

RAPPORT  
KARTLEGGING AV DEKNINGSGRADEN AV  
TILFLUKTSROM VED BARNESKOLER I OSLO



**MENON-PUBLIKASJON NR. 105/2024**

Av Ada Lunde, John Oskar Holmen Skjeldrum, Glenn Widenhofer, Sveinung Fjose og Magnus Utne  
Gulbrandsen

## Forord



På oppdrag for Betong Norge, Norsk Stålforbund og Byggevareindustriens Forening har Menon Economics kartlagt dekningsgraden av tilfluktsrom ved kommunale barneskoler i Oslo. Prosjektet har gått ut på å kartlegge hvor mange av de kommunale barneskolene som har et tilfluktsrom i sitt skolebygg, hvordan tilstanden på tilfluktsrommet er og hvorvidt det er plass til alle elevene ved skolen i tilfluktsrommet. Videre har vi sett nærmere på hvorvidt skolene vurderer at de har god nok beredskap, dersom en alvorlig hendelse skulle oppstå, herunder krigshandlinger eller terror, og de ikke har tilgang til tilfluktsrom.

Ansvarlig partner for prosjektet har vært Magnus Utne Gulbrandsen. Ada Lunde har fungert som operativ prosjektleder, med John Oskar Holmen Skjeldrum som prosjektmedarbeider. Glenn Widenhofer har bidratt med innspill i rapporten. Sveinung Fjose har vært kvalitetssikrer. Arbeidet har vært gjennomført i perioden april til juli 2024.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi ønsker å takke alle skolene som har bidratt til dette prosjektet, som har vært helt avgjørende for gjennomføringen av prosjektet.

Vi takker Betong Norge, Norsk Stålforbund og Byggevareindustriens Forening for et spennende og interessant oppdrag!

---

Juli 2024

Magnus Utne Gulbrandsen  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

---

Juli 2024

Ada Lunde  
Operativ prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUKSJON</b>	<b>5</b>
<b>2 HVA ER FORMÅLET MED TILFLUKTSROM?</b>	<b>6</b>
2.1 Hva er tilfluktsrom?	6
2.2 Hvor mange tilfluktsrom er det i Norge og hvor er de?	7
2.3 Når og hvorfor vi trenger tilfluktsrom	8
2.4 Økt sikkerhetspolitisk spenningsnivå i Europa fører til økt oppmerksomhet på beredskap og de sivile beskyttelsestiltakene	8
2.5 Det har ikke blitt bygget nye tilfluktsrom på 26 år, og tilstanden på eksisterende tilfluktsrom er usikker	9
<b>3 METODISK FREMGANGSMÅTE</b>	<b>10</b>
<b>4 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN</b>	<b>11</b>
4.1 Tilgang og tilstand på tilfluktsrommene	11
4.2 Skolenes vurdering av hvilke trusselsituasjoner som er mest aktuelle	13
4.3 Vurderinger fra skolene knyttet til tilfluktsrom og trusselsituasjoner	15
<b>5 ANDRE FORHOLD KNYTTET TIL SKOLENES BEREDSKAPSEVNE OG DEKNINGSGRAD</b>	<b>16</b>
5.1 Flere av skolene opplever at de ikke er godt nok beskyttet mot alvorlige hendelser	16
5.2 Det er usikkert hvilke andre beskyttelsestiltak skoler har tilgjengelig ved krigshandlinger, dersom de ikke har egne tilfluktsrom	17
5.3 Dekningsgraden av tilfluktsrom er høyere i Sverige og Finland.	18

## Sammendrag

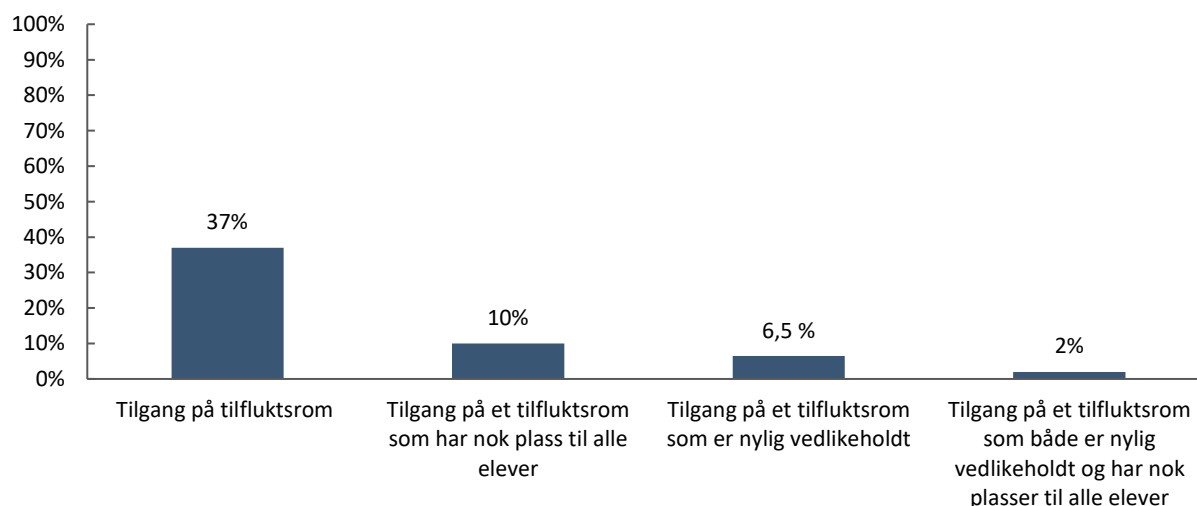
I denne rapporten har vi sett på dekningsgraden av tilfluktsrom ved kommunale barneskoler i Oslo. I Norge har tilgangen til tilfluktsrom kommet på dagsorden igjen, etter den russiske invasjonen i Ukraina i 2022. Etter en lang periode med fredstid er nå det sikkerhetspolitiske klimaet i Europa endret, og interessen for beredskap og sivile beskyttelsestiltak har økt. I sammenlignbare land, som Sverige og Finland, har også tilgangen til tilfluktsrom kommet mer på dagsorden de siste årene, og i begge har land har det vært et fokus på å bygge flere tilfluktsrom og å forbedre tilstanden på eksisterende tilfluktsrom.

Med dekningsgrad menes antall plasser i tilfluktsrommene sett opp mot antall mennesker som skal ha tilgang til tilfluktsrommet. På nasjonalt nivå har vi en dekningsgrad på 45 prosent i Norge, det vil altså si antall plasser i alle tilfluktsrom i Norge, sett opp mot hele befolkningen. Til sammenligning har Sverige en dekningsgrad på 70 prosent, og Finland på 87 prosent. Disse tallene inkluderer imidlertid *ikke* tilstandsvurderinger ved tilfluktsrommene, ei heller geografisk plassering av tilfluktsrommene. I flere kartlegginger, deriblant fra Kommunerevisjonen, Totalberedskapskommisjonen, FFI, Aftenposten og NRK finner de at tilstanden på flere tilfluktsrom ikke er forsvarlig og at tilfluktsrommene potensielt ikke kan brukes. Dette kan redusere den reelle dekningsgraden til tilfluktsrommene, hvis tilfluktsrommene ikke kan tas i bruk og dermed beskytte befolkningen ved behov. Det kan altså være at dekningsgraden i Norge er lavere enn på 45 prosent.

For å kartlegge dekningsgraden av tilfluktsrom ved de kommunale barneskolene i Oslo har vi sendt ut en spørreundersøkelse til skoleledelsen, der vi fått respons fra nærmere 100 respondenter. De representerer 91 ulike kommunale barneskoler i Oslo. Ettersom det finnes 116 kommunale barneskoler i Oslo, gir dette en svarprosent på nærmere 80 prosent.

Se figuren under for en oversikt over dekningsgraden av tilfluktsrom ved barneskoler i Oslo, basert på ulike kriterier.

**Figur 0-1 Andelen av de kommunale barneskolene som oppgir at de har tilgang på tilfluktsrom, etter gitte kriterier. N=91. Kilde: Menon Economics**



Som figuren vår viser, oppgir 37 prosent av barneskolene i Oslo tilfluktsrom. 57 prosent av barneskolene oppgir at de *ikke* har eget tilfluktsrom i skolebygget, og ytterligere 5 prosent oppgir at de *ikke vet* om de har tilfluktsrom i sitt skolebygg. Hvis vi justerer for antall plasser i tilfluktsrommene, og ser dette opp mot antall elever ved

skolene, er dekningsgraden på omtrent 10 prosent. Dersom vi ser på antall skoler som oppgir at de har et nylig vedlikeholdt tilfluktsrom og som kan benyttes i dag, er dekningsgraden på 6,5 prosent av alle de kommunale barneskolene. Hvis vi ser på de skolene som oppgir at de både har plass til alle elevene sine i tilfluktsrommet og har et nylig vedlikeholdt tilfluktsrom, er dekningsgraden kun på 2 prosent for kommunale barneskoler i Oslo.

