.

Finlands tilfluktsromsystem er i hovedsak desentralisert og privatfinansiert gjennom bygningseieres lovpålagte ansvar, mens offentlige investeringer primært gjelder enkelte kommunale anlegg.

Utredningen fra Innenriksministeriet fra 2023 pekte på at systemet i Finland innebærer betydelige administrative oppgaver fordelt på flere aktører, og at ressursbehovet er vanskelig å anslå.

4.2.5. Tilgjengelighet og bruk

Den 18. november 2024 ble en nasjonal beredskapsguide rettet mot hele befolkningen publisert på den finske regjeringens nettside Suomi.fi. Guiden er utviklet i samarbeid mellom Innenriksdepartementet og Myndigheten for digitalisering og befolkningsdata (DVV), og samler sentrale beredskapsråd, inkludert informasjon om tilfluktsrom.

Tilfluktsrom er i hovedsak tilknyttet bygninger som boliger, arbeidsplasser og offentlige institusjoner, og er primært beregnet for personer som oppholder seg i disse byggene. Andre kan imidlertid benytte dem dersom det er kapasitet.

Tilfluktsrom er merket med en blå, likesidet trekant på oransje bakgrunn. Innbyggerne finner informasjon og kart over de offentlige tilfluktsrommene i sitt område hos redningstjenestens nettside for deres region. I unntakstilfeller gis informasjon om flytting til tilfluktsrom med et generelt faresignal, og en advarsel leses opp på radiokanalene, vises på TV-kanaler og sendes med mobilappen 112.

4.3. Danmark

4.3.1. Situasjonen i dag

Danmark opererer med tre kategorier av beskyttelsesrom: sikringsrom i private og offentlige bygninger, offentlige beskyttelsesrom (herunder betongdekningsgraver, ofte omtalt som «bunkere») og «supplerende rom til beskyttelse» som underjordiske garasjeanlegg og gangtunneler.

Beredskabsstyrelsens opptelling per 19. juni 2024 viser at det finnes omkring 3,68 mill. plasser i beskyttelsesrom totalt. Av disse ligger om lag 3,44 mill. sikringsrom, mens cirka 170 000 plasser finnes i offentlige beskyttelsesrom, herunder betongdekningsgraver. De resterende plassene ligger i supplerende rom. Samlet dekker dette om lag 62 prosent av befolkningen. Slike kapasitetstall sier ikke uten videre noe om rommene er klare til bruk i en akutt situasjon.

Sikringsrommene brukes til andre formål i fredstid (lager, parkering m.v.) og må klargjøres dersom behovet oppstår.

4.3.2. Nylige endringer

Den 15. januar 2025 inngikk regjeringen og et bredt forlik bestående av Danmarks-demokraterne, SF, Liberal Alliance, Konservative, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om en *Aftale om beredskabsområdet 2025–2026*. Avtalen konkretiserer forsvarsforliket 2024–2033 på beredskapsområdet og avsetter 145 mill. kr. i 2025–2026 til en akuttpakke, samtidig som Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab forpliktet seg

til å iverksette en bred analyse av sivilbeskyttelsesområdet våren 2025, særskilt knyttet til beskyttelsesrom.

I mai 2025 ble det igangsatt et ettersyn av reguleringen, og 26. september 2025 ble et lovforslag sendt på offentlig høring. Lovforslaget ble fremmet for Folketinget med ikrafttredelse for hoveddelen 1. februar 2026 (*Lov om ændring af lov om beskyttelsesrum og CER-loven, L 76*). Lovendringen styrker statens myndighet, klargjør tilsynsansvaret og innfører nye rapporteringsplikter for kommunene.

Parallelt presenterte regjeringen 29. august 2025 et finanslovsforslag med en årlig ramme på 500 mill. kr. til å styrke samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er videre satt i gang et landsdekkende ettersyn for å kartlegge kapasitet og aktuell tilstand for landets beskyttelsesrom, hvor første fase er et ettersyn av betongdekningsgraver i utvalgte kommuner.

4.3.3. Regulering

Rettsgrunnlaget er lov om beskyttelsesrom (beskyttelsesromsloven), med tilhørende forskrifter fastsatt av ministeren for samfunnssikkerhet og beredskap.

Et sentralt punkt i loven som trådte i kraft i januar 2026 er klargjøringsvarsel: Det tidligere kravet om 24 timers klargjøringsvarsel ble avskaffet i 2003. Lovforslaget gir Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab hjemmel til å fastsette varslets lengde etter en konkret vurdering basert på trusselbildet.

Loven flytter flere fullmakter fra kommunalt til statlig nivå. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab overtar kommunenes adgang til å innføre *sikringsromspligt* i ny bebyggelse og får hjemmel til å pålegge kommuner å oppføre nye offentlige beskyttelsesrom når vesentlige sivile beredskapsformål tilsier det.

Kommunene skal fortsatt administrere reglene i byggesaksbehandlingen og føre tilsyn med byggeiernes overholdelse. Det innføres en rapporteringsplikt der kommunen hvert fjerde år skal rapportere samlet antall plasser til Styrelsen for Samfundssikkerhed.

Første rapportering skal skje senest 1. januar 2030.

4.3.4. Ansvar og finansiering

Administrasjonen av beskyttelses- og sikringsrom har siden 1993 ligget hos kommunene. Kommunen har ansvaret for oppførelse, vedlikehold, drift og klargjøring av offentlige beskyttelsesrom, og dekker kostnadene over kommunebudsjettet. Etter en lovendring i 2016 har mange kommuner overdratt administrasjonen til felles kommunale redningsberedskaper (det vil i praksis si brannvesenet).

For sikringsrom i private bygninger påhviler ansvaret bygningens eier, som bekoster oppførelse, vedlikehold og klargjøring, mens kommunen har tilsynsplikt ved en eventuell klargjøring.

På statlig nivå er Styrelsen for Samfundssikkerhed, under Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, lovansvarlig myndighet og skal etter lovforslaget også føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av loven, herunder med adgang til å kontrollere offentlige beskyttelsesrom uten rettskjennelse. Tilsynet omfatter ikke Forsvarets bygninger.

Finansieringen følger ansvarsfordelingen: eierne betaler for sikringsrom, kommunene betaler for offentlige beskyttelsesrom, mens staten dekker administrasjon og tilsyn. Det forventes merutgifter for staten (særlig styrelsen) og «begrænsede merudgifter» for kommunene som følge av lovendringen.

4.3.5. Tilgjengelighet og bruk

Beskyttelsesrommene er ikke åpne i fredstid. Sikringsrom er først og fremst tiltenkt personer som bor, arbeider eller har ærend i den aktuelle eiendommen, mens offentlige beskyttelsesrom er beregnet for trafikanter og beboere i strøk uten tilstrekkelig sikringsromsdekning.

Danmark har ikke et nasjonalt offentlig kart tilsvarende Sverige og Norge. Innbyggere som ønsker informasjon om nærmeste beskyttelsesrom, henvises av offentlige myndigheter til kommunen eller det lokale beredskap/brannvesen. En uoffisiell publikumstjeneste (findbeskyttelsesrum.dk) gir også oversikt.

5. Nærmere om forskriftsforslaget

5.1. Forskriftens formål og virkeområde

Forskriftsforslaget skal bidra til at sivilbefolkningen gis beskyttelse mot skadevirkninger av krigshandlinger og til at kritiske virksomheter kan opprettholde nødvendig drift i krig. Det foreslås bestemmelser om etablering, drift, vedlikehold og klargjøring av tilfluktsrom, men ikke krav om nybygging i denne omgang.

Sivilbeskyttelsesloven gjelder ikke generelt på Svalbard, men kan gjøres gjeldende i det omfanget og med de stedlige tilpasninger som Kongen bestemmer, jf. lovens § 2. Myndigheten etter § 2 er videredelegert til DSB.

Det er fastsatt en egen forskrift om sivilbeskyttelseslovens anvendelse på Svalbard og om beredskapsplikt for Longyearbyen lokalstyre, som blant annet regulerer kravene til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan. Bestemmelsene om tilfluktsrom er så langt ikke gjort gjeldende for Svalbard.

Det kan på et senere tidspunkt vurderes om bestemmelsene om tilfluktssteder skal gjøres gjeldende på Svalbard, herunder om det er behov for stedlige tilpasninger. Dette vil i så fall kreve en egen forskriftsprosess.

5.2. Definisjoner

Forskriftsforslaget definerer tilfluktsrom som permanente beskyttelsesrom som skal verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger. Dette er en videreføring av dagens definisjon.

Offentlige tilfluktsrom er tilfluktsrom og dekningsrom som etableres av kommunen for befolkningen i et område. Slike rom skal etter den foreslåtte modellen bygges i den grad det gjennom de kommunale risiko- og sårbarhetsanalysene er identifisert et behov for bygging av slike tilfluktsrom. De offentlige tilfluktsrommene er et supplement til de øvrige tilflukts- og dekningsrommene i kommunen.

Høringsnotatet omtaler en mulig plikt for tiltakshaver til å bygge dekningsrom når kommunen gir pålegg om dette. Slike tilfluktsrom er i loven betegnet som «private tilfluktsrom». Private tilfluktsrom er i dagens forskrift definert som «tilfluktsrom som for tiltakshavers regning bygges for dem som normalt oppholder seg på den enkelte eiendom». Departementet har erfart at begrepet «private tilfluktsrom» kan virke misvisende, ettersom begrepet vil kunne oppfattes å være begrenset til private tiltakshavere. I realiteten kan både kommunale, statlige og private tiltakshavere være ansvarlige for å etablere slike tilfluktsrom etter loven. For å unngå misforståelser har vi valgt å ikke benytte betegnelsen «private» tilflukts- eller dekningsrom i forskriftsforslaget. Ved en eventuell innføring av plikter for tiltakshaver til å bygge tilfluktsrom, vil dette omfatte rom som i loven betegnes som «private tilfluktsrom». Dette vil omfatte rom som er opprettet til beskyttelse av de som normalt oppholder seg på eiendommen, uavhengig av om rommene er etablert av private, kommunale eller statlige tiltakshavere.

Tilfluktsrom foreslås delt inn i to kategorier: tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse og dekningsrom, sistnevnte med noe lavere grad av beskyttelse. Dette er en oppfølging av regjeringens definisjoner i Totalberedskapsmeldingen.

Tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse skal beskytte mot virkninger fra konvensjonelle våpen, radioaktivt nedfall, biologiske og kjemiske stridsmidler. Dekningsrom skal beskytte mot virkninger fra konvensjonelle våpen og for slike rom stilles det ikke krav om CBRN-beskyttelse.

I kategorien dekningsrom skilles det mellom utpekte og bygde dekningsrom. Felles for slike rom er at de skal gi vern mot virkninger fra konvensjonelle våpen. En vesentlig forskjell mellom kategoriene er at *bygde dekningsrom* prosjekteres og bygges med beskyttelse som formål, mens *utpekte dekningsrom* tar utgangspunkt i eksisterende bygninger eller infrastruktur som opprinnelig er etablert for andre formål.

Forskriftsforslaget legger grunnlaget for etablering av dekningsrom ved utpeking av disse i eksisterende bygninger og infrastruktur. Minimumskravene for slik utpeking fremgår av

forskriftsforslaget § 6. Hvilke krav som skal stilles for bygde dekningsrom vil vurderes i neste fase.

Selv om dekningsrom etter den foreslåtte definisjonsbestemmelsen er en underkategori av tilfluktsrom, benyttes uttrykket «tilfluktsrom og dekningsrom» gjennomgående i forskriftsteksten. Dette er et bevisst pedagogisk grep for å synliggjøre at bestemmelsene får anvendelse på begge typer rom, slik at man unngår misforståelser ved bruk av regelverket.

5.3. Fredsbruk av tilfluktsrom

Fredsbruk av tilfluktsrom bidrar til effektiv utnyttelse av arealer og kan redusere kostnader knyttet til bygging, vedlikehold og drift. Tilfluktsrom som gis en funksjon i fredstid, vil ofte inngå som en integrert del av den øvrige bruken av et bygg og dette gir bedre ressursutnyttelse og økt samfunnsnytte. Eksempler på slik flerbruk kan være parkeringskjellere, bodarealer, idrettsanlegg og ulike typer forsamlingslokaler. Tilsyn og befaringer viser at tilfluktsrom som er i jevnlig bruk generelt er bedre vedlikeholdt enn rom som kun står i beredskap for bruk i krigstid.

Forskriftsforslaget om fredsbruk er en styringsnorm som skal legge føringer for planlegging, prosjektering og forvaltning av tilfluktsrom. Den etablerer imidlertid ingen plikt til å bruke arealene i fredstid.

En forutsetning for fredsbruk vil ordinært være at dette ikke svekker tilfluktsrommets beskyttelsesevne eller klargjøringstid.

Det legges ikke opp til at utpeking av eksisterende bygg og anlegg skal medføre nevneverdige begrensninger for bruken av rommet i fredstid. Den ordinære fredstidsbruken vil kunne videreføres, forutsatt at dekningsrommet kan klargjøres til bruk som dekningsrom innen 72 timer etter beslutning om klargjøring i en beredskapssituasjon. Departementet vurderer at et krav om klargjøring innen 72 timer er helt avgjørende for at de utpekte dekningsrommene skal kunne gi reell beskyttelse i en beredskapssituasjon, samtidig som dette i praksis vil legge få begrensninger for den ordinære fredstidsbruken av rommene. Kravet om at fredstidsbruken ikke skal forhindre klargjøring innen 72 timer kommer som en logisk følge av at de utpekte dekningsrommene er å anse som en underkategori av tilfluktsrom. Eiere og brukere av de utpekte dekningsrommene vil derfor kunne underlegges de samme pliktene som eiere og brukere av ordinære tilfluktsrom og dekningsrom. Dersom det besluttes klargjøring av utpekte dekningsrom i en beredskapssituasjon, vil dette få mer inngripende følger for den ordinære bruken av rommene. Parkeringsanlegg vil for eksempel kunne måtte tømmes for kjøretøy og underjordiske t-baneanlegg vil etter forholdene måtte legge begrensninger på den ordinære t-banedriften. Det bes om høringsinstansenes syn på om forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for

tilpasninger i en beredskapssituasjon. Det vises da også til bestemmelsene om rekvisisjon.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om høringsforslaget på en tilfredsstillende måte balanserer hensynet til eiers og brukers interesser og behovet for å opprettholde dekningsrommets egnethet og tilgjengelighet i en beredskapssituasjon.

5.4. Utsatte kommuner

I gjeldende forskrift er plikten til å bygge offentlige og private tilfluktsrom geografisk avgrenset. Forskriftsforslaget viderefører prinsippet om slik geografisk avgrensning. Plikter som tillegges kommunene i forbindelse med vurderinger og særskilte planer for beskyttelse i tilfluktssteder vil derfor bare gjelde kommuner der befolkningen anses å være særlig utsatt for konsekvensene av krigshandlinger.