**Dekningsgraden av tilfluktsrom ved kommunale barneskoler i Oslo er på 2 prosent, dersom vi krever at tilfluktsrommet skal være nylig vedlikeholdt og klart til bruk, samt at det skal være plass til alle elevene ved barneskolen.**

Flere av skolene som ikke har tilgang til tilfluktsrom i dag, oppgir at de ikke føler seg trygge på egen beredskap, dersom det skulle oppstå en situasjon knyttet til krig eller terror. Hvorvidt det finnes kompensierende tiltak som har tilstrekkelige god beskyttelsesevne som tilfluktsrom, er usikkert. Dette er også informasjon flere av skolene etterlyser.

# 1 Introduksjon

Tilfluktsrom er permanente beskyttelsesrom som skal beskytte befolkningen mot skader ved krigshandlinger. I tillegg kan tilfluktsrom beskytte befolkningen mot en rekke andre farer, inkludert naturkatastrofer, ulykker, militære trusler og terrorangrep. Varsling av befolkningen, evakuering av sivilbefolkningen i krig, eller ved trusler om krig, samt dekning av sivilbefolkningen i tilfluktsrom er de gjeldende sivile beskyttelsestiltakene, definert i Sivilbeskyttelsesloven.<sup>1</sup> Tilfluktsrom har en sentral funksjon når det kommer til beredskap og i dagens uforutsigbare verden har beredskap og sikkerhet fått mer oppmerksomhet.

Selv om tilfluktsrom er en sentral del av de sivile beskyttelsestiltakene i Norge, er det likevel noe de færreste tenker over i det daglige. Tilfluktsrom blir sjeldent tatt i bruk, og er rom vi håper at vi aldri får bruk for i fremtiden. Imidlertid har Russlands invasjon av Ukraina ført til at tilgangen og tilstanden på tilfluktsrommene i Norge har kommet på dagsorden. Flere kartlegginger og rapporter viser at mange av tilfluktsrommene ikke er holdt i forsvarlig stand. Kommunerevisjonen ved Oslo Kommune skrev i en rapport høsten 2023 at de kommunale tilfluktsrommene i Oslo er i en uforsvarlig tilstand. I verste fall kan dårlig tilstand på tilfluktsrommene føre til at de ikke kan brukes i en nødsituasjon.<sup>2</sup> Denne vurderingen kommer også frem i Totalberedskapskomisjonens rapport fra 2023.<sup>3</sup> I 2022 viste Aftenposten at tilfluktsrommene ved flere skoler var i dårlig stand, og tilfluktsrommene ikke kunne bli klargjort ved en eventuelt trusselsituasjon.<sup>4</sup> I tillegg har Aftenposten kartlagt at flere av de nyeste skolebyggene blir bygget uten tilfluktsrom.<sup>5</sup> Videre har NRK skrevet om dette ved flere anledninger, og har også avdekket at det har vært sviktende tilsyn på tilfluktsrommene.<sup>6</sup> Dette reiser spørsmål om hvordan vi som samfunn er rustet til å håndtere alvorlige krisesituasjoner og om eksisterende beredskapsplaner er tilstrekkelige.

I denne rapporten har vi sett på dekningsgraden av tilfluktsrom ved barneskoler i Oslo. Det vil si at vi kartlegger hvor mange av de kommunale barneskolene som har tilgang på tilfluktsrom i eget skolebygg, eller om de alternativt har tilgang til et tilfluktsrom i nærheten av skolebygget. I tillegg har vi kartlagt tilstanden på tilfluktsrommene, for å si noe om reell dekningsgrad. Videre har vi identifisert de trusselsituasjonene som skolene vurderer som mest nærliggende mot sin skole, og ved hvilke av trusselsituasjoner et tilfluktsrom er mest aktuelt å bruke. Vi presenterer kun den samlede dekningsgraden av tilfluktsrommene i denne rapporten, og vil ikke nevne hvilke skoler som har tilgang på tilfluktsrom og hvilke som ikke har det.

---

<sup>1</sup> Forsvarets forskningsinstitutt. (2016). «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak». Tilgjengelig [her](#)

<sup>2</sup> Kommunerevisjonen. (2023). «Tilfluktsrom» Tilgjengelig [her](#)

<sup>3</sup> Totalberedskapskomisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

<sup>4</sup> Aftenposten. (2022). «Sjekket alle tilfluktsrom på skolene: Mangler sanitæranlegg og blir brukt som lager». Tilgjengelig [her](#)

<sup>5</sup> Aftenposten. (2022). «Sløyfer bomberom i nye bygg for barn». Tilgjengelig [her](#)

<sup>6</sup> NRK. (2022). «Utdaterte tilfluktsrom: Mener politikerne ikke har brydd seg nok». Tilgjengelig [her](#)

## 2 Hva er formålet med tilfluktsrom?

### 2.1 Hva er tilfluktsrom?

Et tilfluktsrom er et permanent beskyttelsesrom som skal verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger. I Norge er tilfluktsrommene hovedsakelig dimensjonert til å redusere skadevirkninger som følge av trykkbølger ved eksplosjoner i krigshandlinger. Noen tilfluktsrom er utstyrt med mekanisk ventilasjon og ABC-filter for å beskytte mot farlige gasser, og enkelte kan redusere stråling.<sup>7</sup> Forskriften om bygging av tilfluktsrom har blitt revidert flere ganger, noe som har bidratt til ulike føringer for kravene i tilfluktsrommene, som byggeiere og kommunene innretter seg etter. Det er flere krav til tilfluktsrom i forskriften. Det er blant annet et krav om at tilfluktsrommene skal kunne tas i bruk med 72 timers varsel og folk må kunne oppholde seg der i minst 6 timer sammenhengende. Det skal være 0,6 kvadratmeter fri gulvflate per person i oppholdsrommet. Utstyrskrav varierer med størrelsen på tilfluktsrommet, men skal tillate kontinuerlig opphold i 6 timer.<sup>8</sup>

I Norge finnes det både private tilfluktsrom og offentlige tilfluktsrom. Ifølge forskriften bygges de offentlige tilfluktsrommene av kommunen og er ment for befolkningen i området, mens de private tilfluktsrommene er ment for de som normalt oppholder seg på eiendommen. Eier og bruker av tilfluktsrommet skal holde det vedlike og har ansvaret for at det klargjøres til bruk.<sup>9</sup> Ettersom kommuner er skoleeier av de kommunale grunnskolene, er det kommunene som har det overordnede ansvaret for dette. Ansvaret kan imidlertid bli overført til kommunale virksomheter som blir oppnevnt som byggeier.<sup>10</sup>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har det overordnede ansvaret for tilsyn med bygging og vedlikehold av tilfluktsrom. De gir også supplerende regler og bestemmelser om planlegging, utførelse, utstyr, vedlikehold og kontroll.<sup>11</sup> I henhold til sivilbeskyttelsesloven er eier og bruker pliktig til å holde tilfluktsrommene i forsvarlig stand. For private tilfluktsrom har også eier og bruker ansvaret for tilfluktsromtjeneste.<sup>12</sup> Sivilforsvaret har ansvar for tilsyn med offentlige og private tilfluktsrom, og kan gi informasjon om kravene og prosessen for å bygge dem. Kommunene plikter å bidra til å gjennomføre Sivilforsvarets oppgaver.<sup>13 14</sup>

Ifølge forskriften om tilfluktsrom, skal tilfluktsrom kun gi beskyttelse ved krigshandlinger. I forskriften står det ingenting om hvorvidt tilfluktsrommene skal beskytte mot andre kriser, som naturkatastrofer, ulykker eller terrorhandlinger.<sup>15</sup> Likevel kan tilfluktsrom gi beskyttelse ved andre kriser, som for eksempel terrorhandlinger, militære trusler, naturkatastrofer eller lignende hendelser.<sup>16 17</sup> I vår kartlegging finner vi at flere av skolene vurderer at tilfluktsrom kan være egnede beskyttelsesrom ved flere trusselsituasjoner utover krigshandlinger, deriblant ved terrorhandlinger.