Vi må igjen være forberedt på at krig kan ramme Norge. Det er ikke noe vi ser som sannsynlig, men vi lever vi i en tid der vi må planlegge mer systematisk for beredskap enn tidligere. Forskriftsforslaget legger til grunn at beskyttelsestiltak skal dimensjoneres etter hvor behovet for tilflukts- og dekningsrom er størst.

Det foreslås nærmere kriterier knyttet til hvor det bor mange mennesker, hvor kritisk infrastruktur er lokalisert og strategisk beliggenhet. Dette gjelder typisk i større byer og områder i nærheten av militære anlegg eller annen kritisk infrastruktur.

Forskriften angir tre kriterier som Sivilforsvaret skal vektlegge når kommuner skal utpekes. Ordlyden «eller om» viser at ikke alle kriteriene må være oppfylt for at en kommune skal kunne anses som utsatt etter forskriften. Det skal foretas en samlet vurdering, der ikke alle kriterier må være til stede eller oppfylt. Det foreslås at Sivilforsvaret gis kompetanse til å peke ut hvilke kommuner som kan anses som utsatt. Oversikten kan endre seg noe over tid og avhenge av konkrete faglige vurderinger.

Det legges videre opp til en mulighet til å fatte beslutning overfor enkeltkommuner med et særlig behov for beskyttelse. Det vil vurderes om slike beslutninger skal kunne inneholde graderte begrunnelser.

Vi ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for klageadgang over beslutninger om at en kommune er omfattet, eller om det er behov for andre saksbehandlingsregler som ivaretar kommunenes behov for kontradiksjon eller andre rettigheter.

Alle kommuner har i dag plikt til å gjennomføre ROS-analyser og utarbeide beredskapsplaner i tråd med sivilbeskyttelseslovens krav. Høringsforslaget innfører en særskilt plikt for utsatte kommuner til å gjennomføre vurderinger og utarbeide planer for beskyttelse av sivilbefolkningen i tilfluktssteder. Kommuner som ikke anses å tilhøre kategorien «utsatte», vil fortsatt kunne inkludere vurderinger av beskyttelse i tilfluktssteder i sine planer. Selv om det ikke foreslås en plikt for disse kommunene, vil slike analyser kunne styrke egen risikoforståelse og beredskap.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på kriteriene under.

5.4.1. Høy befolkningstetthet

Kriteriet er hovedsakelig utarbeidet for å ivareta behovet for tilfluktssteder i områder hvor angrep vil ha store *konsekvenser*. Jo flere mennesker som oppholder seg i et område, jo større vil konsekvensene ved et luftangrep være.

Også kommuner som i dag ikke har kjent sannsynlighet ved at kommunen ikke er strategisk utsatt eller ikke har antatte angrepsmål, men der konsekvensene vil være store ved et angrep, kan dermed omfattes av forskriften. Kriteriet vil redusere risikoen totalt sett for sivilbefolkningen.

SSBs sentralitetsklasser er etter råd fra FFI valgt som et uttrykk for befolkningstetthet. Sentralitetsindeksen rangerer kommuner etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser og servicefunksjoner innen 90 minutters reisetid med bil, aggregert fra grunnkrets nivå til kommunenivå. Kommunene får en verdi fra 0 til 1000, som igjen grupperes i seks sentralitetsklasser der 1 er mest sentral og 6 er minst sentral.

I forskriften er det lagt til grunn kommuner i sentralitetsklasse 1 og 2. I dag er dette 26 kommuner. Om lag 46 prosent av befolkningen bor i disse kommunene.

Innenfor hver klasse kan det være stor variasjon både i samlet befolkning, tettstedsgrad og faktisk innbyggertetthet per arealenhet.

Som uttrykk for befolkningstetthet kan sentralitetsklasse ha tre svakheter:

- Kommuner som ligger nær store arbeids- og servicemarkeder kan ha høy sentralitet selv med moderat lokal tetthet, fordi indeksen fanger reisetid, ikke befolkning per areal.
- Kommuner med sterkt konsentrert tettstedsbosetting og store ubebodde områder kan ha relativt høy tetthet i tettstedene og samtidig framstå som lite sentrale på kommunenivå.
- I områder med få, men store regionale sentra kan sentrale kommuner ha relativt lav tetthet sammenliknet med de mest urbaniserte delene av landet, selv om de havner i samme sentralitetsklasse. Det innebærer at en kommune kan være høyt plassert i SSBs sentralitetssystem fordi den er et viktig regionalt senter, selv om den ikke er like tettbygd som de største og mest urbaniserte byområdene.

5.4.2. Geografisk beliggenhet

Vi kan med høy grad av sikkerhet anta at en væpnet konflikt i Norge vil ramme geografisk ulikt og ramme ulike deler av befolkningen. Kriteriet skal sikre at dekningsrom vurderes som sivilbeskyttelsestiltak i de områdene som kan bli utsatt for de mest alvorlige konsekvensene, der en fremmed stat setter inn militære styrker for å etablere militær

kontroll over et område. Ved slik krigføring vil ikke tilfluktsrom eller dekningsrom på generelt grunnlag være det beste sivilbeskyttelsestiltaket, men slike områder forventes å utsettes for luftangrep enten i forkant av, eller i kombinasjon med slike operasjoner. Eksempler på slike områder er områder nær NATOs yttergrense og enkelte kystområder.

5.4.3. Militær og sivil infrastruktur

Kriteriet skal bidra til at tilflukts- og dekningsrom vurderes som sivilbeskyttelsestiltak i nærheten av objekter som gir en særlig forhøyet fare for luftangrep.

For at et objekt skal regnes som et lovlig militært mål, må det gi et effektivt bidrag til den militære kapasiteten eller innsatsen, enten som følge av dens art, formål, plassering eller bruk. I tillegg må et angrep på objektet gi en tydelig forventet militær fordel for den angripende part. Også sivile objekter kan bli regnet som militære mål hvis de brukes til militære formål. Eksempler på slike objekter er havner, flyplasser og våpenfabrikker.

Sivil infrastruktur omfattes også, selv om de ikke er å anse som lovlige mål i krig. Dette baserer seg på erfaringer fra krigen i Ukraina, hvor Russland målrettet angriper slike objekter og infrastruktur som er kritiske for samfunnet. Eksempler på slike objekter og infrastruktur er sykehus og energiforsyning.

Kriteriet baseres på militær og sivil infrastruktur som er offentlig kjent. Dette har sin bakgrunn i et ønske om åpenhet rundt kriteriene for utvelgelse av kommuner.

5.5. Kommunens vurderinger og planer for beskyttelse i tilfluktssteder

Det foreslås at utsatte kommuner skal gjøre en samlet vurdering av eksisterende tilfluktsrom i kommunen og vurdere behov for tiltak som er nødvendige for å sikre at sivilbefolkningen i kommunen gis tilfredsstillende beskyttelse i tilfluktssteder. Denne ordningen tillegger kommunen et overordnet ansvar for å sikre tilstrekkelig tilfluktsromkapasitet i egen kommune.

Kommunens vurderinger skal omfatte en oversikt over eksisterende kapasiteter av tilfluktsrom i kommunen. Den skal videre omfatte vurderinger knyttet til tilstanden på tilfluktsrom som kommunen eier og behovet for oppgraderinger og vedlikehold av slike rom. Kommunen skal også vurdere behovet for å utpeke nye dekningsrom og/eller bygge nye dekningsrom. Etter den foreslåtte modellen vil kommunen på sikt kunne bli tillagt tre virkemidler for å øke kapasiteten av tilfluktssteder i eget pliktområde: utpeking av dekningsrom i eksisterende bygg og anlegg, pålegg om bygging av nye dekningsrom og bygging av nye offentlige tilflukts- eller dekningsrom. Det er kun muligheten for å utpeke dekningsrom i eksisterende bygg og anlegg som er omfattet av dette høringsforslaget. Innføring av de to sistnevnte virkemidlene vil vurderes i neste fase.

For at kommunen skal kunne utpeke bygg og anlegg i privat eie som dekningsrom, foreslås det at kommunen gis en rett til å rekvirere bruksrett til slik eiendom dersom dette er nødvendig som dekningsrom i kommunen, jf. forskriftsforslaget § 7.

Forslaget forutsetter at kommunene involverer relevante aktører ved gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser og tilhørende planarbeid for tilfluktsrom. Det vil herunder være naturlig at blant annet Statsforvalteren, Sivilforsvaret og militære myndigheter involveres i dette arbeidet, slik at man sikrer at avgjørelser fattes på gode faglige grunnlag og bidrar til ensartet praksis i de ulike kommunene som omfattes av forskriftens plikter. I veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, utgitt av DSB i 2022, fremgår det at kommunen skal legge til rette for en bred og involverende prosess for gjennomføring av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen. Det er herunder pekt på at det i de fleste kommuner foreligger et kommunalt beredskapsråd som bør involveres i arbeidet med den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Forslagets krav om ROS-analyse vil ha forbindelser til mange samfunnsområder. Det er derfor naturlig at kommunen under arbeidet med ROS-analysen og tilhørende planverk, på bredt grunnlag inviterer aktører med relevans for samfunnssikkerheten.

Det er forventet at det vil foreligge et behov for informasjonsmateriekknyttet til de kommunale prosessene. Det legges opp til at DSB eller Sivilforsvaret vil utarbeide slikt materiekknyttet til understøttelse av prosessene.

Det foreslås ikke måltall for minste dekningsgrad av tilfluktsrom i de kommunale pliktområdene. Det forutsettes imidlertid at kommunene i sine vurderinger ser hen til erfaringer fra krigføring i andre land, herunder erfaringer fra Ukraina. Disse viser blant annet at regler om krigens folkerett ikke nødvendigvis følges og at det derfor må tas i betraktning at sivile objekter kan bli rammet under krigføring. Erfaringer fra Ukraina viser videre at svært mange av dem som innledningsvis reiste ut av byene har reist tilbake og gjenopptatt sin hverdag. Dette gjelder i områder som ikke er nær den okkuperte sonen. I andre områder vil man i større grad ta i bruk krigsutflytting i lengre perioder. Slike områder kan imidlertid i en innledende fase utsettes for luftangrep før en eventuell krigsutflytting kan gjennomføres.

I dag har 4 prosent av dagens pliktkommuner over 80 prosent dekningsgrad, 28 prosent har over 50 prosent dekningsgrad og 25 prosent har under 30 prosent dekningsgrad. Mange av de største byene har over 50 prosent dekningsgrad i dag, med Oslo på 72 prosent, Bergen 64 prosent og Trondheim på 48 prosent.

I de kommunale vurderingene må det særlig tas hensyn til det beskyttelsesbehovet som foreligger for personer i bygg som er beregnet for sårbare grupper som etter folkeretten har krav på særlig beskyttelse. Dette gjelder blant annet barn, syke- og pleietrengende og personer med funksjonsnedsettelser. Aktuelle bygg vil her blant annet kunne være syke- og pleiehjem, barnehager, skoler og lignende.

Slik forslaget er utformet, inntreffer plikten til å igangsette arbeidet med å kartlegge og vurdere den eksisterende kapasiteten av tilfluktsrom i kommunen ved forskriftens ikrafttredelse. Forslaget inneholder imidlertid ingen eksplisitt regulering av når risiko- og

sårbarhetsanalysen og den tilhørende tiltaksplanen skal være klar, og når disse skal oppdateres og revideres.

Det kan synes hensiktsmessig å koble fristene til kommunens øvrige ROS- og planarbeid. Kommunens helhetlige ROS-analyse skal etter forskrift om kommunal beredskapsplikt oppdateres når kommunen reviderer en kommunedelplan, og ellers når risiko- og sårbarhetsbildet endrer seg. Revisjonstidspunktet for kommunedelplaner fastsettes gjennom kommunal planstrategi, som utarbeides minst én gang hver valgperiode (minst hvert fjerde år), etter plan- og bygningsloven. Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert og som et minimum revideres årlig. Et annet alternativ kunne være å sette en gitt angivelse av når den første vurderingen og planen skal være ferdig. Departementet er bevisst at ulike kommuner kan ha ulike forutsetninger for å ferdigstille et slikt arbeid, og ønsker særlig høringsinstansenes syn på hva som vil være en hensiktsmessig regulering av tidsfrister for kommunene.

En forutsetning for at forslaget skal bidra til et tilfredsstillende vern for sivilbefolkningen mot skader ved krigshandlinger, er at kommunene gjennomfører sine plikter etter forskriften på en god måte. Kommunene har allerede ansvar for å utarbeide helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og beredskapsplaner etter sivilbeskyttelsesloven. Dette er etablerte oppgaver. At tilfluktssteder er spesifikt regulert i denne forbindelse, er imidlertid nytt.

For å sikre at kommunene kan utføre oppgavene forskriften pålegger dem på en faglig forsvarlig måte, vil det være nødvendig med tydelig og praktisk veiledning fra Sivilforsvaret. Vi ber om høringsinstansenes vurdering av kommunenes forutsetninger for å gjennomføre disse oppgavene, samt eventuelle behov for ytterligere støtte eller avklaringer. Det bes om spesifikke innspill på hvilken type veiledning fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Sivilforsvaret som kommunene trenger. Det bes i tillegg om høringsinstansenes syn på om forskriften inneholder tilstrekkelige mekanismer for å sikre at planene ivaretar regelverkets formål.

5.6. Utpeking av dekningsrom og rekvireringsrett for kommunen

For at eksisterende bygninger og anlegg skal kunne benyttes som dekningsrom, foreslås det en klassifiseringsordning som skal gi forutsigbarhet for kommunene og sikre at befolkningen gis et reelt beskyttelsestilbud i de rommene som utpekes.

Dekningsrom foreslås definert som tilfluktsrom som skal beskytte mot virkninger fra konvensjonelle våpen. Utpekte dekningsrom er en underkategori av dette og foreslås definert som rom i eksisterende bygninger og anlegg som er vurdert som egnet til å gi vern mot virkninger fra konvensjonelle våpen. Forslaget inneholder dessuten en egen bestemmelse om utpeking av dekningsrom, hvor overordnede og funksjonelle krav til rom som kan utpekes som dekningsrom foreslås.

Disse kravene skal samlet sikre at rom som utpekes som dekningsrom er egnet til sitt formål. I vurderingen av egnethet skal det blant annet ses hen til rommets plassering, konstruksjon, om det er trygt for kortvarig opphold og om det kan tas i bruk som dekningsrom innen 72 timer. Det er viktig at dekningsrom gir beskyttelse mot sekundæreffekter av krigshandlinger, herunder sammenrasing av overliggende bygg og brann. De bør i tillegg ha rømningsveier og være uten mange eller store åpninger og vinduer.