---

<sup>7</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). «Forskrift om tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>8</sup> Dette er ikke en utfyllende liste. En fullstendig liste over krav ved tilfluktsrom er i forskriften, som er tilgjengelig [her](#)

<sup>9</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). «Forskrift om tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>10</sup> Store Norske Leksikon. (2024). «Skoleeier». Tilgjengelig [her](#)

<sup>11</sup> Store Norske Leksikon. (2022). «Tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>12</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). «Sivilbeskyttelsesloven». Tilgjengelig [her](#)

<sup>13</sup> Stortinget. (2024). «Skriftlig spørsmål fra Tor André Johnsen (FrP) til Justis- og beredskapsministeren». Tilgjengelig [her](#)

<sup>14</sup> Sivilforsvaret. (N/A). «Om tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>15</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). «Forskrift om tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>16</sup> Utdanningsdirektoratet. (2024). «Hvordan forebygge og håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole?». Tilgjengelig [her](#)

<sup>17</sup> NRK. (2017). «Tilfluktsrom kan bli aktuelle ved terroraksjoner». Tilgjengelig [her](#)





som ved Jernbanetorget og Carl Berner. Det er imidlertid flere områder som ikke har offentlige tilfluktsrom, som for eksempel Bygdøy eller området fra Kværnerbyen, til Tveita og Oppsal, til Mortensrud.

### 2.3 Når og hvorfor vi trenger tilfluktsrom

De første offentlige tilfluktsrommene i Norge ble etablert under andre verdenskrig. Da var det plass til 60 000 mennesker ved tilfluktsrom i Oslo, og 1 700 i Trondheim. Dette var siste gang tilfluktsrommene ble brukt i større grad i Norge, hvor de ble brukt for å beskytte befolkningen mot flyangrep og bomber. Etter krigen begynte oppbyggingen av et nytt sivilforsvar, som ble underlagt Justisdepartementet i 1947.<sup>20</sup> En forskrift om tilfluktsrom ble dermed utarbeidet i 1948, som satte krav til konstruksjon og bygging av tilfluktsrom. Etter dette ble det bygd en rekke tilfluktsrom, spesielt under den kalde krigen. I 1998 sluttet Stortinget seg til et forslag fra Regjeringen om å stanse utbyggingen av offentlige og private tilfluktsrom, og ingen nye tilfluktsrom har blitt bygd siden.<sup>21 22</sup> Det var fremdeles vurdert at tilfluktsrom fortsatt skulle være en del av beskyttelsen samfunnet skal gi borgerne, og eksisterende tilfluktsrom skulle fremdeles vedlikeholdes.<sup>23</sup>

I dag blir flesteparten av tilfluktsrommene tatt i bruk til andre formål, som sosiale formål, treningsrom eller lager. Dette samsvarer med at det i forskriften om tilfluktsrom står at tilfluktsrommene skal kunne gis en hensiktsmessig utnyttelse i fredstid. I vår kartlegging finner vi også at 90 prosent av tilfluktsrommene ved barneskolene i dag blir brukt, deriblant til lager (70 prosent), sosiale formål (10 prosent) og garderober (10 prosent). Det er imidlertid forutsatt at rommets beskyttelsesevne ikke skal reduseres av dette formålet, og at det skal kunne klargjøres som tilfluktsrom i løpet av 72 timer.

### 2.4 Økt sikkerhetspolitisk spenningsnivå i Europa fører til økt oppmerksomhet på beredskap og de sivile beskyttelsestiltakene

Etter flere tiår preget av fred, spesielt i den vestlige verden, har trusselbildet endret seg. Dagens verdensbilde er i større grad preget av konflikt og usikkerhet enn tidligere, spesielt aktualisert etter Russlands invasjon av Ukraina. Det sikkerhetspolitiske spenningsnivået har endret seg for Norge og for verdenssamfunnet.<sup>24</sup> Tilfluktsrommene inngår i totalberedskapen ved at sivilbefolkningen ved angrep og konflikt kan søke tilflukt i egnede rom som beskytter mot skade. Det er spesielt i storbyer tilfluktsrom vurderes som nødvendige, da høyt befolkede områder med infrastruktur kan være mål for aktører som ønsker å svekke norske interesser og verdier. Selv i angrep hvor sivilbefolkningen ikke er hovedmålet, er det stor sannsynlighet for at de kan komme til skade av angrepene. Selv om tilfluktsrommene er bygget for å verne mot luftangrep og eksplosjoner, kan de også gi beskyttelse i andre krisesituasjoner, som terror og naturkatastrofer.<sup>25 26</sup>

Totalberedskapskommisjonen anbefaler at beredskap må prioriteres. I utredningen nevnes tilfluktsrom som et sivilt beskyttelsestiltak, og det vises til flere utredninger som kartlegger mangler ved de eksisterende tilfluktsrommene.<sup>27</sup> I Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sin vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak fra 2016, kom det frem at utformingen og forfatningen av beskyttelsestiltakene ikke er

<sup>20</sup> Sivilforsvaret. (N/A). «Historia til Sivilforsvaret». Tilgjengelig [her](#)

<sup>21</sup> Sivilforsvaret. (N/A). «Om tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>22</sup> St.meld. nr. 25 (1997-98) og Innst. S. nr. 241 (1997-98).

<sup>23</sup> Forsvarskomiteen. (2004). Innst. S. nr. 49. Tilgjengelig [her](#)

<sup>24</sup> Ulriksen, Ståle for Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). (2024). «Framtidig forsvar for Norge: Innspill til langtidsplan og forsvarskonsept». Tilgjengelig [her](#)

<sup>25</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

<sup>26</sup> Forsvarets forskningsinstitutt. (2016). «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak». Tilgjengelig [her](#)

<sup>27</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

optimale for et moderne Norge, og at tiltakene dermed ikke er fullverdige eller troverdige som beskyttelse mot en eventuell krig eller andre alvorlige trusselsituasjoner. Dette skyldes blant annet at offentlige tilfluktsrom er flere tiår gamle, med det nyeste bygget i 1998, samt samfunnsmessige endringer knyttet til demografi og urbanisering. Dette påvirker både effekten av og tilgangen på tilfluktsrom. Videre ble det også vurdert allerede i 2016 at trusselbildet i Norge har ført til økt sårbarhet, og at dette påvirker beskyttelsesgraden av de sivile beskyttelsestiltakene.<sup>28</sup>

## 2.5 Det har ikke blitt bygget nye tilfluktsrom på 26 år, og tilstanden på eksisterende tilfluktsrom er usikker

Selv om det ikke har vært et krav om å bygge nye tilfluktsrom siden 1998, har det likevel vært krav om at eksisterende tilfluktsrom skal bli vedlikeholdt. Imidlertid har Totalberedskapskommisjonen vurdert at dette i liten grad har blitt gjort.<sup>29</sup> Videre viser også en rapport fra Kommunerevisjonen i Oslo, fra oktober 2023, at vedlikeholdsarbeidet for kommunale tilfluktsrom i Oslo i liten grad var forsvarlig. I kartleggingen til Kommunerevisjonen, finner de at ingen av virksomhetene som har ansvar for tilfluktsrommene, har rutiner eller praksis for å planlegge eller gjøre nødvendig av vedlikeholdsarbeid.<sup>30</sup> Aftenposten har gjennomført flere undersøkelser av tilstanden og dekningsgraden av tilfluktsrom, der de blant annet fant at det ikke blir bygget tilfluktsrom ved nye skolebygg. Videre fant Aftenposten i en annen undersøkelse at det var flere mangler og generelt en dårlig tilstand på flere tilfluktsrom.<sup>31</sup> I en kartlegging fra NRK fant de også at færre enn 1 000 av tilfluktsrommene er kontrollert av Sivilforsvaret, grunnet manglende ressurser.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Forsvarets forskningsinstitutt. (2016). «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak». Tilgjengelig [her](#)

<sup>29</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

<sup>30</sup> Kommunerevisjonen. (2023). «Tilfluktsrom». Tilgjengelig [her](#)

<sup>31</sup> Aftenposten. (2022). «Sjekket alle tilfluktsrom på skolene: Mangler sanitæranlegg og blir brukt som lager». Tilgjengelig [her](#)

<sup>32</sup> NRK. (2022). «Mens vi venter på krigen». Tilgjengelig [her](#)

### 3 Metodisk fremgangsmåte

For å kartlegge beliggenheten til offentlige tilfluktsrom, har vi brukt geodata fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Basert på dataen til DSB, har vi kartlagt hvor mange offentlige tilfluktsrom det er i Oslo, hvor de er plassert og hvor mange plasser det er i tilfluktsrommene.

For å kartlegge tilgangen på tilfluktsrom ved de kommunale barneskolene i Oslo, har vi sendt ut en spørreundersøkelse til skoleledelsen. Vi har sendt ut spørreundersøkelsen til alle de 116 kommunale barneskolene i Oslo. I spørreundersøkelsen har vi spurt om skolene har tilgang på tilfluktsrom, hva tilstanden på tilfluktsrommet er og om det er nok plasser til elevene. I tillegg har vi hatt kontakt med noen av skolene per telefon og mail.

Med dekningsgrad menes antall plasser i tilfluktsrommene sett opp mot antall mennesker som skal ha tilgang til tilfluktsrommet. På nasjonalt nivå ser vi på antall plasser totalt sett i alle tilfluktsrommene i Norge opp mot hele befolkningen. I Oslo ser vi på antall plasser i alle tilfluktsrom i Oslo, sett opp mot Oslos befolkning. Dette tar imidlertid ikke høyde for avstand til tilfluktsrommene eller tilstanden på tilfluktsrommene.

For å kartlegge dekningsgraden på tilfluktsrommene ved barneskolene har vi sett på flere størrelser, for å se på *reell* dekningsgraden. Den første størrelsen tar utgangspunkt i hvorvidt en skole har tilfluktsrom eller ikke. Den andre størrelsen tar utgangspunkt i hvordan tilstanden på tilfluktsrommet er. Dersom det er mangler og behov for vedlikehold, er det ikke garantert at tilfluktsrommet kan benyttes. Vi har imidlertid ikke kontrollsjekket dette, og dette er basert på hva skolene oppgir. Den tredje størrelsen tar utgangspunkt i hvor mange plasser det er i tilfluktsrommet, og hvor mange elever skolen har. Dersom det er flere elever enn plasser, vurderer vi at det ikke er dekningsgrad for alle elevene skolen. Den fjerde størrelsen er en krysning mellom tilstand og antall plasser, altså at tilfluktsrommet er nylig vedlikeholdt og klart til bruk, og at det er nok plasser til alle elevene i tilfluktsrommet.

Vi har også sett på en rekke sentrale dokumenter knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Først har vi sett på lovverket, herunder forskriften om tilfluktsrom, sivilbeskyttelsesloven og sikkerhetsloven. Videre har vi sett på analyser, rapporter og veiledere fra sentrale aktører innen sikkerhet og beredskap, som Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet (DSB), Sivilforsvaret, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). I tillegg har vi lest flere stortingsmeldinger og rapporter fra Justis- og beredskapsdepartementet som viser de politiske prosessene knyttet til forskriften om tilfluktsrom og vurderingene som ble gjort rundt å fryse kravet om utbygging av tilfluktsrom, samt Totalberedskapskommisjonens rapport fra 2023. I tillegg har Kommunerevisjonens rapport om tilfluktsrom i Oslo vært viktig lesing. Vi har også lest flere nyhetsartikler fra Aftenposten og NRK, som har gjort flere kartlegginger om tilgang og tilstanden på tilfluktsrom.

## 4 Resultater fra spørreundersøkelsen

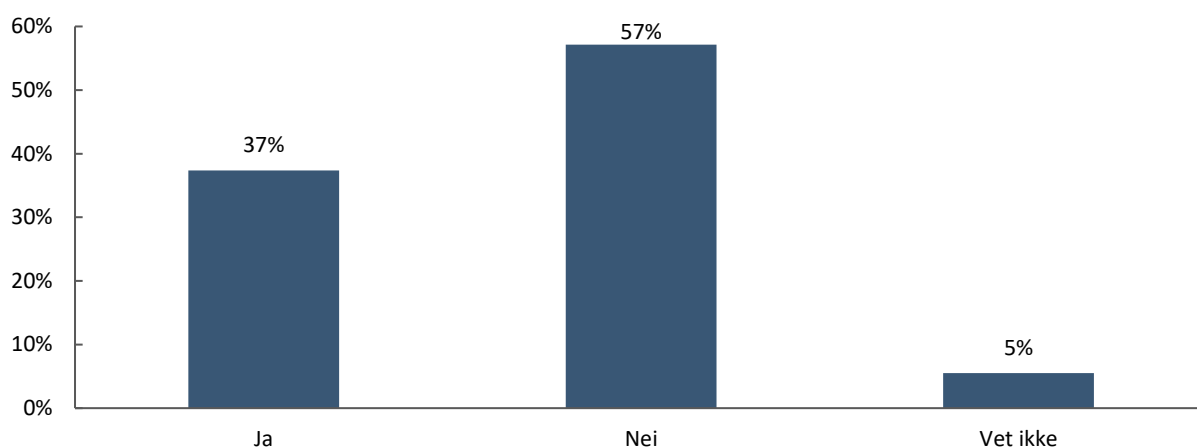
I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra kartleggingen, som primært er basert på en spørreundersøkelse samt korrespondanse per telefon og mail med skoleledelsen i barneskoler i Oslo. Vi beskriver resultatene i tre deler: 1) tilgang og tilstand på tilfluktsrommene, 2) skoleledelsens vurdering av trusselsituasjoner og 3) tilbakemeldinger og vurderinger fra skoleledelsen vedrørende tilfluktsrom.

### 4.1 Tilgang og tilstand på tilfluktsrommene

I kartleggingen har vi fått svar fra omtrent 100 respondenter, som representerer 91 forskjellige kommunale barneskoler i Oslo. I Oslo er det 116 kommunale barneskoler. Det vil si at kartleggingen vår dekker i underkant av 80 prosent av de kommunale barneskolene i Oslo. Det er primært rektorer eller assisterende rektorer som har svart på spørreundersøkelsen. I tillegg har vi fått svar fra vaktmestere, driftsledere, ansvarlige for administrasjon og kontor, konsulenter og undervisningsinspektører.

I figuren under viser vi andelen av de kommunale barneskolene i Oslo som har tilgang på tilfluktsrom.

Figur 4-1 Andelen av kommunale barneskoler som har tilfluktsrom i Oslo. N=91. Kilde: Menon Economics.

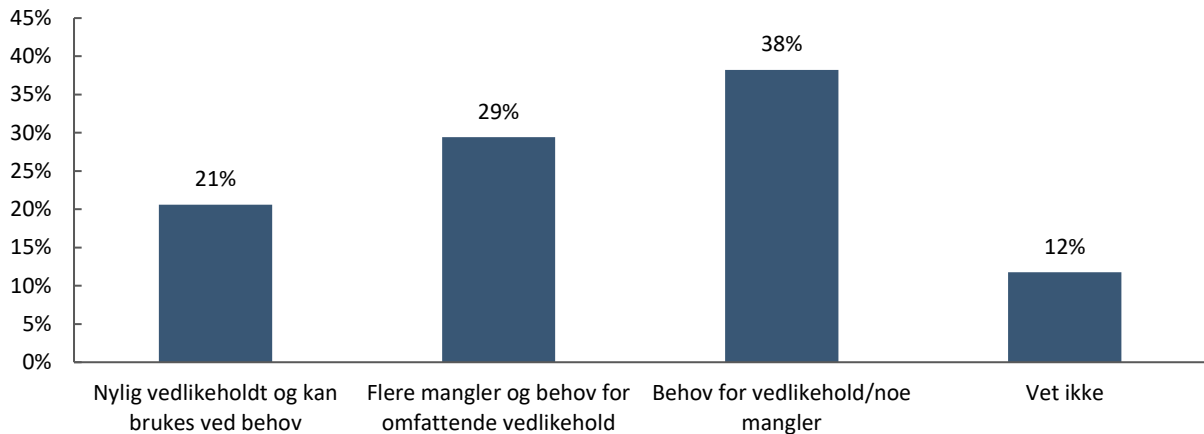


Som vist i figuren over, finner vi at 57 prosent av barneskolene oppgir at de *ikke* har tilgang til tilfluktsrom i sitt skolebygg. I tillegg oppgir 5 prosent at de *ikke vet* om de har tilgang til tilfluktsrom eller ikke. 37 prosent av barneskolene oppgir at de har tilgang til tilfluktsrom i sitt skolebygg.

#### 4.1.1 Kun 21 prosent av tilfluktsrommene er nylig vedlikeholdt og kan benyttes som de er

Tilstanden på tilfluktsrom er en viktig indikator for å vurdere om det reelt sett kan brukes eller ikke. Skoleledernes vurdering av dette er gjengitt i figuren under.