Eksempler på type bygg som inneholder rom som kan egne seg til dekningsrom kan være større boligblokker, kontorbygg, kjøpesentre, skoler, helsebygg, hoteller og teminalbygg. Mange av disse byggene har kjellere og parkeringskjellere i armert betong. I tillegg kan fjell- eller delvis fjellinnbygde konstruksjoner og tunnellanlegg som egner seg for avstengning i endene være gode kandidater. For å muliggjøre en bred anvendelse av utpekte dekningsrom bygger forslaget på en tanke om at kravene til beskyttelsesnivå vil være lavere enn for de bygde dekningsrommene. Enkelte utpekte dekningsrom vil imidlertid trolig, ut fra plassering og konstruksjon, kunne ha et beskyttelsesnivå som er på nivå med eller høyere enn enkelte av fremtidige bygde dekningsrommene.

Forslaget til overordnede og funksjonelle krav er ment å sette kommunene i stand til å igangsette arbeidet med å utpeke strukturer som dekningsrom. Kravene må operasjonaliseres med veiledning fra Sivilforsvaret.

I tillegg til de absolutte kravene for utpekte dekningsrom, er det flere elementer som det per nå vurderes at bør være på plass for at et rom skal kunne fungere som dekningsrom:

- Dekningsrommet bør ha, eller innen 72 timer kunne ha, tilgang til vann, sanitæranlegg og ventilasjonsanlegg slik at rommet kan benyttes for kortvarig opphold av det antallet personer som rommet er beregnet for.
- Det bør være mulig å stenge ventilasjonsanlegget, slik at dette begrenser brann og røyk utenfra.
- Byggets gjenstående levetid bør være mer enn 10 år.
- Dekningsrommet bør ikke ha tyngre elementer i himlingen.
- Rommet bør være universelt utformet.
- Det bør ha mulighet for belysning med lykter og nødbelysning av utganger.

Ovennevnte punkter foreslås ikke angitt som absolutte krav for å kunne utpeke dekningsrom. Disse momentene bør imidlertid inngå som del av kommunens vurderinger og planer for dekningsrommene, slik at man sikrer at rommene gir reell beskyttelse i en beredskapssituasjon. Sivilforsvaret vil utgi veiledningsmaterieell som både vil presisere forskriftsfestede krav og gi veiledning om anbefalte elementer.

Enkelte bygg og anlegg vil kunne utpekes som dekningsrom direkte, uten at det krever endringer. I andre tilfeller kan det være behov for å gjøre oppgraderinger. Kommunen kan

legge inn slike eventuelle oppgraderingsbehov av dekningsrom som en del av sin plan for beskyttelse av befolkningen i tilfluktssteder.

Det er mulig å legge det opp slik at kommuner som ikke er ansett som utsatte etter § 4 kan utpeke dekningsrom, forutsatt at kravene for slik utpeking er oppfylt. Utpeking må i så fall gjøres for potensielle rom som kommunen selv eier, eller etter avtale med eier av bygget, ettersom disse kommunene ikke gis rekvireringsrett. Vi ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å regulere en slik adgang til å utpeke dekningsrom.

Det foreslås at kommunene tillegges en rett til å rekvirere bruksrett til fast eiendom som er nødvendig som dekningsrom i kommunen. Som et ledd i forberedende tiltak med sikte på rekvirering skal kommunen kunne peke ut fast eiendom som skal brukes som dekningsrom og gjøre de endringene som er nødvendige for at rommet skal kunne utpekes som dekningsrom. Slike oppgraderinger kan blant annet omfatte forsterkninger av konstruksjonen, innsetting av beskyttelseselementer og skilting av lokalene og foreslås dekket av kommunene.

Det bes om høringsinstansene syn på om det å knytte rekvisisjonsadgangen til bruksrett er en hensiktsmessig avgrensning.

Det foreslås en presisering av at rekvireringen følger bestemmelsene i kapittel VII i sivilbeskyttelsesloven og i sivilforsvarsforskriften kapittel 8, så langt disse passer. Det må gjøres en nærmere gjennomgang av hvilke bestemmelser som skal gjelde ved rekvirering som dekningsrom, og eventuelle behov for endringer i sivilforsvarsforskriften.

5.7. Bygging av nye tilfluktsrom og dekningsrom

Kommunene gis i forskriftsforslaget i oppgave å vurdere om det foreligger behov for å bygge nye tilfluktsrom og dekningsrom i kommunen. Det legges imidlertid ikke opp til en byggeplikt nå, ettersom innføring av slik byggeplikt, herunder også eventuelle krav for nybygging av tilfluktsrom og dekningsrom, skal utarbeides og deretter vurderes å inngå i relevant regelverk, fortrinnsvis plan- og bygningsregelverket. Høringsforslaget inneholder derfor en bestemmelse som synliggjør en løsning der kommunen skal sikre tilstrekkelig tilfluktskapasitet i kommunen gjennom bygging i kommunal regi eller ved tiltak knyttet til planprosesser etter plan- og bygningsloven. Selve hjemmelen for å kunne gi pålegg om bygging av dekningsrom eller tilfluktsrom vil inngå som del av arbeidet i neste fase.

Forskrift om tilfluktsrom (1995) kapittel II fastsetter i dag regler om byggeplikt. Forskriften har også en dispensasjonsadgang, og søknader om dispensasjon fra byggeplikten innvilges. I forskriftsforslaget § 22 foreslås det at 1995-forskriften oppheves. Forholdet til gjeldende lovregulering om byggeplikt og tilhørende dispensasjonsregime vil vurderes nærmere før fastsettelse av en forskrift.

5.8. Kritiske virksomheters plikt til å bygge tilfluktsrom

Mange kritiske virksomheter som havneanlegg, brannstasjoner, sykehus, kraftproduksjon og vannverk må kunne opprettholde driften også under angrep. For slike kritiske virksomheter, hvor aktiviteten ikke uten videre kan flyttes eller spres og hvor personellet av driftshensyn ikke kan evakueres, kan det være behov for tilfluktsrom. Virksomhetene kan være viktige i et nasjonalt perspektiv, og det foreslås derfor at staten ved departementene, eller den departement bemyndiger, skal utpeke hvilke virksomheter som anses som kritiske etter forskriften.

Kunnskap om russiske krigføringmetoder og skadebildet i Ukraina viser at bygg som huser kritiske sivile funksjoner er særlig utsatte for militære angrep. Slike angrep kan ha som mål å svekke den sivile motstandskraften og forsvarsviljen, som igjen er avgjørende for nasjonal sikkerhet og forsvar i krig. Denne forhøyede risikoen kan tilsi at personell som arbeider i slike virksomheter, hvor evakuering eller utflytting til alternativ lokasjon ikke er et alternativ, må ha et høyt nivå av beskyttelse. Dette kan igjen tilsi at kritiske virksomheter kan ha behov for et fullverdig tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse. Begrunnelsen for at disse byggene kan ha behov for fullverdig beskyttelse mot CBRN-stridsmidler ligger i byggenes funksjon og stedbundethet. Forskriften bør imidlertid åpne for at det gjøres en konkret risikovurdering og at ansvarlig departement, eller den det bemyndiger, gjør en konkret vurdering av hvilken type rom det er behov for i den kritiske virksomheten.

Forskriftsforslaget bruker betegnelsen *kritiske virksomheter* om virksomheter som har en samfunnskritisk funksjon som må opprettholdes i krig, som er stedbundet og med stedbundet personell. Utpekingen av virksomheter med plikt til å bygge tilfluktsrom skal baseres på de tre kriteriene, og alle kriteriene må være oppfylt for at virksomheten kan utpekes. I tillegg skal det vurderes om det er behov for bygging av tilfluktsrom for virksomheten. Det presiseres at også en slik mulig byggeplikt som synliggjøres i forslaget vil vurderes i videre faser.

Første kriterium er at virksomheten har en samfunnskritisk funksjon som må opprettholdes i krig. Innenfor en rekke sektorer er det pågående prosesser som har som mål å identifisere de virksomhetene som det militære forsvar og sivil beredskap er avhengige av. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret at en virksomhet er kritisk; ikke alle kritiske funksjoner må opprettholdes i krig. Det sentrale for det første vilkåret er altså at virksomheten må opprettholde sin funksjon i krig. Kriteriet er likevel relativt vidt, og de øvrige to kriteriene vil snevre omfanget av bestemmelsen ytterligere inn.

Det andre kriteriet handler om virksomhetens stedbundethet. Virksomheter som har alternative lokasjoner i tryggere områder, eller som med enkle grep kan flytte eller spre sin virksomhet, vil ikke kunne utpekes etter bestemmelsen og bli pålagt å bygge tilfluktsrom. I slike tilfeller vil utflytting fra virksomhetens lokaler være det beste sivile

beskyttelsestiltaket dersom virksomheten skulle befinne seg i et område med høy fare for krigshandlinger. Typiske virksomheter kan her være ulike forvaltningsorganer. Driften av enkelte kritiske virksomheter er imidlertid mer stedbundne, og vil ikke like enkelt kunne flyttes til andre lokasjoner. Dette kan eksempel gjelde sykehus, flyplasser og havneanlegg.

Det tredje kriteriet som må være oppfylt er at virksomheten er avhengig av stedbundet personell. Dersom virksomhetens drift kan automatiseres eller fjernstyres, slik at personell som ivaretar nødvendige funksjoner kan flyttes ut av virksomheten ved behov, er det ikke behov for stedbundet personell. Andre virksomheter har imidlertid funksjoner som krever stedbundet personell, også i krig, herunder enkelte operasjonssentraler og sykehus.

Bygging av tilfluktsrom, og særlig med CBRN-beskyttelse, er kostbart, og kriteriene for utpeking av kritiske virksomheter med plikt til å bygge tilfluktsrom skal sikre at det bygges tilfluktsrom i virksomheter hvor det foreligger et behov for høy grad av beskyttelse for gjenværende personell i virksomheten. I tillegg foreslås det å åpne for at ansvarlig departement eller den det bemyndiger kan gjøre en konkret vurdering av om tilfluktsrom er et hensiktsmessig beskyttelsestiltak for personene som må være fysisk tilstede for å kunne opprettholde aktiviteten i krig.

I en mulig fremtidig løsning med byggeplikt, kan det bli slik at virksomheter som faller utenfor disse kriteriene etter forholdene fortsatt vil kunne pålegges byggeplikt av kommunen, se punkt 5.7.

Det foreslås at utpekingen av kritiske stedbundne virksomheter skal gjøres av det enkelte departement eller den departementet bemyndiger, innenfor deres respektive ansvarsområder.

Det innføres ingen byggeplikter i dette høringsforslaget, men utpekingen etter forslaget vil kunne danne grunnlaget for byggeplikter i neste fase. Slike byggeplikter vil imidlertid bare kunne pålegges virksomhetene når de skal bygge nye bygg for sin virksomhet. Det kan derfor være behov for å kunne benytte eksisterende bygg og anlegg som dekningsrom for disse virksomhetene. Departementet foreslår derfor at staten ved Sivilforsvaret kan utpeke en kritisk virksomhets eksisterende bygninger og anlegg som dekningsrom. Kravene som foreslås i § 6 må være oppfylt for at et slikt rom skal kunne utpekes som et dekningsrom. Adgangen til å utpeke dekningsrom for kritiske virksomheter er ment som et supplerende virkemiddel som kan benyttes for å øke beskyttelsen for stedbundet personell i slike virksomheter der det finnes tilgjengelig rom og det ikke foreligger planer for nybygg. Departementet ønsker særlig høringsinstansenes syn på om en slik adgang synes hensiktsmessig.

5.9. Vedlikehold av tilfluktsrom og meldeplikt

Det følger av sivilbeskyttelsesloven § 21 første ledd at eier og bruker av offentlig eller privat tilfluktsrom plikter å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand. Det foreslås at forskriften presiserer dette slik at eieren av tilfluktsrommet tillegges hovedansvaret for vedlikehold, og at brukere plikter å bidra til slikt vedlikehold. Dersom det er flere eiere, vil vedlikeholdsansvaret være solidarisk.

Kommunen har ansvaret for vedlikehold av offentlige tilfluktsrom.

Vedlikehold er nødvendig for at tilfluktsrom skal kunne bevare sin beskyttelsesevne. Det foreslås å videreføre kravene om vedlikehold i ny forskrift, og at tilfluktsrom skal vedlikeholdes i tråd med den forskriften som de er bygget etter. Dette innebærer at tekniske detaljer vurderes etter den forskriften som gjaldt da tilfluktsrommet ble bygget, mens generelle regler som gjelder for alle tilfluktsrom, følger gjeldende forskrift.

Det legges som utgangspunkt opp til at et tilfluktsrom som ble bygget med krav om CBRN-beskyttelse skal vedlikeholdes for å kunne ivareta dette høye beskyttelsesnivået, selv om tiltakshaver ved nybygg kun ville hatt plikt til å bygge dekningsrom. Plikten til vedlikehold skal gjelde selv om tilfluktsrommet ligger i et område der det ikke lenger foreligger en plikt til å bygge tilfluktsrom. Det foreslås imidlertid en mulighet til å søke dispensasjon fra dette vedlikeholdskravet eller om å nedklassifisere et tilfluktsrom, se omtale i punkt 5.11 nedenfor.

Det foreslås at både eier og bruker av tilfluktsrommet skal være ansvarlige for at tilfluktsrommets verneevne ikke reduseres. Brukere av tilfluktsrom vil kunne være leietakere eller andre som disponerer lokalene etter avtale med eieren av tilfluktsrommet. Det foreslås at eieren av tilfluktsrommet skal informere brukerne om det ansvaret som påligger disse etter denne bestemmelsen. Dette forutsetter at eieren har en oversikt over hvem som disponerer tilfluktsrommet i fredstid. Eieren vil uavhengig av brukerens ansvar og den aktuelle bruken av lokalene ha et selvstendig ansvar for å overholde vedlikeholdspliktene.

Utpekingen av dekningsrom skal ikke gripe unødvendig inn i eierens eiendomsrett og heller ikke medføre kostnader eller krevende oppgaver for eieren av rommene. Det foreslås derfor ikke et særskilt vedlikeholdsansvar for eiere av utpekte dekningsrom. Det antas imidlertid at den løpende, ordinære bruken av lokalene langt på vei vil bidra til at dekningsrommene opprettholder sitt vernnivå. At utpekte dekningsrom fortsatt er egnet som dekningsrom må inngå i vurderingen som kommunen må gjøre som del av sitt ansvar etter § 5. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å legge et større ansvar på eiere av utpekte dekningsrom eller på kommuner som har utpekt rommene som dekningsrom.

Det foreslås å videreføre plikten til å søke Sivilforsvaret om tillatelse dersom det skal gjennomføres endringer som kan ha konsekvenser for tilfluktsrommets verneevne. Slike

endringer kan ikke foretas før Sivilforsvaret har gitt sin tillatelse til dette. Når det gjelder dekningsrom som er etablert ved utpeking av eksisterende bygg eller infrastruktur, foreslås det at eieren skal inngi melding til kommunen før det foretas endringer som nevnt.

Det er viktig at Sivilforsvaret har en oversikt over samtlige tilfluktsrom, slik at blant annet tilsynsrollen kan ivaretas på en tilfredsstillende måte. Denne oversikten vil også kunne være til hjelp i forbindelse med kommunens vurderinger av eksisterende tilfluktsrom og behov for etablering av nye i egen kommune, jf. forskriftsforslaget § 5. Det foreslås at eiere av tilfluktsrom skal melde inn opplysninger til Sivilforsvaret om tilfluktsrommets lokasjon, byggeår, antallet plasser og tilstand. Meldeplikten skal gjentas ved endringer i tidligere oppgitte opplysninger. Kommunen skal gi melding til Sivilforsvaret om utpekte dekningsrom.

5.10. Klargjøring og drift i beredskapssituasjoner

Klargjøring og drift i beredskapssituasjoner er i sivilbeskyttelsesloven benevnt som «tilfluktsromtjeneste». Tilfluktsromtjeneste er altså drift av tilfluktsrom i beredskapssituasjoner. Loven angir i § 22 hvem som har ansvaret for tilfluktsromtjeneste. I forskriftsforslaget presiseres denne ansvarsfordelingen nærmere. Det angis at Sivilforsvaret har ansvaret for tilfluktsromtjeneste for offentlige tilfluktsrom og dekningsrom og at kommunen plikter å bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver. For de øvrige tilflukts- og dekningsrommene er det eieren som har hovedansvaret for tilfluktsromtjeneste.

Gjeldende forskrift angir ikke hvem som tar beslutningen om klargjøring av tilfluktsrom i en beredskapssituasjon. Dette er et sentralt beredskapselement som det er naturlig å klargjøre i forskriften. Det anses hensiktsmessig at slike beslutninger tas på departementsnivå, slik at det sikres en objektiv og koordinert håndtering. Det legges til grunn at det på departementsnivå vil foreligge et godt og bredt bilde av situasjonen og dermed tilstrekkelig grunnlag for vurderingen av om tilfluktsrommene bør klargjøres for bruk i beredskapssituasjonen.

Det foreslås at Justis- og beredskapsdepartementet skal kunne beslutte klargjøring av tilfluktsrom når riket er i krig, krig truer eller rikets sikkerhet er i fare. Situasjonskravet tilsvarende situasjonskravet i sivilbeskyttelsesloven § 1.

Klargjøring av tilfluktsrom er et forberedende tiltak, som vil iverksettes der det foreligger risiko for væpnet angrep. Tilfluktsrommene skal dermed være klargjort og kunne tas i bruk på svært kort varsel dersom det blir behov for det.

Det foreslås å videreføre bestemmelsen om at alle tilfluktsrom skal kunne klargjøres i løpet av 72 timer.

Det foreslås at forskriften angir hovedelementene av hva som regnes som tilfluktsromtjeneste. Ytterligere beskrivelse av oppgavene og det nærmere innholdet av

disse, vil fremkomme av veileder til forskriften. Dette er bestemmelser med et detaljeringsnivå som det ikke vil være naturlig å innta direkte i forskriftsteksten.

5.11. Dispensasjoner og avvikling av tilfluktsrom

Det foreslås å videreføre adgangen til å gi dispensasjon fra vedlikeholdspliktene etter forskriften. En slik dispensasjon kan gis for inntil tre år av gangen og dersom dette ikke vesentlig vil sette til side de hensynene som forskriften skal ivareta. En midlertidig dispensasjon kan for eksempel være aktuell i forbindelse med ombygging eller endringer i et bygg, der tilfluktsrommet eller dekningsrommet i en periode ikke kan opprettholdes. En forutsetning for slik dispensasjon vil være at tilfluktsrommet settes i stand når ombyggingen eller endringen er ferdig. I slike tilfeller anses ikke hensynene bak bestemmelsen å bli vesentlig tilsidesatt og det åpnes derfor for å kunne imøtekomme dokumenterte behov for en avgrenset periode.

Det foreslås også å videreføre adgangen til å avvikle et tilfluktsrom. Praksisen for dette er i dag svært restriktiv. I forslaget presiseres at tillatelser til avvikling bare kan gis i særlige tilfeller, og kan ikke gis dersom dette vesentlig vil sette til side de hensynene som forskriften skal ivareta.

I tillegg foreslås det at det kan søkes om å nedklassifisere et tilfluktsrom. Dette kan for eksempel være aktuelt der det vurderes å ikke lenger være behov for CBRN-beskyttelse i et tilfluktsrom, og der vedlikeholdsansvaret for å opprettholde CBRN-beskyttelse anses som uforholdsmessig. En slik løsning kan synes rimelig i enkelttilfeller, men kan også innebære at vi totalt får færre CBRN-rom som ellers kunne ha blitt bevart ved vedlikehold. Videre kan det innebære at de som ikke har oppfylt vedlikeholdsansvaret slipper et vedlikeholdsansvar som andre eiere av tilfluktsrom har ivaretatt og hatt fortløpende kostnader til. Samtidig legges det som forutsetning for nedklassifisering at det er et «særlig tilfelle» og at det ikke vesentlig vil sette til side de hensynene som forskriften skal ivareta. Vi ber særlig om høringsinstansenes syn på om denne foreslåtte muligheten for å nedklassifisere tilfluktsrom er hensiktsmessig.

5.12. Tilsyn

Justis- og beredskapsdepartementet utpeker etter sivilbeskyttelsesloven § 29 hvem som skal føre tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Det foreslås å videreføre Sivilforsvarets rolle som tilsynsmyndighet. Tilsynsansvaret gjelder for alle bestemmelsene i forskriften.

5.13. Overtredelsesgebyr

Sivilbeskyttelsesloven § 36 bestemmer at overtredelsesgebyr kan ilegges fysiske personer og foretak som overtrer bl.a. lovens bestemmelser om tilfluktsrom samt forskrift eller vedtak om rekvisisjon. Departementet vurderer at overtredelsesgebyr kan være et velegnet alternativ til straffeforfølgning for mindre overtredelser av enkelte

bestemmelser i forskriftsforslaget. Hvilke bestemmelser dette skal være angis eksplisitt i forskriften og det foreslås per nå følgende bestemmelser:

- § 12 om ansvaret for vedlikehold
- § 13 om meldeplikt
- § 14 om endringer av tilflukts- og dekningsrom
- § 17 første ledd andre punktum om vilkår for dispensasjon
- § 18 første ledd tredje punktum om vilkår for avvikling eller nedklassifisering av tilfluktsrom.

Det presiseres i bestemmelsen at illeggelse av overtredelsesgebyr ved overtredelser av plikter som følge av vedtak etter § 7 reguleres i forskrift 14. februar 2022 nr. 253 om sivilforsvar (sivilforsvarsforskriften) §§ 60 og 61.

Utmålingen av overtredelsesgebyr skal skje etter reglene i denne forskriften, både ved brudd på plikter i sivilbeskyttelsesloven og brudd på plikter i forskriftsforslaget. For å sikre forutberegnelighet krever forvaltningsloven § 44 andre ledd at det fastsettes en øvre grense for overtredelsesgebyrets størrelse. Det foreslås at overtredelsesgebyret for fysiske personer maksimalt kan utgjøre 0,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden. For foretak foreslås maksimalt 10 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G). Dette er de samme rammene som er fastsatt for sivilforsvarsforskriften.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av gebyrets størrelse, skal det foretas en konkret og helhetlig vurdering. Det vil blant annet legges vekt på overtredelsens grovhet, omfang og virkninger, graden av skyld, om overtredelsen kunne vært forebygget gjennom rutiner, kontroll eller opplæring, samt om personen eller foretaket har hatt eller kunne oppnådd økonomiske fordeler ved overtredelsen. Videre vil det være relevant å se hen til personen eller foretakets økonomiske evne, samt om det foreligger gjentakelse eller tidligere overtredelser.

Sivilbeskyttelsesloven § 36 fjerde ledd fastsetter at adgangen til å illegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet da overtredelsen fant sted. Bestemmelsen åpner for at det kan gis nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, og det kan herunder gis bestemmelser som fraviker bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

Det følger av sivilforsvarsforskriften § 62 at ved overtredelse av sivilbeskyttelsesloven § 20 andre, fjerde og femte ledd og § 21 første ledd, regnes foreldelsesfristen i sivilbeskyttelsesloven § 36 fra tidspunktet da det ulovlige forholdet ble avdekket. Denne bestemmelsen vurderes å tematisk høre hjemme i forskrift om tilfluktssteder, og den foreslås derfor tatt inn her.

5.14. Straff

Straffebestemmelsen i sivilbeskyttelsesloven § 37 omfatter overtredelse av bestemmelser som skal bidra til å understøtte de sivile beskyttelsestiltakene i loven,

herunder tilfluktsrom. Etter § 37 fjerde ledd kan den som forsettlig overtrer nærmere angitte bestemmelser i loven, eller bestemmelser gitt i medhold av disse, straffes med bot eller fengsel i inntil 3 måneder.

Det foreslås at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på de samme bestemmelsene som det foreslås at skal være straffebelagte. Det kan vurderes om overtredelse av enkelte av bestemmelser ikke bør være straffebelagte og departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

6. Økonomiske og administrative virkninger

6.1. Situasjonen i dag

I Norge er det nesten 19 000 tilfluktsrom med plass til nesten 2,5 millioner mennesker. Det er cirka 18 000 private rom med cirka 2,2 millioner plasser og cirka 600 offentlige rom med 300 000 plasser. Dette gir en dekningsgrad på landsbasis på om lag 45%.

Etter 1995-forskriften er det plikt til å bygge tilfluktsrom i 171 kommuner. I 90 av disse har kommunen plikt til å bygge offentlige tilfluktsrom tilsvarende 20 prosent av innbyggertallet. Bakgrunnen var at det fra 1976 ikke lenger var krav om tilfluktsrom i boligbygg. Offentlige tilfluktsrom har vært et supplement til de private tilfluktsrommene og er tilgjengelige for alle som oppholder seg i det aktuelle området.

De fleste eksisterende tilfluktsrom er imidlertid såkalte private tilfluktsrom, bygget av private, kommunale eller statlige utbyggere. Disse rommene er ment for de som oppholder seg i bygget. Eksempler på slike bygg er kontorbygninger, skoler, barnehager, borettslag og hoteller.

Plikten til å bygge tilfluktsrom har siden 1998 vært praktisert slik at alle søknader om dispensasjon til Sivilforsvaret har blitt innvilget. Vedlikeholdsplikten har imidlertid bestått i hele perioden.

6.2. Hva foreslås nå, og hva kommer senere?

I denne forskriften foreslås to tiltak:

- Utsatte kommuner får en
 - plikt til å kartlegge og vurdere den eksisterende kapasiteten og tilstanden for tilfluktsrom og dekningsrom, for deretter å utarbeide en plan som angir tiltak som er nødvendige for å sikre at sivilbefolkningen i kommunen gis tilfredsstillende beskyttelse i tilfluktssteder.
 - rett til å utpeke eksisterende bygninger og anlegg som dekningsrom.
- Departementene skal peke ut stedbundne, kritiske virksomheter i hele landet.
 - slike kritiske virksomheter kan være både statlige, kommunale og private.

Forslaget inneholder i denne omgang ingen byggeplikter og dermed ingen direkte kostnader for private, kommunale eller statlige utbyggere. Utpeking av dekningsrom vil kunne gi noen begrensede kostnader, se mer om dette under.

Dette kapitlet vurderer virkningene av det foreliggende forslaget, ikke av en eventuell fremtidig byggeplikt. Før det eventuelt fremmes forslag om innføring av byggeplikt må administrative og økonomiske konsekvenser av forslaget, herunder insentiveffekter og finansiering, være grundig utredet.

En fullstendig kostnads-virkningsanalyse av det foreliggende utkastet til forskrift (uten byggeplikt) forutsetter at det er kjent

- hvor mange, og hvilke, kommuner som er omfattet av forskriften
- hvilke virksomheter som vil utpekes som kritiske og har planer for nybygg
- hvordan vi verdsetter den langsiktige, ikke-prissatte nytten ved økt beskyttelsesgrad for befolkningen (samfunnsmessig nytte av redusert sårbarhet i krise og krig)

En slik analyse lar seg ikke gjennomføre nå. Det legges imidlertid til grunn at tiltakene som foreslås innført for kommuner og andre berørte virksomheter i denne første fasen vil ha beskjedne økonomiske virkninger. Nyten av disse konkrete tiltakene vil først og fremst være at de gjør det mulig å øke befolkningens beskyttelse forholdsvis raskt, og med relativt lave kostnader.

Der tallfesting ikke er mulig, gis kvalitative vurderinger.

6.3. Hvem er berørt av forslaget?

Sivilbefolkningen i utsatte kommuner kan få tilfredsstillende vern mot skader ved krigshandlinger på kortere tid enn ved en videreføring av dagens situasjon (ingen etablering av tilflukts- eller dekningsrom) eller ved en ren gjeninnføring av 1995-forskriften.

Det er i hovedsak *utsatte kommuner og departementene* som pålegges konkrete oppgaver i forskriftsutkastet.

Sivilforsvaret vil få økte oppgaver med veiledning av og tilsyn med kommunene.

Forslaget vil ikke få direkte konsekvenser for *stedbundne, kritiske virksomheter*. Departementene skal peke ut slike virksomheter på sine forvaltningsområder. De utpekte virksomhetene kan på et senere tidspunkt få plikt til å etablere tilfluktsrom når de skal bygge nytt.

Entreprenører og eiendomsutviklere vil heller ikke bli direkte påvirket av denne forskriften, men når utkastet sendes på høring vil det kunne ha indirekte konsekvenser for eiendomsmarkedet og utforming av kontrakter om nybygg. Forslaget innebærer ikke økte kostnader ved nybygging.

Tekniske konsulentfirmaer kan få økt oppdragsmengde fordi noen kommuner ikke har egen kompetanse eller kapasitet til å vurdere om eksisterende strukturer fyller kravene til dekningsrom, og derfor må kjøpe denne kompetansen.

6.4. Hva er de kritiske faktorene?

Geografisk virkeområde er det elementet i forskriftsutkastet som vil ha størst betydning for hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil ha, både når denne forskriften trer i kraft og på sikt dersom det innføres en byggeplikt. Andre viktige faktorer er kostnadsdekning og tilgang på kapasitet og kompetanse i kommunene.

6.5. Virkninger for kommunene

For de utsatte kommunene er de største økonomiske konsekvensene knyttet til kartlegging og utpeking av dekningsrom.