Figur 4-2 Tilstanden på tilfluktsrom ved de skolene som oppgir at de har tilgang på tilfluktsrom i eget skolebygg. N=34.  
Kilde: Menon Economics.



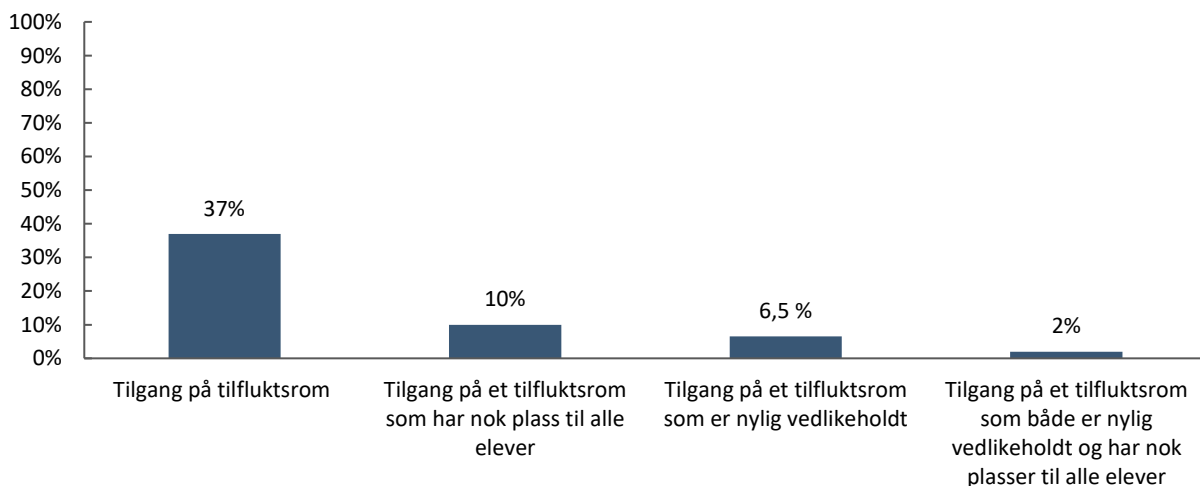
Av de 34 barneskolene som oppgir at de har tilgang til tilfluktsrom i sitt skolebygg, finner vi at i underkant av 70 prosent av disse oppgir at det er mangler og behov for omfattende vedlikehold av tilfluktsrommet i varierende grad. I figuren over skiller vi mellom de skolene som oppgir at det enten er et generelt behov for vedlikehold (38 prosent), og de som oppgir at det er *flere* mangler og behov for omfattende vedlikehold (29 prosent). 21 prosent av skolene oppgir at tilfluktsrommet er nylig vedlikeholdt.

#### 4.1.2 Dekningsgraden av tilfluktsrom ved barneskolene i Oslo kan være så lav som 2 prosent

Dekningsgrad handler også om hvorvidt det er plass til alle elevene i tilfluktsrommene. Av de 34 skolene som oppgir at de har tilfluktsrom, er det kun 9 som oppgir at de har plass til alle elevene ved skolen i tilfluktsrommet. De resterende oppgir at de enten ikke har plass til alle elever eller at de ikke vet hva kapasiteten er.

Se figuren under for en oversikt over dekningsgraden av tilfluktsrom ved barneskoler i Oslo, basert på ulike kriterier.

Figur 4-3 Andelen av de kommunale barneskolene som oppgir at de har tilgang på tilfluktsrom, etter gitte kriterier. N=91.  
Kilde: Menon Economics



Som figuren over viser, oppgir 37 prosent av barneskolene i Oslo tilfluktsrom. 57 prosent av barneskolene oppgir

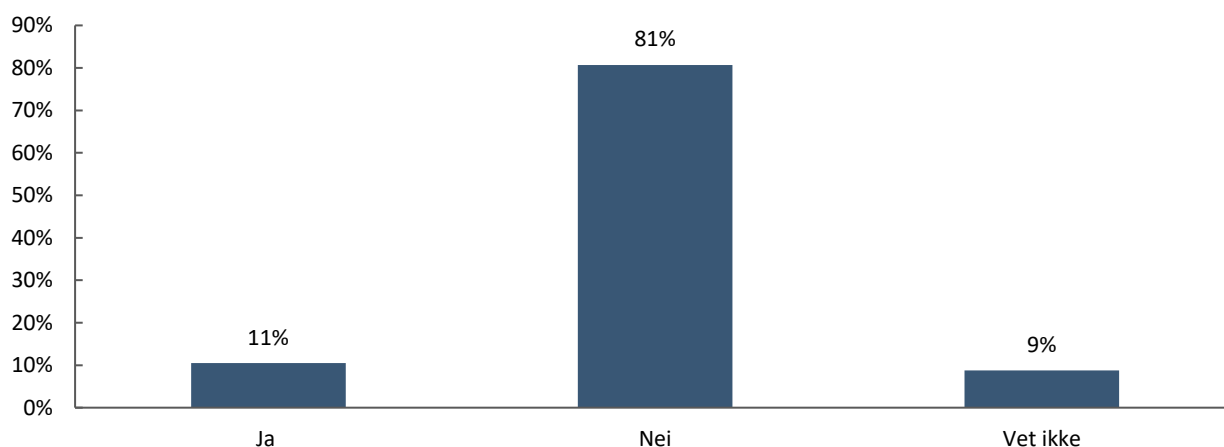
at de *ikke* har eget tilfluktsrom i skolebygget, og ytterligere 5 prosent oppgir at de *ikke vet* om de har tilfluktsrom i sitt skolebygg. Hvis vi justerer for antall plasser i tilfluktsrommene, og ser dette opp mot antall elever ved skolene, er dekningsgraden på omtrent 10 prosent. Dersom vi ser på antall skoler som oppgir at de har et nylig vedlikeholdt tilfluktsrom og som kan benyttes i dag, er dekningsgraden på 6,5 prosent av alle de kommunale barneskolene. Hvis vi ser på de skolene som oppgir at de både har plass til alle elevene sine i tilfluktsrommet og har et nylig vedlikeholdt tilfluktsrom, er dekningsgraden kun på 2 prosent for kommunale barneskoler i Oslo.

**Dekningsgraden av tilfluktsrom ved kommunale barneskoler i Oslo er på 2 prosent, dersom vi krever at tilfluktsrommet skal være nylig vedlikeholdt og klart til bruk, samt at det skal være plass til alle elevene ved barneskolen.**

### 4.1.3 Noen har tilfluktsrom utenfor skolen, men har begrenset kunnskap om tilstanden

I undersøkelsen har vi ønsket å kartlegge om de skolene som ikke har tilfluktsrom i eget skolebygg, har tilgang til et tilfluktsrom i nærheten av skolebygget. Dette vises i figuren under.

**Figur 4-4 Andel av barneskoler som har tilgang til et tilfluktsrom utenfor sitt skolebygg, men som *ikke* har tilfluktsrom i eget skolebygg. N=57**



I figuren over vises at 81 prosent ikke har tilgang til tilfluktsrom i nærheten av skolebygget, og at 9 prosent ikke vet om de har dette. 11 prosent oppgir at de har tilgang til et tilfluktsrom i nærheten av bygget.

Når det kommer til antall plasser og tilstandsvurdering for tilfluktsrommene som er utenfor skolebygget, er dette mer usikkert. Samtlige skoler som har tilgang til et tilfluktsrom utenfor eget skolebygg, oppgir at de ikke kjenner til tilstanden på tilfluktsrommet. I tillegg oppgir flere at de deler tilfluktsrommet med andre bygg og institusjoner, som kan påvirke hvor høy dekningsgrad dette har for skolene. Det vil si at det er usikkert hvorvidt det er plass til alle personer som er tilknyttet disse tilfluktsrommene, både fra skolene vi har snakket med, og fra de andre aktørene som har tilgang til tilfluktsrommet.