Alle kommuner har i dag plikt til å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og utarbeide beredskapsplaner i tråd med kravene i sivilbeskyttelsesloven kap. V *Kommunal beredskapsplikt*. Beredskapsplanen er en tematisk kommunedelplan, som er en plan for ett av flere fagområder i kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 11-1 tredje ledd. Andre eksempler på slike planer kan være helse- og omsorgsplan og boligpolitisk plan.

ROS-analysen skal oppdateres i takt med kommunedelplaner. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år.

Høringsforslaget innfører en særskilt plikt for utsatte kommuner til å gjennomføre vurderinger og utarbeide planer for beskyttelse av sivilbefolkningen i tilfluktssteder. Departementet legger til grunn at dette vil medføre noe merarbeid for kommunene innenfor rammen av dagens bestemmelser. Oppgaven vil blant annet omfatte kartlegging av eksisterende tilfluktsrom, identifisering av egnede tilflukts- og dekningsrom, og å utarbeide plan for tiltak som er nødvendige for å sikre et tilfredsstillende vern for sivilbefolkningen i tilfluktssteder. Dette er en ny oppgave.

Når kommunen har identifisert et behov for utpeking av dekningsrom, må slike rom utpekes etter en vurdering av egnethet. Slike vurderinger må baseres på fastsatte tekniske standarder og krav. Vurderingene forutsetter teknisk og bygningsfaglig innsikt som de fleste av de berørte kommunene sannsynligvis vil ha tilgjengelig i forbindelse med sitt ordinære arbeide med byggesaker. Avhengig av kommunens kapasitet og kompetanse, kan oppgaven gi behov for å bruke private sakkyndige, utdanne egne ansatte eller etablere interkommunalt samarbeid.

Det kan også oppstå beskjedne kostnader knyttet til utpeking av dekningsrom, slik som skilting. Mindre oppgraderinger for at et bygg eller anlegg kan anses som egnet som dekningsrom, kan være nødvendige. Slike kostnader må dekkes av kommunen som rekvirerer det aktuelle dekningsrommet.

Kommunen vil også ha løpende kostnader til oppdatering av oversikter og til kontakt med eiere av utpekte dekningsrom.

I tråd med pkt. 4.5.3 i Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner skal kommunene kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. I utgangspunktet skjer dette gjennom rammetilskuddet til kommunesektoren. Departementet legger til grunn at merutgiftene som følger av de nye oppgavene kommunene blir pålagt i denne forskriften vil være beskjedne, og at mange av oppgavene allerede inngår i kommunenes beredskapsarbeid.

Planen som var beskrevet i totalberedskapsmeldingen med en generell byggeplikt over 1000 m² ville påført både private og offentlige utbyggere store kostnader. En modell der alle kommuner skulle ha planer for tilfluktssteder ville også vært kostbar for samfunnet. Denne modellen begrenser en eventuell byggeplikt til der det er behov, og dette begrenser også kommunenes utgifter. Når byggeplikt eventuelt innføres, vil dette bety utgifter knyttet til å bygge tilfluktsrom for de utsatte kommunene.

Vi ber om kommunenes vurdering av punktet om kostnader, jf. pkt. 5.5 over. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om eventuell kompensasjon i de ordinære budsjettprosessene.

6.6. Virkninger for eiere og brukere av eksisterende strukturer som kan bli utpekt som dekningsrom

Kommuner som er omfattet av § 4 kan kreve avstått bruksrett til fast eiendom som er nødvendig som dekningsrom i kommunen. Dette er i utgangspunktet en lite inngripende form for rekvisisjon etter sivilbeskyttelsesloven kap. VII. Utpekte dekningsrom skal kunne benyttes til sitt ordinære formål og annen fredsbruk uten særskilte begrensninger, under forutsetning av at det kan klargjøres til bruk som dekningsrom innen 72 timer.

Eier må tåle at rommet registreres hos Sivilforsvaret og skiltes som et dekningsrom. Der det er nødvendig å gjøre endringer eller tilpasninger slik at de kan brukes som dekningsrom, eksempelvis forsterkninger av konstruksjonen, innsetting av beskyttelseselementer og skilting av lokalene, skal kommunen dekke kostnadene ved dette.

Dersom eier eller bruker ønsker å gjøre endringer i et utpekt dekningsrom som kan påvirke dets funksjon som dekningsrom, må dette meldes til kommunen før endringen gjennomføres.

6.7. Virkninger for kritiske virksomheter

Stedbundne, kritiske virksomheter utpekes av ansvarlig departement eller den departementet bemyndiger.

Å bli pekt ut som en kritisk virksomhet vil i seg selv ikke gi økonomiske eller administrative virkninger for virksomheten før byggeplikten eventuelt innføres. Bestemmelsen vil imidlertid kunne få betydning for planlegging og prosjektering av nybygg i mellomperioden.

Før det fremmes forslag om innføring av byggeplikt må administrative og økonomiske konsekvenser av forslaget, herunder insentiveffekter og finansiering, være grundig utredet.

[Det foreslås at Sivilforsvaret kan utpeke en kritisk virksomhets bygg eller anlegg som dekningsrom. Virkningen for eiere av kritiske virksomheter som får slikt dekningsrom utpekt blir tilsvarende som for eiere av utpekte dekningsrom.]

6.8. Virkninger for ansvarlige statlige myndigheter

Departementene

Ansvarlig departement, eller den det bemyndiger, bestemmer ved enkeltvedtak eller forskrift om virksomheten skal bygge tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse eller dekningsrom. Dette vil innebære noe merarbeid for departementene eller den det bemyndiger, men det forventes ikke å gi vesentlige økonomiske konsekvenser.

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Sivilforsvaret vil få økt arbeidsbelastning, og må regne med at mange kommuner, særlig i en tidlig fase, vil ha behov for relativt omfattende veiledning, støtte og til dels faglig bistand til gjennomføringen av de nye bestemmelsene.

Det vil være behov for å etablere eller tilpasse eksisterende faglige veiledere og maler til ny forskrift.

Sivilforsvaret er delegert myndighet til å føre tilsyn med tilfluktsrom, og gjør dette allerede i dag. Tilsynsaktiviteten er økt etter 2022. Sivilforsvaret prioriterer også veiledning til eiere av tilfluktsrom, slik at disse får bedre forutsetninger for å ivareta ansvaret for vedlikehold og utbedringer av rommene.

Sivilforsvarets tilsynsoppgaver videreføres i ny forskrift, men antallet tilsynsobjekter vil øke. Det vil være behov for økt kapasitet og ev. ny kompetanse i tilsynsapparatet.

Statsforvalterne

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av krav til ROS-analyser, beredskapsplaner, øvelser og oppfølging på beredskapsområdet. Statsforvalteren skal også veilede kommunene i hvordan de skal oppfylle beredskapskravene, og påse at kommunene tar beredskapsmessige vurderinger med inn i arealplanlegging.

Denne forskriften legger ikke nye oppgaver til Statsforvalteren. Når utsatte kommuner får en plikt til å kartlegge dagens tilfang av tilflukts- og dekningsrom, for deretter å utarbeide en plan for å sikre at sivilbefolkningen i kommunen gis tilfredsstillende beskyttelse i tilfluktssteder, vil dette påvirke Statsforvalterens tilsyns- og veiledningsfunksjon overfor de kommunene dette gjelder.

6.9. Virkninger for private tiltakshavere og utbyggere før byggeplikt innføres

Denne forskriften innfører ikke byggeplikt for tilfluktsrom eller dekningsrom. Det legges opp til at kravene for slik bygging skal følge av annet regelverk, fortrinnsvis plan- og bygningsregelverket. Høringsforslaget inneholder derfor en bestemmelse som synliggjør dette, men som ikke vil kunne tre i kraft før relevante bestemmelser om dette i annet regelverk er på plass.

Byggenæringen har over tid forhold seg til en usikkerhet rundt en mulig fremtidig innføring av byggeplikt for tilfluktsrom. Advokatbransjen peker på at for utbyggingskontrakter har denne usikkerheten i noen tid blitt håndtert gjennom risikofordeling og fleksible kontraktsmekanismer, der partene regulerer hvordan eventuelle nye myndighetskrav, som byggeplikt for tilfluktsrom, skal håndteres dersom de innføres i løpet av prosjektperioden.

6.10. Virkninger for tekniske konsulentfirmaer

Mange kommuner har sannsynligvis allerede noe relevant kompetanse for å kunne vurdere eksisterende strukturer som dekningsrom, men avhengig av kommunens kapasitet og kompetanse kan det være behov for å hente inn ekstern bistand.

Det kan være mangelfull tilgang på tilbud om privat kompetanse i de innledende fasene, men dette vil markedet trolig tilpasse seg raskt.

Forslag til ny forskrift om tilfluktssteder

Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet **xx.xx.xxxx** med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven § 14, § 15, § 20, § 21, § 22, § 25, 26, § 29 første ledd, § 36 tredje og fjerde ledd og § 37 sjette ledd.

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Formål og virkeområde

Forskriften skal bidra til at sivilbefolkningen gis et tilfredsstillende vern mot skader ved krigshandlinger og til at kritiske virksomheter kan opprettholde nødvendig drift i krigssituasjoner.

Forskriften gjelder for etablering, drift, vedlikehold og klargjøring av tilfluktsrom.

§ 2 Definisjoner

Tilfluktsrom er permanente beskyttelsesrom som skal verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger.

Offentlig tilfluktsrom er tilfluktsrom og dekningsrom som etableres av kommunen for befolkningen i et område.

Tilfluktsrom inndeles i følgende underkategorier:

- a. tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse: tilfluktsrom som skal beskytte mot virkninger fra konvensjonelle våpen, radioaktivt nedfall, nukleært materiale, biologiske og kjemiske stridsmidler
- b. dekningsrom: tilfluktsrom som skal beskytte mot virkninger fra konvensjonelle våpen.

Dekningsrom inndeles i følgende underkategorier:

- a. bygde dekningsrom: rom som er bygget med formål om å beskytte mot virkninger fra konvensjonelle våpen
- b. utpekte dekningsrom: rom i eksisterende bygninger og anlegg som er vurdert som egnet til å gi vern mot virkninger fra konvensjonelle våpen og utpekt av ansvarlig myndighet.

§ 3 Fredsbruk

Tilfluktsrom skal planlegges, etableres og forvaltes slik at de i størst mulig grad kan ha en aktiv og hensiktsmessig bruk i fredstid. Bruk til andre formål enn beskyttelse av befolkningen er tillatt under forutsetning av at tilfluktsrommets verneevne ikke reduseres og at rommet kan klargjøres innen 72 timer etter at det er truffet beslutning om klargjøring etter § 15. Utpekt dekningsrom kan benyttes til sitt ordinære formål og annen fredsbruk uten særskilte begrensninger, under forutsetning av at det kan klargjøres til bruk som dekningsrom innen 72 timer.

Tilfluktsrom skal ikke benyttes til aktivitet eller lagring som kan medføre at rommet kan anses som et legitimt mål.

Kapittel 2. Utsatte kommuners plikt til å sikre tilfluktssteder for befolkningen

§ 4 Utsatte kommuner

Dette kapitlet gjelder for kommuner der befolkningen anses å være særlig utsatt for konsekvensene av krigshandlinger. Sivilforsvaret skal fastsette hvilke kommuner som er omfattet av første punktum.

I vurderingen av utsatthet skal det legges vekt på om:

- a. kommunen er klassifisert i sentralitetsklasse 1 eller 2 etter Statistisk sentralbyrås Sentralitetsindeks.
- b. kommunens geografiske beliggenhet gir en særlig høy fare for kamphandlinger, eller om
- c. kommunen har en særlig forhøyet fare for luftangrep grunnet militær eller sivil infrastruktur som er offentlig kjent.

Sivilforsvaret kan beslutte at enkeltkommuner skal anses som særlig utsatt etter en helhetlig faglig vurdering av sivilbefolkningens beskyttelsesbehov i den aktuelle kommunen.

§ 5 Kommunens vurderinger og planer for beskyttelse i tilfluktssteder

Kommuner som er ansett særlig utsatt etter § 4 skal kartlegge og vurdere den eksisterende kapasiteten av tilfluktsrom i kommunen og vurdere behovet for å beskytte sivilbefolkningen i tilfluktsrom eller dekningsrom i hele eller deler av kommunen.

Kommunen skal utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse med tilhørende tiltaksplan. Tiltaksplanen skal angi tiltak som er nødvendige for å sikre at sivilbefolkningen i kommunen gis tilfredsstillende beskyttelse i tilfluktssteder. I dette inngår blant annet å vurdere om det er behov for vedlikehold og oppgraderinger av eksisterende tilflukts- og dekningsrom, utpeking av nye dekningsrom og bygging av nye tilflukts- og dekningsrom. I planen kan kommunen identifisere områder i kommunen der beskyttelse i tilfluktsrom og dekningsrom vurderes som relevante tiltak.

Vurderingene og planene etter denne bestemmelsen skal ta utgangspunkt i behovet på kommunenivå og i de ulike områdene i kommunen og ses i sammenheng med øvrige relevante planer og sivile beskyttelsestiltak som kan påvirke behovet. Vurderingene og planene skal særlig ta hensyn til beskyttelsesbehovet i bygg beregnet for sårbare grupper som etter folkeretten har krav på særlig beskyttelse, slik at blant annet barn, syke- og pleietrengende og personer med funksjonsnedsettelser gis et tilfredsstillende vern.

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet etter denne bestemmelsen.

Sivilforsvaret skal føre et nasjonalt register over tilfluktsrom, som skal gjøres tilgjengelig for kommunene. Sivilforsvaret skal sikre at en oppdatert oversikt over offentlige tilfluktsrom og offentlige dekningsrom er tilgjengelig for allmenheten.

Sivilforsvaret skal tilby veiledning om hva som anses som tilstrekkelig kapasitet i den enkelte kommune og om øvrige vurderinger og planer etter denne bestemmelsen.

§ 6 Utpeking av dekningsrom

Kommunen kan utpeke rom i eksisterende bygninger og anlegg som dekningsrom.

Et rom i et bygg eller anlegg kan utpekes som dekningsrom dersom det:

- a. befinner seg i et område der mennesker bor eller jevnlig oppholder seg i et større antall
- b. har robuste, bærende konstruksjoner eller er plassert i fjell- eller undergrunnsanlegg
- c. er egnet til å gi beskyttelse mot skader fra trykkbølger, splinter og fragmenter, grunnsjokk samt sekundæreffekter som brann eller sammenrasing av overliggende eller nærliggende bygningsmasse
- d. har en kapasitet og utforming som gjør det mulig med trygt opphold for antallet personer som rommet er beregnet for
- e. kan tas i bruk som dekningsrom innen 72 timer
- f. er på bakkeplan eller lavere
- g. har minst én alternativ rømningsvei
- h. har begrenset med antall store åpninger og vindusflater.