## 4.2 Skolenes vurdering av hvilke trusselsituasjoner som er mest aktuelle

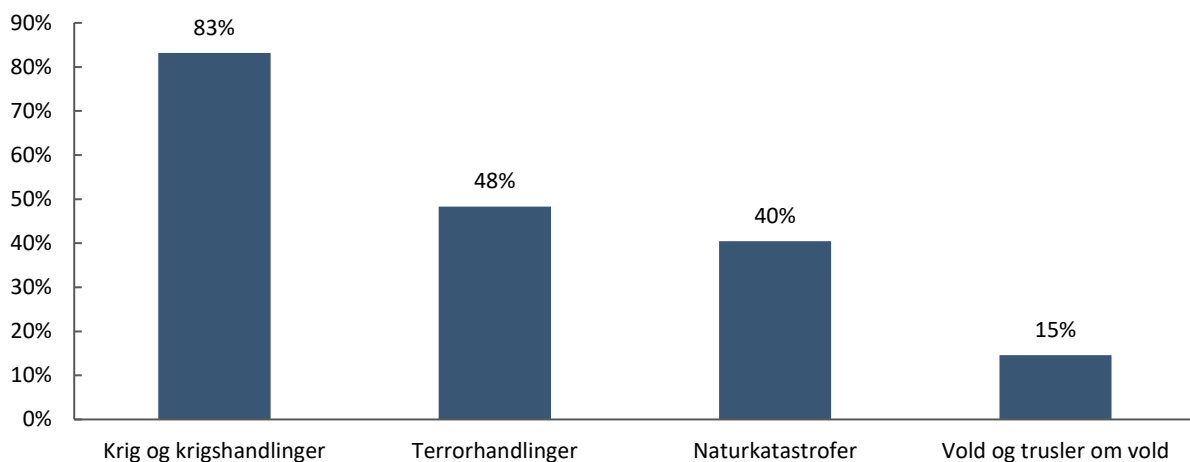
I spørreundersøkelsen har vi også kartlagt når skolene vurderer at det er aktuelt å bruke tilfluktsrom, og hvilke trusselsituasjoner skolene oppfatter som mest aktuelle. Det er viktig å se dette i sammenheng, for å kunne si noe om hvorvidt skolene opplever at de har evne til å beskytte elever og ansatte ved de ulike trusselsituasjonene. I

rapporten har vi ikke kartlagt hvilke andre beskyttelsestiltak skolene har, utover tilfluktsrom. Betraktninger rundt dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

I analysen skiller vi mellom terrorhandlinger og voldshandlinger. Terrorhandlinger har vi definert etter definisjonen til PST og sikkerhetsloven, som er definert som alvorlig kriminalitet som ofte har forbindelser på tvers av landegrenser.<sup>33</sup> Etter sikkerhetsloven er terrorhandlinger blant annet definert som ulovlig bruk av makt eller vold mot personer og eiendom for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.<sup>34</sup> Vold og trusler om vold er forstått som voldshandlinger som ikke er omfattet av definisjonen av terror. Vold vil derfor være situasjoner som blant annet omhandler vold mellom elever, mellom elev og ansatt, mellom ansatte, eller fra utenforstående personer, men som ikke har et politisk, religiøst eller ideologisk mål.

I figuren under vises de ulike situasjonene skolene vurderer at et tilfluktsrom er aktuelt å bruke.

**Figur 4-5 I hvilke situasjoner er det aktuelt å bruke et tilfluktsrom? N=89**



Som vist i figuren over, vurderer 83 prosent av skolene at det er aktuelt å bruke tilfluktsrom ved krig og krigshandlinger, og i underkant av 50 prosent vurderer at det er aktuelt å bruke et tilfluktsrom ved terrorhandlinger. Videre vurderer 40 prosent at det er aktuelt ved naturkatastrofer, og kun 15 prosent at det er aktuelt ved vold og trusler om vold.<sup>35</sup>

Videre har vi bedt skolene ta stilling til hva slags trusler de vurderer som mest nærliggende mot egen skole. Overordnet finner vi at skolene vurderer vold og trusler om vold, samt terrorhandlinger som de mest nærliggende truslene. Dette er sammenfallende med den siste rapporten fra Utdanningsforbundet, som viser at flere lærere har opplevd økt vold og trakassering på jobb fra 2018 til 2024,<sup>36</sup> samt PST sin siste rapportering om trusselbildet for 2024.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Politiets sikkerhetstjeneste. (2021). «Terrorisme». Tilgjengelig [her](#)

<sup>34</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). «Sikkerhetsloven». Tilgjengelig [her](#)

<sup>35</sup> Et skjæringspunkt mellom terrorhandlinger og voldssituasjoner kan være skoleskyting, som både kan defineres som terrorhandlinger og som voldshandlinger. I spørreundersøkelsen har vi ikke vurdert dette som en enkeltstående trusselsituasjon, slik at noen av skolene kan ha hatt ulike definisjoner av dette, og dermed kategorisert dette ulikt.

<sup>36</sup> Utdanningsforbundet. (2024). «Vold og trusler i lærerhverdagen». Tilgjengelig [her](#)

<sup>37</sup> Politiets sikkerhetstjeneste. (2024). «Nasjonal trusselvurdering 2024». Tilgjengelig [her](#)

Krig og krigshandlinger (samt naturkatastrofer) vurderes av skolene som mindre nærliggende trusler. Samtidig påpeker flere av skolene som ikke har tilfluktsrom at de er usikre på om de har god nok beredskap, dersom en krigssituasjon skulle oppstå. Vi ser nærmere på dette i kapittel 4.

### 4.3 Vurderinger fra skolene knyttet til tilfluktsrom og trusselsituasjoner

Vi har også kartlagt hvilke vurderinger skolene har knyttet til tilgangen til tilfluktsrom og vurderinger rundt trusselsituasjonene. Det er særlig tre gjennomgående vurderinger vi får fra skolene. **For det første** svarer over halvparten av skolene uten tilfluktsrom at de enten gjerne skulle hatt tilfluktsrom eller at det er bekymringsfullt at de ikke har tilgang til et. Samtidig er det flere av skolene som oppgir at dette ikke er noe de har tenkt på tidligere, men at dette har blitt aktuelt de siste årene, som følge av krig i Europa. **For det andre** oppgir flere av skolene som ikke har tilfluktsrom at de ikke vet hvor de skal henvende seg, dersom de enten ønsker å få tilgang til et tilfluktsrom, eller informasjon om dette. **For det tredje** vurderer flere av skolene at de ikke føler seg trygge på eventuelle beskyttelsestiltak, dersom det oppstår alvorlige situasjoner. Dette gjelder særlig terrorhandlinger og krigssituasjoner.



## 5 Andre forhold knyttet til skolenes beredskapssevne og dekningsgrad

Som vist i forrige kapittel, finner vi at 57 prosent av de kommunale barneskolene i Oslo oppgir at de ikke har tilgang til tilfluktsrom i eget skolebygg. I tillegg oppgir 5 prosent at de ikke vet om de har tilfluktsrom eller ikke. Hvis vi kun ser på antall skoler som oppgir at de har et tilfluktsrom som er nylig vedlikeholdt, er dekningsgraden på 6,5 prosent. Dersom vi ser på skoler som både har et nylig vedlikeholdt tilfluktsrom og plass til alle elevene sine i tilfluktsrommet, er dekningsgraden kun på 2 prosent. **Det vil si at dekningsgraden ved barneskolene i verste fall kan være så lav som 2 prosent, dersom vi tar høyde for tilstand og antall plasser.**

Hvorvidt dette er en tilstrekkelig dekningsgrad, vil være et politisk spørsmål og er utenfor denne analysens mandat. Vi har imidlertid sett nærmere på tre områder som det er relevant å se resultatene i sammenheng med:

- 1) Flere av skolene opplever at de ikke er godt nok beskyttet mot alvorlige hendelser
- 2) Det er usikkert hvilke andre beskyttelsestiltak skoler har tilgjengelig ved krigshandlinger, dersom de ikke har egne tilfluktsrom
- 3) Dekningsgraden av tilfluktsrom er høyere i både Sverige og Finland

Under går vi nærmere inn på disse tre spørsmålene.

### 5.1 Flere av skolene opplever at de ikke er godt nok beskyttet mot alvorlige hendelser

Som vist i forrige kapittel, oppgir flere av skolene at de er bekymret for hva de skal gjøre ved alvorlige hendelser som terrorsituasjoner eller krigshandlinger. I PSTs nasjonale trusselvurdering for 2024, vurderer PST at terrortrusselen mot Norge er reell og at trusselnivået i landet er på et moderat nivå. PST vurderer at skoler kan være terrormål, særlig fra mindreårige og unge voksne som er høyreekstreme, fordi skoler kan være et lett tilgjengelig mål. Den overordnede terrortrusselen i Norge er noe lavere enn i Sverige og Danmark, som begge vurderer at terrortrusselen er høy som følge av flere hendelser med koranbrenning og oppmerksomhet fra dette i ekstreme islamistiske terrororganisasjoner. PST trekker også frem at Russlands invasjon av Ukraina medfører en endret sikkerhetspolitisk situasjon i Norge, som påvirker trusselbildet. Dette er særlig knyttet til Norges NATO-medlemskap og landegrensen mot Russland.<sup>38</sup>

Basert på funn fra spørreundersøkelsen vår kommer det frem at flere av skolene ikke føler seg helt trygge og tilstrekkelig beredt, dersom det skulle skje en terrorhandlinger ved deres skole. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veiledning for sikkerhetsstyring, som tar utgangspunkt i både forebyggende arbeid og hvordan skolene skal håndtere en pågående krise, så vel som hva skolene kan gjøre dersom de aldri har arbeidet med sikkerhetsstyring tidligere. Skolene skal også lage egne beredskapsplaner, etter å ha gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse. Beredskapsplanen må tilpasses hver enkelt skole, der det blir tatt hensyn til bygning, utganger, gjemmemsteder, antall elever og alderen på elevene, blant annet.<sup>39</sup>

Utdanningsdirektoratet anbefaler at man skal, ved et angrep, 1) løpe vekk fra området, 2) skjule seg og forholde seg rolig og 3) handle ved å varsle politiet.<sup>40</sup> Hvorvidt skolene har egne beredskapsplaner, har vi ikke kartlagt i

<sup>38</sup> Politiets sikkerhetstjeneste. (2024). «Nasjonal trusselvurdering 2024». Tilgjengelig [her](#)

<sup>39</sup> Utdanningsdirektoratet. (2024). «Hvordan forebygge og håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole?». Tilgjengelig [her](#)

<sup>40</sup> Utdanningsdirektoratet. (2024). «Hvordan forebygge og håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole?». Tilgjengelig [her](#)

denne rapporten. Det at skolene vurderer at de er utrygge ved alvorlige hendelser, kan naturligvis skyldes at dette er svært alvorlige situasjoner, som det heldigvis skjer lite av i Norge, og at vi har fanget opp utryggheten skolene opplever ved slike situasjoner. Imidlertid fanger vi opp i undersøkelsen av flere av skolene vurderer at det økte spenningsnivået i Europa som følge av krigen i Ukraina og økt trusselnivå med tanke på terrorhandlinger, medfører større grad av utrygghet og usikkerhet rundt egen beredskap. I tillegg sier flere av skolene at de er usikre på hvor de skal henvende seg, dersom de ønsker å få bygget et tilfluktsrom eller vil ha mer informasjon om dette. Det kan altså være rom for å gå gjennom sikkerhet og beredskap ved skoler på nytt, for å øke tryggheten til skoleledelsen og for å sikre at skolene har tilstrekkelig god beredskap ved alvorlige hendelser.

Som vist i kapittel 3.2, vurderer flere av skolene at vold og trusler om vold er den mest aktuelle trusselsituasjonen ved skolene. I en kartlegging fra Respons analyse, utført for Utdanningsforbundet, finner de at andelen lærere som vurderer sitt arbeidsmiljø som trygt eller ganske trygt, faller fra 80 til 60 prosent, fra 2018 til 2024. Videre finner de en økning i andelen lærere som finner arbeidsmiljøet utrygt, en økning fra 7 til 18 prosent i samme tidsperiode. Flere lærere opplever vold, eller trusler om vold, så vel som trakassering og sjikane.<sup>41</sup> I disse situasjonene er det imidlertid ikke like aktuelt å bruke tilfluktsrom som beskyttelsestiltak, hvilket skolene også rapporterer som vist i kapittel 3.2, men det er likevel en bekymringsverdig utvikling for sikkerheten i skolene, ifølge Utdanningsforbundet.<sup>42</sup>

## 5.2 Det er usikkert hvilke andre beskyttelsestiltak skoler har tilgjengelig ved krigshandlinger, dersom de ikke har egne tilfluktsrom

Ifølge Totalberedskapskommisjonens rapport er det usikkerhet knyttet til hvilke beskyttelsestiltak Norge bør ha. Totalberedskapskommisjonen anbefaler at ordningen med tilfluktsrom videreutvikles, og at det må være tydelig hvem som har ansvaret for det videre arbeidet med bygging, drift og vedlikehold.<sup>43</sup> Den samme anbefalingen kom FFI med i 2016, der de vurderte at tilfluktsrom er et relevant og nødvendig tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen under en væpnet konflikt. Videre vurderte FFI at varsling, evakuering og tilfluktsrom er de eneste troverdige beskyttelsestiltakene av sivilbefolkningen under en væpnet konflikt, og at det ikke fantes andre alternativer i 2016 som kunne gi tilsvarende beskyttelsesgrad. FFI anbefalte derfor å videreføre ordningen med tilfluktsrom.<sup>44</sup>

DSB skal i skrivende stund se på utviklingen av sivile beskyttelsestiltak, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Prosjektet går ut på å kartlegge de sivile beredskapstiltakene, og hvordan disse skal spille sammen med den nasjonale beredskapen. Med andre ord er de politiske målsettingene for tilfluktsrom under arbeid, og det er derfor ikke avgjort per i dag hvordan det fremtidige arbeidet med tilfluktsrom skal være.<sup>45</sup>

Som vist i kapittel 3.3, oppgir flere av skolene at de er bekymret for hvordan de skal håndtere eventuelle alvorlige hendelser, særlig knyttet til krig og terror. Hvilke beskyttelsestiltak skolene har i forbindelse med krig og terror, dersom de ikke har tilgang til tilfluktsrom, er usikkert. Som tidligere nevnt foreslår både Totalberedskapskommisjonen og FFI å videreføre tilfluktsromordningen, men hvorvidt det finnes kompenserende tiltak som gir tilstrekkelig beskyttelse, dersom man ikke har tilgang til tilfluktsrom, er usikkert. Det er altså usikkert om det finnes andre beskyttelsestiltak, som har tilsvarende beskyttelsesgrad som

---

<sup>41</sup> Utdanningsforbundet. (2024). «Vold og trusler i lærerhverdagen». Tilgjengelig [her](#)

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

<sup>44</sup> Forsvarets forskningsinstitutt. (2016). «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak». Tilgjengelig [her](#)

<sup>45</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

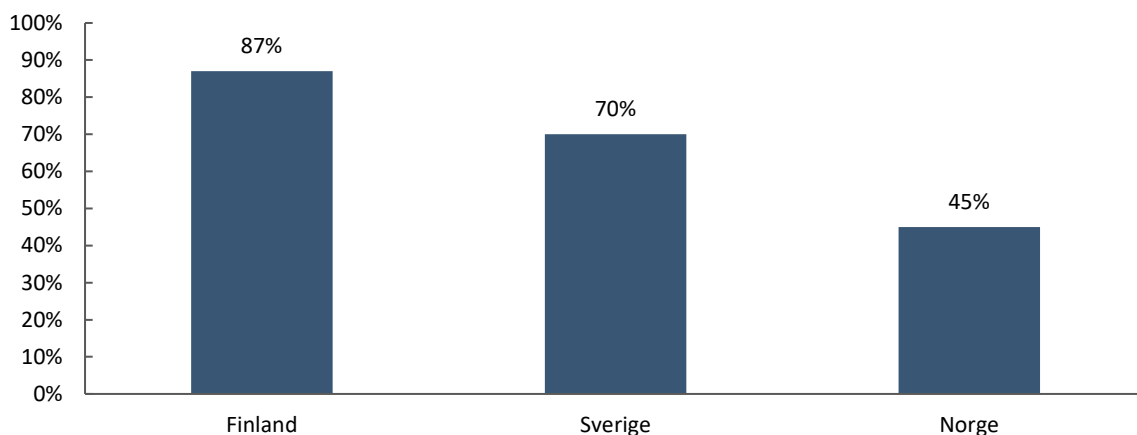
tilfluktsrom, ved krigshandlinger for de skolene som ikke har egne tilfluktsrom. I undersøkelsen vår finner vi at flere av skolene etterlyser informasjon om dette.

### 5.3 Dekningsgraden av tilfluktsrom er høyere i Sverige og Finland.

Tilfluktsrom er avviklet i flere vestlige land, deriblant Tyskland, Storbritannia og USA. Imidlertid har både Sveits, Sverige og Finland stor dekningsgrad av tilfluktsrom.<sup>46</sup> Som nevnt vurderer PST at Russlands invasjon av Ukraina medfører en endret sikkerhetspolitisk situasjon i Norge, som påvirker det overordnede trusselbildet. Dette er særlig knyttet til Norges NATO-medlemskap og landegrensen mot Russland.<sup>47</sup> Derfor er det relevant å se nærmere på dekningsgraden i Sverige og Finland, da begge deler landegrense med Russland og har medlemskap i NATO.