Kommunen skal ikke utpeke dekningsrom innenfor militære områder eller i områder med uegnede geologiske forhold. Rom som benyttes til oppbevaring av farlige stoffer, eksplosiver eller våpen skal ikke utpekes som dekningsrom. Det samme gjelder dersom bruk som dekningsrom vil hindre viktige funksjoner og transport.

Dekningsrommene skal merkes slik at de kan tas i bruk ved beslutning om klargjøring etter kapittel 5.

Sivilforsvaret skal veilede kommunene i prosessen med å utpeke dekningsrom.

§ 7 Rekvirering av bruksrett til fast eiendom

Kommuner som er omfattet av § 4 kan kreve avstått bruksrett til fast eiendom som er nødvendig som dekningsrom i kommunen.

Som ledd i forberedende tiltak med sikte på rekvirering kan kommunen i fredstid peke ut fast eiendom som dekningsrom og gjøre de endringene som er nødvendige for at rommet skal kunne fungere som dekningsrom. Slike endringer gjøres på kommunens egen regning og kan blant annet omfatte forsterkninger av konstruksjonen, innsetting av beskyttelseselementer og skilting av lokalene.

Rekvireringen følger bestemmelsene i kapittel VII i lov 25. juni 2010 om sivil beskyttelse og beredskap og forskrift 14. februar 2022 nr. 253 om sivilforsvar (sivilforsvarsforskriften) så langt de passer.

[§ 8 Bygging av nye tilflukts- og dekningsrom (skisse til mulig fremtidig løsning)

Departementet vil i neste fase vurdere nærmere regler om plikter til å bygge tilfluktsrom.]

Kapittel 3. Kritiske virksomheters plikt til å bygge tilfluktsrom

§ 9 Utpeking av kritiske virksomheter

Plikten til å bygge tilfluktsrom etter dette kapitlet gjelder for virksomheter som er utpekt som kritiske etter andre ledd.

Ansvarlig departement, eller den departementet bemyndiger, kan ved enkeltvedtak eller forskrift utpeke virksomheter som kritiske dersom virksomheten

- a. må opprettholde sin funksjon i krig
- b. har nødvendige aktiviteter i krig som er stedbundne, hvor funksjonen ikke uten videre kan flyttes eller spres til andre lokasjoner og
- c. har personer som må være fysisk til stede for å kunne opprettholde aktiviteten i krig.

Virksomheter kan utpekes som kritiske i hele landet, uavhengig av om bygget skal oppføres i en kommune som er omfattet av § 4.

[§ 10 Kritiske virksomheters plikt til å bygge tilfluktsrom (skisse til mulig fremtidig løsning)

Departementet vil i neste fase vurdere nærmere regler om plikter til å bygge tilfluktsrom]

[§ 11 Utpeking av dekningsrom for kritiske virksomheter

Sivilforsvaret kan utpeke rom i en kritisk virksomhets eksisterende bygninger og anlegg som dekningsrom, dersom rommet oppfyller kravene i § 6.]

Kapittel 4. Vedlikehold av tilfluktsrom og meldeplikt

§ 12 Ansvar for vedlikehold

Eier av tilfluktsrom og bygde dekningsrom skal sørge for at rommet vedlikeholdes, slik at verneevnen opprettholdes. Brukere av tilfluktsrommet skal bidra til slikt vedlikehold der det er rimelig. Eieren skal informere brukerne om ansvaret til å bidra til vedlikehold.

Vedlikeholdsplikten gjelder også for tilfluktsrom som er oppført i områder hvor det ikke lenger stilles krav om å bygge nye tilfluktsrom.

Tilfluktsrom som er oppført etter tidligere forskrifter skal vedlikeholdes i samsvar med de kravene som gjaldt da byggetillatelsen ble gitt.

§ 13 Meldeplikt

Eier av tilfluktsrom og bygde dekningsrom skal gi melding til Sivilforsvaret og kommunen om rommets lokasjon, byggeår, antallet plasser og tilstand. Meldingen skal gjentas ved endringer i tidligere inngitte opplysninger. Kommunen skal gi melding til Sivilforsvaret om utpekte dekningsrom.

§ 14 Endringer av tilflukts- og dekningsrom

Eier og bruker av tilfluktsrom og bygde dekningsrom kan ikke uten tillatelse fra Sivilforsvaret gjøre endringer som kan påvirke rommets verneevne.

Eier og bruker av utpekte dekningsrom skal gi melding til kommunen før det gjøres endringer som kan påvirke dekningsrommets funksjon som dekningsrom.

Kapittel 5. Klargjøring og drift i beredskapssituasjoner

§ 15 Klargjøring av tilfluktsrom og dekningsrom

Justis- og beredskapsdepartementet kan beslutte at tilfluktsrom og dekningsrom skal klargjøres når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Eiere av tilfluktsrom og dekningsrom skal klargjøre rommene slik at de kan tas i bruk innen 72 timer etter beslutning om klargjøring etter første ledd. Sivilforsvaret har hovedansvaret for å klargjøre offentlige tilflukts- og dekningsrom. Kommunen skal bistå Sivilforsvaret med å gjennomføre denne oppgaven.

§ 16 Ansvar for tilfluktsrom og dekningsrom ved drift

Eieren har ansvaret for driften av egne tilflukts- og dekningsrom i beredskapssituasjoner. Sivilforsvaret har hovedansvaret for driften av offentlige tilflukts- og dekningsrom i beredskapssituasjoner. Kommunen skal bistå Sivilforsvaret med oppfyllelse av dette driftsansvaret.

Den som er ansvarlig for et tilfluktsrom eller dekningsrom skal ved drift i beredskapssituasjoner iverksette de tiltakene som er nødvendige for å ivareta sikkerheten og de grunnleggende behovene for de som skal oppholde seg der. Dette driftsansvaret omfatter blant annet ventilasjon, sanitære fasiliteter, førstehjelpsutstyr og vann der det er relevant.

Kapittel 6. Dispensasjoner og avvikling av tilfluktsrom

§ 17 Dispensasjon fra vedlikeholdspliktene

Sivilforsvaret kan etter søknad dispensere fra bestemmelsene i kapittel 4 for inntil tre år av gangen. Sivilforsvaret kan sette vilkår for dispensasjonen.

Det kan ikke gis dispensasjon dersom dette vesentlig vil sette til side de hensynene som forskriften skal ivareta.

§ 18 Avvikling og nedklassifisering av tilfluktsrom

Sivilforsvaret kan i særlige tilfeller innvilge søknad om avvikling av et tilfluktsrom eller dekningsrom. Det samme gjelder ved søknad om nedklassifisering av et tilfluktsrom med CBRN-beskyttelse til dekningsrom. Sivilforsvaret kan sette vilkår for slik avvikling eller nedklassifisering.

Søknader om avvikling eller nedklassifisering av tilfluktsrom kan ikke innvilges dersom dette vesentlig vil sette til side de hensynene som forskriften skal ivareta.

Kapittel 7. Tilsyn, forvaltningstiltak og sanksjoner

§ 19 Tilsyn

Sivilforsvaret kan føre tilsyn med at pliktene etter denne forskriften etterleves.

§ 20 Overtredelsesgebyr

Sivilforsvaret kan ilegge overtredelsesgebyr etter sivilbeskyttelsesloven § 36 ved overtredelser av §§ 12, 13, 14 eller vilkår fastsatt i medhold av §§ 17 første ledd andre punktum eller 18 første ledd tredje punktum. Ileggelse av overtredelsesgebyr ved overtredelser av plikter som følge av vedtak etter § 7 reguleres i forskrift 14. februar 2022 nr. 253 om sivilforsvar (sivilforsvarsforskriften) §§ 60 og 61.

Overtredelsesgebyr utmåles individuelt.

For fysiske personer kan overtredelsesgebyret maksimalt utgjøre 0,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

For foretak kan overtredelsesgebyret maksimalt utgjøre 10 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Ved overtredelser av bestemmelsene nevnt i første ledd, regnes foreldelsesfristen i sivilbeskyttelsesloven § 36 fra tidspunktet da det ulovlige forholdet ble avdekket.

§ 21 Straff

Overtredelse av §§ 13, 14, 15 andre ledd, 16 andre ledd og vilkår fastsatt i medhold av § 17 første ledd andre punktum eller § 18 første ledd tredje ledd kan straffes etter sivilbeskyttelsesloven § 37. Ileggelse av straffesanksjoner ved overtredelser av plikter

som følge av vedtak etter § 7 reguleres i forskrift 14. februar 2022 nr. 253 om sivilforsvar (sivilforsvarsforskriften) § 59.

Kapittel 8. Ikraftsetting

§ 22 Ikraftsetting

Forskriften trer i kraft [dato].

Fra samme tidspunkt oppheves

- Forskrifter 9. mars 1965 nr. 9736 for teknisk kontroll av tørrklosetter til bruk i offentlige og private tilfluktsrom
- Forskrift 3. august 1976 nr. 9783 om tilfluktsrom ved industrivernpliktige bedrifter og virksomheter
- Forskrift 15. mars 1995 nr. 254 om tilfluktsrom
- Delegeringsvedtak 29. februar 2024 nr. 359 om utpeking av tilsynsmyndighet etter sivilbeskyttelsesloven § 21, jf. § 29



Saksnr.: 2025/11329
Dokumentnr.: 53
Løpenr.: 281646/2025
Klassering: 601

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	26.08.2026	26/26
Formannskapet	03.09.2026	
Bystyret	10.09.2026	

Investeringsbeslutning for St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom rehabiliteres i samsvar med prosjektets omfang og forutsetninger som beskrevet i saken.
2. Det fastsettes en styringsramme (P50) på 150 millioner kroner inklusive merverdiavgift og en kostnadsramme (P85) på 184 millioner kroner inklusive merverdiavgift for gjennomføring av prosjektet.
3. Investeringskostnadene finansieres ved låneopptak og innarbeides i budsjett 2027 og økonomiplan 2027–2030.
4. Økte forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og utviklingskostnader (FDVU-kostnader) på 0,54 millioner kroner per år (2026-kroner) innarbeides i kommende økonomiplan.

Sammendrag

Teknisk utvalg uttaler seg i saken.

St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom ble åpnet i 1986 og er etablert som et fjellanlegg med dobbel funksjon som parkeringshus i fredstid og offentlig tilfluktsrom i beredskaps- og krigssituasjoner. Anlegget har kapasitet til 366 parkeringsplasser og 7 000 tilfluktsromsplasser.

Etter et blokkutfall i februar 2025 er det gjennomført tilstandskartlegging som har avdekket betydelig usikkerhet knyttet til eksisterende bergsikring. På bakgrunn av de registrerte forholdene anbefales det å gjennomføre omfattende bergsikringsarbeider i hele fjellanlegget, herunder rensk, ny bolting, sprøytebetong og tunnelduk. Som følge av arbeidene må eksisterende tekniske installasjoner demonteres, og anlegg med utløpt eller begrenset restlevetid foreslås erstattet. Prosjektet omfatter derfor også rehabilitering og oppgradering av ventilasjon, nødstrøm, elektrotekniske anlegg, brann- og beredskapssystemer, porter, dører og øvrige bygningsmessige komponenter.

Rehabiliteringen vil sikre fortsatt drift av anlegget som både parkeringshus og offentlig tilfluktsrom med godkjent kapasitet på 7 000 personer. Samtidig viser gjennomførte vurderinger at anlegget har potensial for å øke tilfluktsromkapasiteten til om lag 9 100 personer. Nytt ventilasjonsanlegg dimensjoneres derfor for en slik framtidig kapasitetsøkning, og det vil i detaljprosjekteringen bli vurdert hvilke ytterligere tiltak som eventuelt er nødvendige for å kunne øke kapasiteten.

Prosjektet har en forventet sluttkostnad (P50) på 150 millioner kroner inklusive merverdiavgift og en kostnadsramme (P85) på 184 millioner kroner inklusive merverdiavgift. Arbeidene er anslått å pågå i om lag ett år, og det vil være nødvendig å stenge hele parkeringsanlegget i

byggeperioden. Kommunedirektøren vurderer at den midlertidige stengingen kan håndteres innenfor eksisterende parkeringskapasitet i sentrum.

Alternativet til rehabilitering er permanent stenging av anlegget. Dette vil medføre bortfall av 366 parkeringsplasser og minimum 7 000 tilfluktsromsplasser, samt redusere kommunens samlede beredskapskapasitet.

Kommunedirektøren anbefaler at rehabiliteringsprosjektet gjennomføres innenfor de foreslåtte økonomiske rammene.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Meld. St. 9 (2024–2025) Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig, Justis- og beredskapsdepartementet

Saksopplysninger

Bakgrunn

St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom ble åpnet i 1986. Tilfluktsrommet er bygd etter forskrift om tilfluktsrom fra 1976 som var gjeldende forskrift på oppføringstidspunktet.

Parkeringshuset består av to berghaller med flere tverrforbindelser mellom hvor hver berghall består av to nivåer (etasjer). St. Hansfjellet har kapasitet til 366 parkeringsplasser i fredstid og 7 000 tilfluktsromplasser i beredskapssituasjon og krigstid.

Den 8. februar 2025 inntraff et blokkutfall i søndre del av øverste nivå i den ene av parkeringshusets to berghaller. En steinblokk på om lag 0,5 x 0,3 meter løsnet fra berget, traff himlingen og rev med seg to takplater før den falt ned på betongdekket. Det oppsto ingen personskader eller skader på kjøretøy som følge av hendelsen. Av hensyn til sikkerheten har øverste nivå i den aktuelle berghallen vært stengt siden hendelsen. Det er ikke registrert tilsvarende tilfeller av steinnedfall i anlegget verken før eller etter denne hendelsen.

Tilstandsrapport og vurdering av tiltak – bergsikring

I etterkant av hendelsen ble det gjennomført en ingeniørgeologisk tilstandskartlegging av øverste nivå i den avstengte berghallen. Kartleggingen avdekket flere forhold som indikerer svekket eller mangelfull bergsikring, herunder korrosjonsskader, feilinstallert sikring og bruk av materialer med usikker bestandighet. Samtidig foreligger det begrenset dokumentasjon fra opprinnelig utførelse, noe som medfører betydelig usikkerhet knyttet til den eksisterende bergsikringens tilstand, funksjon og gjenværende levetid.

Det er ikke gjennomført en tilsvarende ingeniørgeologisk kartlegging av den andre berghallen, da det har vært ønskelig å opprettholde drift og tilgjengelig parkeringskapasitet i anlegget. Innledende inspeksjoner i deler av tverrforbindelsene mellom hallene har imidlertid avdekket tilsvarende forhold som i den avstengte berghallen, herunder tegn på svekket eller mangelfull bergsikring. På bakgrunn av disse observasjonene vurderes det som sannsynlig at tilsvarende utfordringer også forekommer i øvrige deler av anlegget. Det vurderes som nødvendig at bergsikrings- og rehabiliteringstiltak må gjennomføres i hele St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom for å sikre et forsvarlig og varig resultat.