I figuren under viser vi dekningsgraden av tilfluktsrom på nasjonalt nivå i Finland, Sverige og Norge.

**Figur 5-1 Dekningsgrad av tilfluktsrom på nasjonalt nivå i Finland, Sverige og Norge. Kilde: Pelastustoimi (Finland), Justitiedepartementet og MSB (Sverige), og Sivilforsvaret og DSB (Norge)**



Som figuren viser er dekningsgraden av tilfluktsrom høyest i Finland (87 prosent), deretter har Sverige nest høyest dekningsgrad (70 prosent) og Norge har lavest dekningsgrad (45 prosent). En viktig årsak til at det er ulik dekningsgrad er at Finland bygger årlig nye tilfluktsrom, og vurderer at dette er et viktig beskyttelsestiltak for sivilbefolkningen. Kravet for tilfluktsrom i bygg er fremdeles gjeldende i Finland, mens dette kravet er midlertidig stanset i Norge.<sup>48</sup> I Sverige har det heller ikke blitt bygget nye tilfluktsrom siden 2002.<sup>49</sup>

I Sverige har krigen i Ukraina synliggjort behovet for å beskytte sivilbefolkningen i større grad, ettersom sivilbefolkningen har blitt angrepet i større grad enn opprinnelig antatt og at sivilbefolkningen kan være et strategisk mål for en fiende.<sup>50</sup> Allerede i 2017 vurderte Myndigheten for samhällsskydd och beredskap (MSB) at det burde bli bygget nye tilfluktsrom i Sverige. Tilgjengeligheten på tilfluktsrom har også vært fremtredende i mediebildet i Sverige, der det har vært fokus på at antall tilfluktsrom har blitt redusert de siste årene. Dette skyldes dels at bygninger med tilfluktsrom rives, og dels at det ikke bygges nye tilfluktsrom i nybygg. Det siste tilfluktsrommet i Sverige ble bygget i 2002. I en ny utredning om den svenske beredskapen ble det vurdert at

<sup>46</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

<sup>47</sup> PST. (2024). «Nasjonal trusselvurdering 2024». Tilgjengelig [her](#)

<sup>48</sup> Forsvarets forskningsinstitutt. (2016). «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak». Tilgjengelig [her](#)

<sup>49</sup> Justitiedepartementet. (2022). «Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. SOU 2022: 57». Tilgjengelig [her](#)

<sup>50</sup> Totalberedskapskommisjonen. (2023). «NOU 2023: 17. Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid» Tilgjengelig [her](#)

Sverige trenger å bygge 2 500 til 5 000 nye tilfluktsromplasser per år. I tillegg jobbes det nå med en ny plan for sivilt beredskap, særlig for å øke antall personer som jobber i redningstjeneste og i frivillige forsvarsorganisasjon.<sup>51</sup>

I Finland er det omtrent 50 500 tilfluktsrom med plass til 4,8 millioner personer. Dette gir en dekningsgrad på omtrent 87 prosent. Det er et krav om å bygge tilfluktsrom i bygninger dersom arealet er minst 1 200 kvm og er permanent tatt i bruk. For industrielle bygg er arealkravet på 1 500 kvadratmeter.<sup>52</sup> De fleste tilfluktsrommene i Finland er private, og det er et krav om at alle leilighetskomplekser har et eget tilfluktsrom i kjelleren. I Finland er det et fokus på at det skal være minst en person med erfaring med tilfluktsrommene, og hvordan dette skal bli klart dersom det blir behov for å ta tilfluktsrommet i bruk.<sup>53</sup> Ifølge en kartlegging fra Innenriksministeriet er de fleste tilfluktsrommene i Finland godt vedlikeholdt, og konkluderer med at over 90 prosent av landets tilfluktsrom ville gitt god beskyttelse for sivilbefolkningen ved behov.<sup>54</sup>

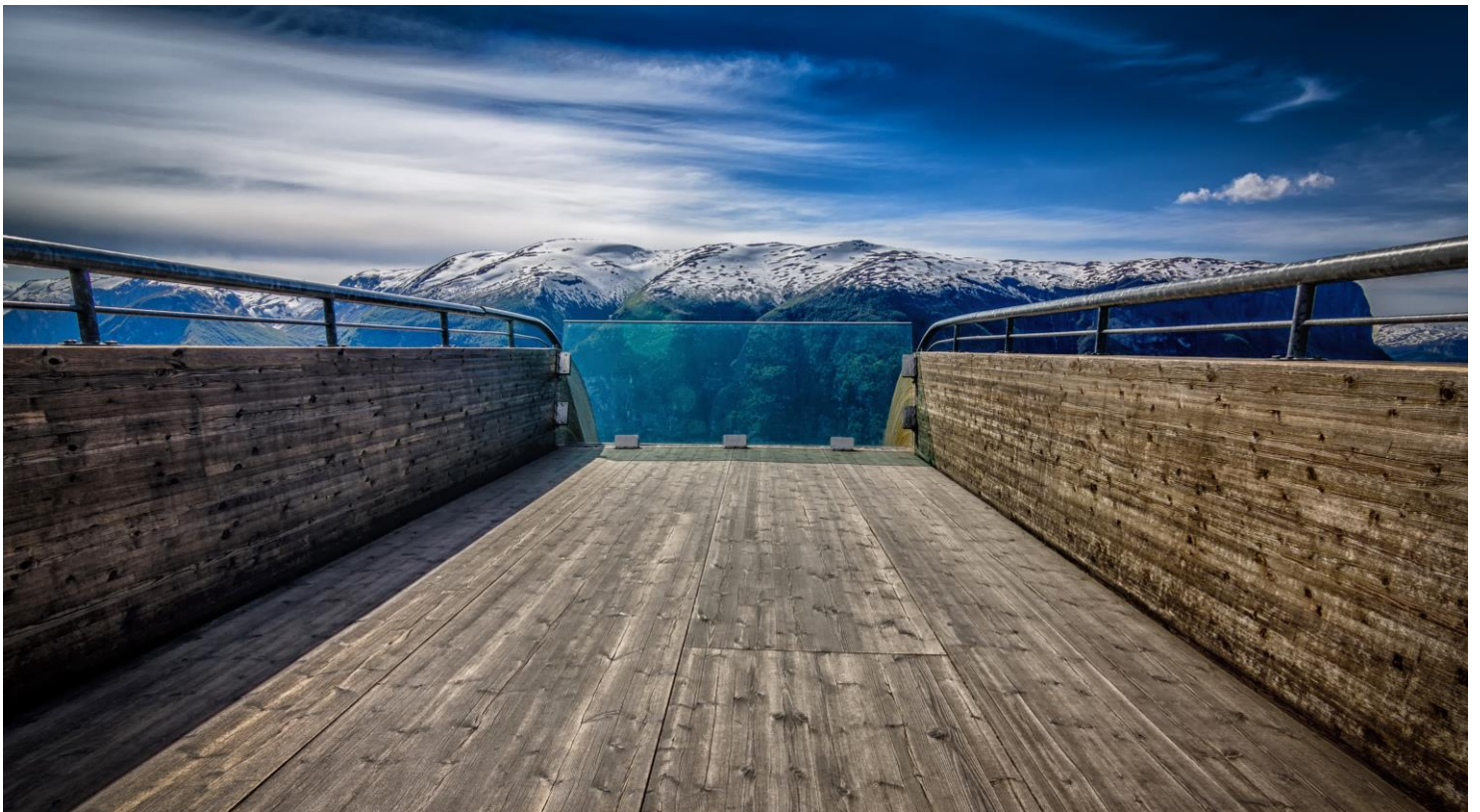
---

<sup>51</sup> Justitiedepartementet. (2022). "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. SOU 2022: 57". Tilgjengelig [her](#)

<sup>52</sup> Ministry of the Interior. Finland. (2022). "Civil defence shelters would be used during military threat". Tilgjengelig [her](#)

<sup>53</sup> Pelastustoimi. (N/A). "Civil defence». Tilgjengelig [her](#)

<sup>54</sup> Pelastustoimi. (2023). «Most civil defence shelters in Finland are in good condition but some shelter equipment needs maintenance". Tilgjengelig [her](#)



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)