Tiltakene for bergsikring omfatter fjerning av eksisterende himlingsplater og tekniske installasjoner for å gi tilgang til fjelloverflatene. Deretter vil fjellet renskes, kartlegges og sikres på nytt gjennom utskifting av svekket eller mangelfull eksisterende sikring. Det etableres ny permanent bergsikring i hele anlegget, med systematisk bolting,

korrosjonsbeskyttende bergbolter og fiberarmert sprøytebetong i tak og utsatte bergflater. I tillegg monteres ny ubrennbar tunnelduk som erstatter dagens himlingsløsning og reduserer vanninntrengning og drypp.

Som en konsekvens av selve bergsikringen må eksisterende tekniske installasjoner demonteres. Største delen av de tekniske installasjonene har utgått på teknisk levetid og det vil ikke være hensiktsmessig for gjenbruk. Det er derfor tatt med utskifting av tekniske installasjoner.

Vurdering av tiltak – tilfluktsrom

St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom er et av kommunens offentlige tilfluktsrom. For å opprettholde dagens godkjente kapasitet på 7 000 personer må tilfluktsrommet rehabiliteres og tilpasses gjeldende krav.

Følgende tiltak er vurdert som nødvendige oppgraderinger etter gjennomført bergsikring:

Ventilasjon og beredskapsfunksjoner

- Utskifting av hele ventilasjonsanlegget
- Utskifting av vifter, spjeld, automatikk og filterløsninger
- Erstatte alle ABC-filtre
- Heve ventilasjonsinntaket og etablere ny inntaksrist slik at anlegget tilfredsstiller dagens krav om plassering minimum 1 meter over terreng
- Kontroll og rehabilitering av sjokkventiler og øvrige trykkeskyttelsesfunksjoner

Teknisk infrastruktur

- Utskifting av hovedtavle, nødstrømsaggregat og sentrale elektrotekniske installasjoner
- Utvidelse og komplettering av brannalarm- og nødlysanlegg for hele fjellanlegget
- Etablere nytt høyttaleranlegg, slusesignalanlegg og kommunikasjonsutstyr for beredskapssituasjoner

Bygningsmessige tiltak

- Rehabiliterer porter, dekker, overflater og sanitæranlegg med kort eller utløpt restlevetid
- Utbedre vanninntrengning ved innganger og nødutganger
- Etablere nytt slitedekke i kjøresone og reparere asfaltdekke
- Gjennomføre nødvendige tiltak for å opprettholde tilfluktsrommets funksjon og beredskapskrav

Dører, porter og sikkerhet

- Rehabiliterer de store tilfluktsromsportene som utgjør anleggets beskyttelse mot trykk- og eksplosjonslaster
- Rehabiliterer eller erstatte innvendige ståldører med nye brann- og gasstette dører
- Oppgradere brannceller, branntetting og tekniske rom til dagens sikkerhetsnivå

Vurdering av utvidet tilfluktsromkapasitet

I forprosjektet er det vurdert muligheter for å utvide tilfluktsromkapasiteten. Vurderingen viser at dagens godkjente kapasitet på 7 000 personer kan opprettholdes gjennom rehabilitering av eksisterende funksjoner og utskifting av tekniske anlegg. Samtidig er det vurdert at selve arealet i fjellanlegget kan gi kapasitet på om lag 9 100 personer, forutsatt at også ventilasjon og inngangskapasitet tilpasses dette nivået.

Å øke tilfluktsromkapasiteten med 2 100 plasser vil øke dekningsgraden i Fredrikstad fra om lag 12,6 til 15,0 prosent. Dette vil styrke kommunens beredskap og bidra til å øke

kapasiteten på offentlige tilfluktsrom. Målet om at offentlige tilfluktsrom skulle dekke om lag 20 prosent av befolkningen i tilfluktsrompliktige kommuner, er et historisk planleggingsprinsipp som ble lagt til grunn ved oppbyggingen av den norske tilfluktsromordningen. Dette omtales også i forbindelse med dagens tilfluktsromkapasitet og videreutvikling av beskyttelseskonseptet i Totalberedskapsmeldingen.

Nytt ventilasjonsanlegg vil dimensjoneres for økt tilfluktsromkapasitet. Dagens porter begrenser tilfluktsromkapasiteten til dagens nivå, men prosjektet vil i detaljprosjekteringen avklare om det vil kunne gis aksept for økt tilfluktsromkapasitet uten utvidelse av dører og porter. Dersom konklusjonen blir at slik aksept ikke kan gis, innhentes priser for utvidelse av 2 porter på 0,5 meter og 2 porter på 1 meter slik at tilfluktsromkapasitet kan økes.

Fremdrift

Forutsatt investeringsbeslutning vil arbeidene kunne startes opp over nyttår, det er estimert omtrentlig ett års byggetid. Av hensyn til sikkerhet og effektiv prosjektgjennomføring vil hele parkeringshuset være stengt i byggeperioden. Detaljert fremdriftsplan vil bli utarbeidet etter at tilbud er innhentet og entreprenør er kontrahert som følge av en eventuell investeringsbeslutning.

Parkeringsdekning i sentrum

St. Hansfjellet parkeringshus har en kapasitet på 366 parkeringsplasser og inngår som en del av det samlede parkeringstilbudet i Fredrikstad sentrum. Ved gjennomføring av rehabiliteringsprosjektet vil parkeringshuset være stengt i byggeperioden.

Den midlertidige stengingen vurderes å kunne håndteres innenfor eksisterende parkeringskapasitet i sentrum. Det er ledig kapasitet både i øvrige parkeringshus og på kommunale parkeringsarealer. Parkeringsbehovet som i dag dekkes av St. Hansfjellet parkeringshus, forventes derfor i hovedsak å kunne ivaretas gjennom tilgjengelig kapasitet i andre parkeringsanlegg i byggeperioden.

Kommunen tilbyr i dag leieavtaler i St. Hansfjellet og Apenesfjellet parkeringsanlegg. For leietakere i St. Hansfjellet legges det opp til midlertidig parkering i Cityterminalen parkeringshus i byggeperioden. Dette vurderes å gi en hensiktsmessig og forutsigbar løsning som i stor grad opprettholder dagens tilbud til eksisterende leietakere. For leietakere av utendørs parkeringsplasser vil det ikke kunne tilbys en tilsvarende ordning, da disse plassene ikke er tilknyttet kommunens kamerabaserte parkeringssystem.

For brukere uten fast leieavtale vurderes det at parkeringsetterspørselen i hovedsak vil kunne omfordes til øvrige parkeringshus og tilgjengelige parkeringsarealer i sentrum. På bakgrunn av dagens kapasitetsutnyttelse forventes den midlertidige stengingen av St. Hansfjellet parkeringshus ikke å medføre vesentlige konsekvenser for tilgjengeligheten til parkering i sentrum.

Dersom rehabiliteringsprosjektet ikke gjennomføres, vil St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom måtte stenges permanent. Dette vil medføre et varig bortfall av 366 parkeringsplasser i sentrum. Selv om den samlede parkeringskapasiteten i sentrum fortsatt vurderes å være tilstrekkelig til å dekke dagens etterspørsel, vil en permanent stenging redusere kommunens samlede parkeringskapasitet og svekke fleksibiliteten og handlingsrommet i den framtidige forvaltningen av parkeringstilbudet i sentrum.

Økonomi

Basert på kalkyle fra forprosjekt og en intern usikkerhetsvurdering er det vurdert at forventet sluttkostnad (styringsramme P50) settes til 150,0 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og med usikkerhetsasvsetning settes øvre kostnadsramme (P85) til 184,0 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Det er i usikkerhetsvurderingen vurdert flere store usikkerhetsfaktorer som blant annet eventuelle nye krav fra myndigheter ved ny forskrift som er på høring, marked og forhold i gjennomføring av bergsikkringen. Dette er tatt høyde for i usikkerhetsvurderingen.

Basert på Holtes FDVU-nøkkeltall for parkeringshus under terreng er de årlige forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og utskiftningskostnadene (FDVU), eksklusive energikostnader, beregnet til om lag 0,84 millioner kroner. Til sammenligning har kommunens faktiske FDVU-kostnader for St. Hansfjellet de senere årene i gjennomsnitt vært om lag 0,3 millioner kroner per år. Dersom anlegget skal forvaltes og vedlikeholdes på et nivå tilsvarende Holtes anbefalte nøkkeltall, innebærer dette en netto økning i FDVU-kostnadene på om lag 0,54 millioner kroner per år.

I byggeperioden er bortfall av inntekspotensialet fra St. Hansfjellet parkeringshus anslått til om lag 4,0 millioner kroner. Den faktiske økonomiske konsekvensen for kommunens samlede parkeringsvirksomhet vil imidlertid avhenge av i hvilken grad brukerne velger å benytte øvrige kommunale parkeringshus og parkeringsarealer mens anlegget er stengt.

Relevante bestemmelser

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) §§ 20 og 21:

Bestemmelsene gir hjemmel for forskrift om tilfluktsrom og fastsetter at eiere og brukere av tilfluktsrom skal holde disse i forsvarlig stand slik at de kan fungere etter sitt formål.

Forskrift om tilfluktsrom (FOR-1995-03-15-254):

Forskriften regulerer offentlige og private tilfluktsrom. For denne saken er særlig følgende bestemmelser relevante:

- § 3, som definerer offentlige tilfluktsrom som tilfluktsrom bygget av kommunen for befolkningen i et område.
- Kapittel IV (§§ 27-30), som stiller krav til bygningstekniske, ventilasjonstekniske, sanitærtekniske og elektrotekniske løsninger.
- Kapittel V (§§ 31-36), som omhandler utstyr, kontroll, vedlikehold og fredsbruk av tilfluktsrom.

St. Hansfjellet tilfluktsrom er oppført etter forskrift om tilfluktsrom fra 1976. Ved rehabilitering skal anlegget fortsatt tilfredsstille kravene som gjelder for godkjent tilfluktsrom, herunder krav til verneevne, tekniske installasjoner og beredskapsfunksjoner.

Brann- og eksplosjonsvernloven

Konsekvenser for sosial bærekraft

Prosjektet styrker sosial bærekraft ved å opprettholde et viktig offentlig tilfluktsrom og dermed øke befolkningens trygghet og beredskap. Samtidig bidrar parkeringshuset til god tilgjengelighet til sentrum og byens tjeneste- og aktivitetstilbud.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

De økonomiske rammene for prosjekt St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom settes til en styringsramme (P50) på 150,0 millioner kroner inklusive merverdiavgift, og en kostnadsramme (P85) på 184,0 millioner kroner inklusive merverdiavgift. 1 % av kalkulert entreprisekost settes av til kunstnerisk utsmykking i henhold til vedtatte retningslinjer. Det vil utgjøre om lag 0,9 millioner kroner inklusive merverdiavgift.

Forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds-, og utviklingskostnader (FDVU-kostnader) er anslått til nettoøkning på 0,54 millioner kroner (2026-kroner) per år.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

St.Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom er viktig for å sikre fortsatt god tilgjengelighet til byens handels- og servicetilbud. Det bidrar til økt attraktivitet for sentrum, styrker handelsstanden og legger til rette for økt aktivitet. Samtidig gir det mulighet for å redusere gateparkering og skape mer plass til byliv og myke trafikanter.

Parkeringshuset er også et tilfluktsrom, og utgjør en viktig del av dekningen av godkjente tilfluktsrom i kommunen. Et operativt tilfluktsrom gir økt sikkerhet for befolkningen i beredskap-, krise- og krigssituasjoner og er en viktig del av kommunens totale beredskapskapasitet.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Nødvendig rehabilitering av et eksisterende parkeringshus i fjell, samt oppgradere et eksisterende fjellanlegg til godkjent tilfluktsrom, har på et generelt grunnlag et lavere klimagassutslipp enn å etablere tilsvarende funksjoner i et nybygg.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i saken.

Vurdert for uttalelser i rådene

Ikke relevant i saken.

Vurdering

Kommunedirektøren vurderer at rehabilitering av St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom er nødvendig for å sikre fortsatt forsvarlig drift av anlegget. Tilstandskartleggingen har avdekket betydelig usikkerhet knyttet til eksisterende bergsikring, og det vurderes nødvendig å gjennomføre omfattende sikrings- og rehabiliteringstiltak for å ivareta sikkerheten og anleggets funksjon over tid.

Prosjektet vil sikre fortsatt drift av et sentralt parkeringsanlegg med 366 parkeringsplasser, samtidig som kommunens største offentlige tilfluktsrom med kapasitet til 7 000 personer opprettholdes. Rehabiliteringen vil også bidra til å fornye tekniske installasjoner med utløpt levetid og sikre at anlegget tilfredsstiller gjeldende krav til sikkerhet, beredskap og drift.

Den midlertidige stengingen i byggeperioden vurderes å kunne håndteres innenfor eksisterende parkeringskapasitet i sentrum. Alternativet til rehabilitering vil på sikt kunne medføre permanent stenging av anlegget, med bortfall av både parkeringskapasitet og en vesentlig del av kommunens tilfluktsromkapasitet.

Alternative løsninger

Alternativet til rehabilitering er å ikke gjennomføre denne. Konsekvensen vil være permanent stenging av St. Hansfjellet parkeringshus og tilfluktsrom, med bortfall av 366 parkeringsplasser og minimum 7 000 tilfluktsromsplasser. Dette vil redusere både kommunens parkeringskapasitet og beredskapsmessige robusthet.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at prosjektet gjennomføres innenfor de foreslåtte økonomiske rammene.



Saksnr.: 2025/14870
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 131108/2025
Klassering: 610

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	26.08.2026	27/26
Formannskapet	03.09.2026	
Bystyret	10.09.2026	

Tagging – oppfølging av verbalvedtak

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Saken tas til orientering.
2. Kommunedirektøren bes videreføre arbeidet med forebygging og rask fjerning av tagging, tett samarbeid med politiet, næringslivet og private eiendomsbesittere. I tillegg til systematisk registrering av skadeverk innenfor vedtatte økonomiske rammer.

Sammendrag

Saken svarer ut verbalvedtaket knyttet til tagging, og redegjør for hvordan kommunen kan arbeide mer systematisk med forebygging og fjerning av tagging gjennom rask oppfølging, bedre renhold og samarbeid med relevante aktører. Saken beskriver dagens praksis, mulige tiltak og aktuelle samarbeidsformer.

Saken følger opp bystyrets verbalvedtak om å utrede hvordan Fredrikstad kommune kan arbeide forebyggende mot tagging og sørge for effektiv fjerning av tagging i samarbeid med private eiendomsbesittere, næringslivet og andre relevante aktører. Utredningen beskriver dagens praksis, erfaringer fra andre kommuner, mulige tiltak og aktuelle samarbeidsformer.

Tagging og annet visuelt skadeverk berører både offentlige og private områder og påvirker trivsel, bymiljø og opplevd trygghet. Kommunen har i dag en etablert ordning for registrering, dokumentasjon og fjerning av tagging på kommunale eiendommer, og erfaringene med dagens arbeidsform er gjennomgående gode. Samtidig viser erfaringer fra blant annet Oslo kommune at rask fjerning, systematisk oppfølging og koordinert innsats mellom offentlige og private aktører kan bidra til å redusere omfanget av ny tagging og styrke kvaliteten i byrommene.

Saken redegjør for muligheter til å styrke innsatsen gjennom tydeligere responstider, bedre registrering og oppfølging, økt samarbeid med politiet, næringslivet og private eiendomsbesittere, samt vurdering av samarbeid med VTA-bedrifter, arbeidsinkluderingsaktører, idrettslag og frivillige organisasjoner. Erfaringene viser samtidig at tagging er en vedvarende utfordring som krever kontinuerlig oppfølging, og at best effekt oppnås gjennom en kombinasjon av forebyggende arbeid, rask fjerning og bredt samarbeid.

Kommunedirektøren vurderer at verbalvedtakets bestilling er ivarettatt gjennom redegjørelsen for dagens praksis, aktuelle tiltak og mulige samarbeidsformer.

Arbeidet anbefales videreført innenfor eksisterende økonomiske rammer, med vekt på rask oppfølging, systematisk registrering og samarbeid med relevante aktører.

Eventuelle utvidelser av innsatsen eller nye ordninger må vurderes og prioriteres i forbindelse med kommende budsjett- og økonomiplanprosess.

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Bystyrets verbalvedtak i forbindelse med budsjettet for 2025.

Saksopplysninger

Teknisk utvalg utaler seg i saken.

I budsjettet 2025 økonomiplan 2025-2028 vedtok bystyret følgende verbalvedtak:

"Kommunedirektøren bes utrede hvordan kommunen kan jobbe forebyggende mot tagging og fjerning av tagging i samarbeid med private eiendomsbesittere og næringslivet i kommunen. Det skal også undersøkes om idrettslag, kommunen ved VTA-bedriftene eller ideelle aktører, kan utføre dette arbeidet. Saken legges frem for politisk behandling."

Tagging og annet visuelt skadeverk forekommer både på kommunale og private eiendommer. Utfordringen berører flere aktører samtidig, blant annet kommunen, grunn- og bygningseiere, næringslivet, kollektivselskaper, frivillige organisasjoner og politiet.

Forebygging av tagging handler i stor grad om samarbeid, tidlig innsats og felles forståelse av utfordringsbildet. Kommunen har derfor vurdert hvilke samarbeidsarenaer og aktører som kan bidra til å redusere omfanget av tagging og hindre rekruttering til miljøer som står bak skadeverk.

Dagens praksis for oppfølging av tagging

Kommunen mottar tips og henvendelser om tagging på kommunal eiendom. Byvaktmesteren registrerer og dokumenterer forholdene og fjerner som hovedregel tagging på kommunale utearealer og øvrige anlegg innenfor tjenestens ansvarsområde. Tagging på kommunale bygninger følges tilsvarende opp av kommunens driftsoperatører. Ved alvorlige eller gjentatte tilfeller vurderes politianmeldelse av forholdet som skadeverk. Kommunen har gode erfaringer med denne arbeidsformen for å håndtere utfordringene i sentrum. Samtidig ville økte ressurser til renhold gi bedre kapasitet til rask og systematisk oppfølging.

Erfaringer fra Oslo kommune:

Oslo kommune har gjennom mange år hatt et av Norges mest omfattende programmer mot tagging og graffiti. Hovedmålet har vært å redusere hæverk, øke opplevd trygghet og sikre

rene byrom. Erfaringene fra Oslo er relevante fordi kommunen både har prøvd forebyggende tiltak, tett samarbeid med politi og omfattende fjerning av tagging.

Hva gjorde Oslo kommune?

- Nulltoleranse mot tagging på kommunale eiendommer: Oslo innførte en strategi der all tagging og ulovlig graffiti på kommunale bygg og anlegg skulle fjernes konsekvent. Dette ble kombinert med systematisk registrering og anmeldelse av skadeverk.
- Rask fjerning som hovedstrategi: Et sentralt virkemiddel var rask fjerning av tagging. I sentrale områder ble tagging fjernet innen 24-48 timer. Synlig tagging tiltrekker ny tagging dersom den får stå over tid.
- Samordning mellom aktører: Oslo etablerte ordninger som samlet flere kommunale funksjoner under samme kontrakt for taggefjerning. Samtidig arbeidet kommunen for bedre koordinering med politi, statlige eiendomseiere, kollektivselskaper og private gårdeiere.
- Støtteordninger for private eiendommer: Gjennom «Stopp Tagge-ordningen» kunne eiere av bygg langs kommunale veier få bistand til fjerning av tagging på fasader. Hensikten var å unngå at enkelte bygg ble stående som vedvarende taggemål.
- Forebyggende arbeid mot barn og unge: Kommunen gjennomførte informasjons- og holdningsskapende arbeid rettet mot ungdom. Bakgrunnen var at mange unge ikke var klar over de økonomiske og juridiske konsekvensene av tagging.
- Samarbeid med politiet: Oslo opprettet i en periode et eget taggeteam i politiet for å styrke etterforskning og oppfølging av saker. Tiltaksplanen la stor vekt på samordnet innsats mellom kommune og politi.

Erfaringer har vist at rask fjerning ser ut til å ha hatt effekt. Oslo kommune fremhevet selv at erfaringene tilsa at rask fjerning bidro til redusert omfang av ny tagging. Derfor ønsket kommunen å redusere responstiden ytterligere i sentrumsområdene.

Koordinering er avgjørende. Kommunen erfarte at effekten svekkes dersom enkelte eiendomseiere eller offentlige aktører ikke følger opp. Tagging som blir stående på enkelte bygg eller anlegg kan undergrave innsatsen ellers i området.

Problemet forsvinner ikke til tross for betydelige ressurser, omfattende opprydding og mange års innsats viste evalueringer og medieomtale at tagging fortsatt var utbredt i Oslo. Kommunen måtte derfor fortsette med løpende innsats fremfor å forvente at problemet kunne fjernes helt.

Forebygging alene er ikke nok. Oslo erfarte at kombinasjonen av forebygging, opprydding, håndheving og samarbeid ga best effekt. En ensidig satsing på informasjon eller politioppfølging ble ikke vurdert som tilstrekkelig.

Mulige tiltak for bedre renhold

Kommunen har gode erfaringer med dagens arbeidsform. For å styrke renholdet og legge til rette for enda raskere og mer systematisk oppfølging av tagging i sentrum kan følgende tiltak vurderes:

- Øke bemanningen eller etablere en disponibel ressurs for renhold i sentrum, særlig i perioder med høy aktivitet
- Fastsette prioriterte soner og tydelige responstider for fjerning av tagging og annet skjemmende avfall
- Gjennomføre faste inspeksjonsrunder og samle henvendelser i ett system for registrering, prioritering og dokumentasjon
- Inngå samarbeidsavtaler med private eiendomsbesittere og næringslivet om varsling og koordinert renhold
- Vurdere rammeavtale eller prøveordning med VTA-bedrift eller annen arbeidsinkluderingsaktør for avgrensede oppgaver
- Følge opp tiltakene med enkle nøkkeltall, blant annet responstid, antall registrerte forhold og gjentakelser på samme sted

Aktuelle samarbeidsaktører

Politiet og SLT-samarbeidet

Tagging kan tas opp i kommunens forebyggende arbeid og i samarbeidet med politiet, særlig i saker som gjelder ungdomsmiljøer, skadeverk og trygghet i offentlige rom.

Næringsliv og private eiendomsbesittere

Næringslivet og private eiendomsbesittere rammes ofte direkte av tagging. Kommunen bør derfor legge til rette for dialog og erfaringsdeling om forebygging, rapportering av skadeverk og koordinering av tiltak.

Frivillige organisasjoner og lokalmiljø

Frivillige organisasjoner, nærmiljøforeninger og andre ideelle aktører kan styrke bevisstheten om trivsel, lokalt ansvar og ivaretagelse av offentlige og private uteområder.

Idrettslag og ungdomsorganisasjoner

Idrettslag og organisasjoner for barn og unge er viktige arenaer for holdningsskapende arbeid. Gjennom eksisterende aktiviteter kan de formidle konsekvensene av skadeverk og betydningen av å ta vare på felles omgivelser.

VTA-bedrifter og andre arbeidsinkluderingsaktører

VTA-bedrifter og andre arbeidsinkluderingsaktører kan være aktuelle samarbeidspartnere. Før en slik løsning eventuelt etableres, må organisering, kapasitet, kompetanse og økonomiske konsekvenser avklares.

Relevante bestemmelser

Tagging på annen manns eiendom kan rammes av straffelovens bestemmelser om skadeverk. Kommunens forebyggende innsats skjer innenfor gjeldende ansvar, myndighet og etablerte samarbeidsordninger.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Et godt samarbeid om forebygging og rask fjerning av tagging kan bidra til økt trivsel, trygghet og opplevd kvalitet i sentrum, nærmiljøene og øvrige offentlige rom.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Saken medfører ingen direkte økonomiske konsekvenser slik den foreligger. Økt bemanning, utvidet renholds frekvens, nye samarbeidsavtaler eller en prøveordning med eksterne aktører vil imidlertid kreve særskilt prioritering og finansiering utover dagens budsjettammer.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Saken har ingen vesentlige direkte konsekvenser for miljømessig bærekraft. Forebygging av tagging kan likevel bidra til å redusere behovet for rengjøring og overflatebehandling.

Ansattes medbestemmelse

Dersom tiltakene medfører endringer i organisering, bemanning eller arbeidsoppgaver, må ansattes medbestemmelse ivaretas i den videre oppfølgingen.

Vurdert for uttalelser i rådene

Saken er vurdert og anses ikke å ha behov for særskilt uttalelse fra rådene.

Vurdering

Kommunedirektøren mener at forebygging av tagging bør kombineres med rask fjerning og et forpliktende samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører. Kommunen har gode erfaringer med dagens oppfølging, men økte renholdsressurser vil kunne gi bedre kapasitet til rask og systematisk innsats, særlig i sentrum.

Utfordringen kan ikke løses av kommunen alene. Best effekt oppnås når renhold og rask oppfølging sees i sammenheng med forebygging, informasjonsdeling, koordinering og holdningsskapende arbeid.

Eksisterende samarbeidsarenaer, herunder samarbeidet med politiet og aktører i lokalsamfunnet, gir et godt grunnlag for videre arbeid. Kommunen bør samtidig være en pådriver for dialog med næringslivet og private eiendomsbesittere om varsling, koordinert oppfølging og mulige felles tiltak.

Idrettslag, ideelle organisasjoner, VTA-bedrifter og andre arbeidsinkluderingsaktører kan være aktuelle samarbeidspartnere for avgrensede oppgaver. Kommunedirektøren anbefaler likevel ikke å etablere en ny permanent ordning nå. Konkrete samarbeids- eller prøveordninger kan vurderes dersom ansvar, kapasitet, kompetanse og finansiering avklares.

Kommunedirektøren vurderer på denne bakgrunn at verbalvedtakets bestilling er ivarettatt gjennom redegjørelsen for dagens praksis, mulige tiltak for bedre renhold og aktuelle samarbeidsformer.

Alternative løsninger

Som alternativ kan kommunen etablere en særskilt prøveordning for raskere oppfølging og fjerning av tagging i samarbeid med VTA-bedrift, annen arbeidsinkluderingsaktør eller ideell aktør. En slik løsning vil kreve nærmere avklaring av rolle/ansvar, kapasitet, kompetanse, anskaffelsesmessige forhold og finansiering.

Alternative vedtak kan være:

Alternativ 1– Handlingsplan og budsjettvurdering

1. Redegjørelsen tas til orientering.
2. Kommunedirektøren bes utarbeide en handlingsplan for forebygging og fjerning av tagging i sentrum, herunder mål for responstid, samarbeid mellom aktuelle aktører og tiltak for raskere oppfølging.

3. Eventuelle forslag som medfører økte drifts- eller investeringskostnader fremmes for politisk behandling som del av kommende budsjett- og økonomiplan.

Alternativ 2 – Prøveordning for styrket innsats

1. Redegjørelsen tas til orientering.
2. Kommunedirektøren bes utrede en tidsbegrenset prøveordning for styrket oppfølging og fjerning av tagging i samarbeid med VTA-bedrift, arbeidsinkluderingsaktør eller ideell organisasjon.
3. Utredningen skal omfatte organisering, forventede effekter, økonomiske konsekvenser og finansieringsbehov.
4. Eventuell etablering av en prøveordning forutsetter særskilt finansiering og fremmes for politisk behandling som del av kommende budsjett og økonomiplan.

Konklusjon

Utredningen viser at arbeidet mot tagging bør bygge på dagens praksis, rask oppfølging, bedre renhold og samarbeid mellom kommunen, politiet, næringslivet, private eiendomsbesittere og frivillige aktører.

Kommunen har gode erfaringer med dagens arbeidsform, men økte renholdsressurser vil kunne styrke kapasiteten, særlig i sentrum. Det anbefales ikke å etablere en ny permanent ordning nå.

Kommunedirektøren anbefaler at redegjørelsen tas til orientering.



Saksnr.: 2026/15495
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 273738/2026
Klassering: P52
Saksbehandler: Anders Fjeld

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Teknisk utvalg	26.08.2026	28/26

Spørsmål til utvalgsleder 26.08.26 vedrørende bakvaktordning ferge drift

Fra Ida Kristine Dutheil, Rødt

Tidligere fergesjef ble i Fredriksstad Blad 26.05.26 sitert på at bakvaktordningen på land ble avvirket fra og med 1. mars 2025, slik at det ikke lenger var beredskap på land for å bistå skippere som får problemer under seiling. Dette fremstår som en avgjørelse tatt av direktør for teknisk, til tross for tidligere fergesjefs anbefalinger knyttet til beredskap og sikkerhetskrav fra sjøfartsmyndighetene.

Spørsmål til utvalgsleder

1. Når tidligere fergesjef hevder at avvirkningen av bakvaktordningen var i strid med sikkerhetskrav fra sjøfartsmyndighetene: Hvilke konkrete faglige og sikkerhetsmessige vurderinger gjorde avdeling teknisk før beslutningen ble tatt?

2. Har kommunen innhentet vurderinger fra sjøfartsmyndigheter eller andre maritime fagmiljøer om hvorvidt ordningen uten bakvakt tilfredsstillte gjeldende sikkerhetskrav? 3. Kan leder av teknisk utvalg garantere at økonomiske hensyn ikke ble prioritert foran sikkerhet da bakvaktordningen ble avvirket?

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen