



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Delrapport – Status for tilfluktsrom

November 2023

«Forvaltningsrevisjon av delrapport –
status for tilfluktsrom – delrapport om
status for tilfluktsrom»

November 2023

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av beredskap i Bergen kommune. Prosjektet ble først bestilt av kontrollutvalget i Bergen i møte den 18. januar 2023 sak 10/23, og justert prosjektplan ble bestilt 26. april 2023 sak 47/23.

Forvaltningsrevisjonen består av fire delrapporter. I denne delrapporten har formålet vært å undersøke om Bergen kommune har etablert rutiner for kartlegging av tilfluktsroms verneevne, om kommunen gjennomfører tilstrekkelig vedlikehold av tilfluktsrom for å opprettholde deres verneevne, og om kommunen sikrer at tilfluktsrommene kan tas i bruk innen 72 timer i en beredskapssituasjon.

Forvaltningsrevisjonen omhandler følgende tre typer av tilfluktsrom:

- **Private, kommunalt eide tilfluktsrom.** Dette er tilfluktsrom som skal gi vern til personer som oppholder seg på eiendommen tilfluktsrommet er tilknyttet, for eksempel elever ved en skole.¹
- **Offentlige tilfluktsrom.** Disse skal gi vern til personer som oppholder seg i nærliggende områder, for eksempel fjellhallen under Rothaugen som vil være tilgjengelig for personer som oppholder seg i Sandviken i en situasjon der tilfluktsrom bør benyttes.
- **Privat-offentlige tilfluktsrom.** Dette er private tilfluktsrom som kommunen leier eller benytter etter avtale, slik at disse skal kunne gi vern ikke bare til de som oppholder seg på eiendommen, men også til personer som oppholder seg i nærliggende områder. De vil derfor være tilgjengelige på samme måte som de offentlige tilfluktsrommene som kommunen eier. Dette kan for eksempel være skolebygg (Flaktveit skole) eller andre bygg (Arna fabrikker).

I undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse av planer, rutiner og tilstandskartlegginger, samt intervju med leder ved byggeteknisk avdeling i Etat for bygg og eiendom. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni til oktober 2023.

Under oppsummerer vi Deloitte's funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

Oversikt over tilfluktsrommenes tilstand er ikke oppdatert

Kommunen har samlet oversikt over alder for de offentlige tilfluktsrommene. Kommunen har imidlertid ikke en *samlet* oversikt over alder for de 157 private, kommunalt eide tilfluktsrommene, eller for de elleve privat-offentlige tilfluktsrommene, men opplyser at det er enkelt å finne alder for alle tilfluktsrom kommunen har i porteføljen. Fravær av en samlet oversikt over alder og tilhørende krav til de private, kommunalt eide tilfluktsrommene, kan etter revisjonens vurdering medføre at kommunen ikke har samlet oversikt over hva som bør gjennomføres av vedlikehold og at vedlikeholdet av de private, kommunalt eide tilfluktsrommene ikke blir tilstrekkelig fulgt opp.

Kommunen har heller ikke tilstrekkelig oversikt over tilfluktsrommenes tilstand ettersom tilstandsvurderingene for offentlige tilfluktsrom og de byggene der private, kommunalt eide tilfluktsrom befinner seg, er gjennomført for en del år tilbake. Kommunen har ikke et system som sikrer at identifiserte behov for vedlikehold sammenholdes med gjennomførte tiltak, noe som gjør at kommunen ikke har en oppdatert oversikt over om forhold som reduserer tilstanden til tilfluktsrommet er fulgt opp. Dokumenterte oversikter er viktige for å sikre at kommunen har tilstrekkelig oversikt over tilstand og at ledelsen har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å gjennomføre prioriteringer.

Kommunen opplyser at det er gjennomført vedlikehold av offentlige tilfluktsrom, men vedlikeholdet av private, kommunalt eide tilfluktsrom er varierende

Basert på informasjonen fra kommunen, har kommunen i all hovedsak opprettholdt og vedlikeholdt offentlige tilfluktsrom. Deloitte registrerer samtidig at kommunen anser at det er behov for oppdaterte tilstandsrapporter. Deloitte

¹ [Om tilfluktsrom | Sivilforsvaret](#)

vil videre peke på at det er viktig at implikasjonene av reduserte budsjetter til tilfluktsrom blir tydeliggjort og vurdert, og at det sikres at kommunen fortsatt kan ivareta sitt lovpålagte ansvar for å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand jf. §21 i sivilbeskyttelsesloven.

Det er også risiko for et vedlikeholdsetterslep når det gjelder private, kommunalt eide tilfluktsrommene ved skoler, sykehjem og andre kommunale formålsbygg. Dette er fordi kommunen mangler oversikt over tilstand på disse tilfluktsrommene, og at vedlikeholdsarbeid på disse hovedsakelig blir gjennomført i forbindelse med større rehabiliteringsprosjekt.

Når det gjelder innleide privat-offentlige tilfluktsrom, mener Deloitte at manglende oversikt over hva som er avtalt når det gjelder ansvar for vedlikehold, kombinert med eldre avtaler med lav grad av formalisering av ansvar, kan medføre at vedlikehold av privat-offentlige tilfluktsrom ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Kommunen har etablert ordninger som skal bidra til at tilfluktsrom skal kunne bli klargjort innen 72 timer, men ordningene er i liten grad skriftliggjort

Kommunen har satt i verk tiltak for å få oversikt over bruken av de private, kommunalt eide tilfluktsrommene. Deloitte vil understreke at det er viktig å gjennomføre kontroller av at bruken av tilfluktsrommene er i samsvar med regelverket.

Kommunen har planlagt hvordan kommunen skal sikre at kommunens tilfluktsrom (offentlige, privat-offentlige og private, kommunalt eide) blir klargjort og kan tas i bruk innen 72 timer, ved at tilgjengelig personell i etat for bygg og eiendom skal benyttes for å klargjøre rommene. Deloitte mener imidlertid at en slik plan bør være nedfelt i skriftlige rutiner slik at det ikke er tvil om hvordan klargjøring skal sikres ved behov.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen kommer Deloitte med noen anbefalinger til kommunen. Disse går frem av kapittel fem.

Innhold

1	Innledning	6
2	Tilfluktsrom i Bergen kommune	8
3	Oversikt over alder og verneevne	10
4	Vedlikehold og klargjøring av tilfluktsrom	14
5	Konklusjon og anbefalinger	18
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	20
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	21
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	23

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Formål og problemstillinger	6
1.3	Avgrensning	6
1.4	Metode	6
1.4.1	Dokumentanalyse	6
1.4.2	Intervju	6
1.4.3	Verifiseringsprosesser	7
1.5	Revisjonskriterier	7
2	Tilfluktsrom i Bergen kommune	8
2.1	To typer tilfluktsrom som kommunen har ansvar for	8
2.2	Føringer for bygging og vedlikehold av tilfluktsrom	9
2.3	Dekningsgrad for tilfluktsrom i Bergen kommune	9
3	Oversikt over alder og verneevne	10
3.1	Problemstilling	10
3.2	Revisjonskriterier	10
3.3	Datagrunnlag	10
3.3.1	Tilfluktsrommenes alder	10
3.3.2	Tilfluktsrommenes tilstand	11
3.4	Vurdering	13
4	Vedlikehold og klargjøring av tilfluktsrom	14
4.1	Problemstilling	14
4.2	Revisjonskriterier	14
4.3	Datagrunnlag	14
4.3.1	Ansvar for vedlikehold og drift av kommunens tilfluktsrom	14
4.3.2	Status for vedlikehold av offentlige og private tilfluktsrom	14
4.3.3	Klargjøring innen 72 timer	16
4.4	Vurdering	16
5	Konklusjon og anbefalinger	18
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	20
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	21
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	23
	Tabeller	
	Tabell 1: Oversikt over typer tilfluktsrom som er omtalt i rapporten	8
	Tabell 2: Oversikt over alder på offentlige tilfluktsrom.	11

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av delrapport – status for tilfluktsrom i Bergen kommune. Prosjektet ble først bestilt av kontrollutvalget i Bergen i møte den 18. januar 2023 sak 10/23, og tilleggsproblemstillinger knyttet til tilfluktsrom ble bestilt 26. april 2023 sak 47/23.

Forvaltningsrevisjonen består av fire delrapporter som tar utgangspunkt i mulige hendelser som er identifisert i Bergen kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse:²

- Delrapport om beredskap for pågående livstruende vold ved grunnskolene i Bergen kommune
- Delrapport om cybersikkerhet
- Delrapport om tilfluktsrom - ivaretagelse og kapasitet
- Delrapport om ivaretagelse av tjenestemottakere ved atomhendelse

Denne delrapporten tar for seg Bergen kommunes oppfølging av tilfluktsrom i kommunen, herunder om kommunen holder oversikt over tilfluktsrommenes verneevne og tilstand, alder, og om kommunen vedlikeholder tilfluktsrommene i tilstrekkelig grad.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne delrapporten har vært å kartlegge Bergen kommunes ivaretagelse og oversikt over offentlige tilfluktsrom, samt private tilfluktsrom i kommunalt eide bygg.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

- 1) Har kommunen oversikt over alder og tilstanden³ til kommunens tilfluktsrom?
- 2) I hvilken grad opprettholder og vedlikeholder Bergen kommune egne private tilfluktsrom, samt offentlige tilfluktsrom? Under dette:
 - a) I hvilken grad sørger Bergen kommune for at tilfluktsrom som i fredstid benyttes til andre formål kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov innen 72 timer?

1.3 Avgrensning

Deloitte har ikke gjennomført en egen kartlegging av tilstandsgrad og status for tilfluktsrom, og revisjonen er basert på tilgjengelig dokumentasjon som rutiner, prosedyrer og kartlegginger.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Arbeidet med denne delrapporten er gjennomført i tidsrommet juni 2023 til oktober 2023.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Bergen kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. har blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet leder for byggteknisk avdeling i etat for bygg og eiendom.

² Bergen kommune. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. 2020.

³ I opprinnelig problemstilling stod det «verneevnen» her. Dette er endret til «tilstanden» for å bedre gjenspeile de krav som stilles til kommunen.

1.4.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til den som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra det verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og rapporten har blitt justert på bakgrunn av tilbakemeldinger. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråden for uttalelse. Byrådsavdelingens høringsuttalelse går frem av vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra sivilbeskyttelsesloven og forskrift om tilfluktsrom. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

2 Tilfluktsrom i Bergen kommune

2.1 To typer tilfluktsrom som kommunen har ansvar for

Tilfluktsrom er ifølge Sivilforsvaret «permanente beskyttelsesrom som vil kunne redusere omfanget av skader som følge av krigshandlinger.»⁴

Det skilles mellom to ulike typer tilfluktsrom:

- Offentlige tilfluktsrom: Disse er offentlig tilgjengelige tilfluktsrom som skal gi vern til personer som oppholder seg i nærliggende områder. Kommunen har ansvar for vedlikehold av offentlige tilfluktsrom i egen kommune.
- Private tilfluktsrom: Disse skal gi vern til personer som oppholder seg på eiendommen tilfluktsrommet er tilknyttet.

De private tilfluktsrommene kommunen eier omtales i det videre som **private, kommunalt eide tilfluktsrom**.

Bergen kommune eier **offentlige tilfluktsrom** og vedlikeholder disse. I tillegg har kommunen inngått leieavtaler med eiere av private tilfluktsrom, som er tiltenkt å gi vern til personer som oppholder seg i nærliggende områder, på samme måte som et offentlig tilfluktsrom. Vi omtaler i det videre disse tilfluktsrommene som **privat-offentlige tilfluktsrom**.⁵

Tabell 1 Oversikt over typer tilfluktsrom som er omtalt i rapporten

Type tilfluktsrom	Bruk
Private, kommunalt eide	Tilfluktsrom som skal gi vern til personer som oppholder seg på eiendommen tilfluktsrommet er tilknyttet. Kommunen har ansvar for vedlikehold av private tilfluktsrom tilknyttet egne bygg, for eksempel på skoler og sykehjem.
Offentlige (kommunalt eide)	Tilfluktsrom som skal gi vern til personer som oppholder seg i nærliggende områder, for eksempel offentlig tilfluktsrom i fjellhall under Rothaugen. Kommunen har ansvar for vedlikehold.
Privat-offentlige	Kommune har inngått leieavtale eller bruksavtale med eiere av private tilfluktsrom. Formålet er å tilgjengeliggjøre rommene, slik at de skal kunne gi vern til personer som oppholder seg i nærliggende områder, på samme måte som for et offentlig tilfluktsrom. Dette gjelder for eksempel Arna fabrikker der kommunen leier tilfluktsromskapasitet, eller Flaktveit skole som er et privat tilfluktsrom som kommunen eier selv.

Bergen kommune eier og har ansvar for både offentlige tilfluktsrom og for private tilfluktsrom på kommunale skoler, sykehjem og andre kommunale bygg.

⁴ Sivilforsvaret. Om tilfluktsrom. 2023:

<https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/tilfluktsrom/om-tilfluktsrom/>

⁵ Se kart over offentlige og privat-offentlige tilfluktsrom her:

<https://www.bergenskart.no/portal/apps/sites/#/bergenskart/apps/67a70bd30b6349ee89720d2d820bf6ec/explore>

2.2 Føringer for bygging og vedlikehold av tilfluktsrom

Før 1998 hadde kommunene ansvar for å bygge offentlige tilfluktsrom. Kapasitetsbehovet og hvilke kommuner det til enhver tid skulle bygges nye tilfluktsrom i, ble fastsatt av Justisdepartementet. I tillegg hadde private eiere av visse typer bygg eller fasiliteter i nærmere definerte områder plikt til å oppføre private tilfluktsrom i tilknytning til disse.

Justisdepartementet besluttet i 1998 å iverksette midlertidig stans iplikten til å bygge tilfluktsrom. Denne midlertidige stansen er fortsatt gjeldende, og verken kommuner eller utbyggere av nye bygg plikter å sørge for at det bygges nye tilfluktsrom.^{6 7}

2.3 Dekningsgrad for tilfluktsrom i Bergen kommune

I Bergen kommune er det tolv offentlige tilfluktsrom som kommunen har vedlikeholds- og driftsansvar for i fredstid⁸. De offentlige tilfluktsrommene er bygget i perioden fra andre verdenskrig og frem til tidlig på 1990-tallet⁹. I tillegg har kommunen inngått leieavtale med private eiere av tolv private tilfluktsrom, som gir kommunen disposisjon over plasser, og allmenheten tilgang til i disse, i en beredskapssituasjon. Disse leide tilfluktsrommene er tiltenkt bruk som offentlige tilfluktsrom. Vi vil i det videre referere til disse som privat-offentlige tilfluktsrom.

Totalt er det opplyst om at kommunen anslår at de offentlige tilfluktsrommene i kommunen har en kapasitet på 20 000 plasser¹⁰. I tillegg til dette kommer 157 private tilfluktsrom på skoler, sykehjem og andre eiendommer eid av kommunen.¹¹ Kommunen opplyser at samlet har alle tilfluktsrom i Bergen kommune, inkludert offentlige tilfluktsrom, kommunalt eide private, og andre private tilfluktsrom en kapasitet på om lag 190 000 personer.¹² Dette innebærer at tilgjengelige tilfluktsrom i kommunen har en dekningsgrad på om lag 65 % av Bergens befolkning.¹³ Dekningsgraden er dermed høyere i Bergen enn anslått nasjonal dekningsgrad på 50 %.¹⁴

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 2019:

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/fe404f6fe53740b3a6cccb4e199310bb/jorn-myrvold---orientering-om-tilfluktsrom.pdf>

⁷ Stortinget. Skriftlig spørsmål fra Tor André Johnsen (FrP) til justis- og beredskapsministeren. Dokument nr. 15:1438 (2021-2022). 2022.

⁸ Bergen kommune. Tilfluktsrom i Bergen. 2023: <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/brannvern-samfunnssikkerhet-og-beredskap/samfunnssikkerhet-og-beredskap/beredskap/tilfluktsrom-i-bergen>

⁹ Bergen kommune. Aggregert oversikt over tilstand i «Offentlige tilfluktsrom». 2. halvår 2015.

¹⁰ Bergen kommune. Orientering til kontrollutvalget i Bergen kommune om beredskap. Mars 2022.

¹¹ Kommunen har ikke sendt oss fullstendig oversikt over disse tilfluktsrommene, men en oversikt vi har mottatt viser at dette omfatter i hvert fall 38 bygg.

¹² Bergen kommune. Orientering til kontrollutvalget i Bergen kommune om beredskap. Mars 2022.

¹³ Deloitte's egen beregning, med utgangspunkt i oppgitt kapasitet på 190 000 og befolkningstall i Bergen på 290 000.

¹⁴ Stortinget. Skriftlig spørsmål fra Tor André Johnsen (FrP) til justis- og beredskapsministeren. Dokument nr. 15:1438 (2021-2022). 2022.

3 Oversikt over alder og verneevne

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

Har kommunen oversikt over alder og tilstanden til kommunens tilfluktsrom?

3.2 Revisjonskriterier

Etter forskrift om tilfluktsrom § 8 er det Justisdepartementet som fastsetter hvilke kommuner det skal være plikt til å bygge offentlige tilfluktsrom i, og hvilken verneevne tilfluktsrommene som bygges skal ha. Tilfluktsrommenes krav til verneevne og tilhørende utførelse har derfor blitt gitt av Justisdepartementet på byggetidspunktet.

Etter sivilbeskyttelsesloven § 21 plikter eier og bruker av offentlig eller privat tilfluktsrom å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand. Forskrift om tilfluktsrom §§ 27-30 fastsetter de tekniske kravene til tilfluktsrom, og som disse skal vedlikeholdes etter. Forskrift om tilfluktsrom § 34 pålegger den som er ansvarlig for vedlikehold av tilfluktsrommet å ved regelmessige inspeksjoner sørge for at tilfluktsrommets verneevne ikke forringes.

Det er nasjonale myndigheter som har ansvar for å stille krav til tilfluktsrommenes utførelse, konstruksjon og verneevne når disse blir eller ble bygget, slik som tykkelse på vegger, og hvor tilfluktsrommene plasseres. Kommunens ansvar er på sin side å sørge for at verneevnen ikke forringes, gjennom vedlikehold av rommene. Kommunen har *ikke* ansvar for å holde oversikt over om tilfluktsrommene er bygget og konstruert på en måte som gir vern mot dagens beredskapshendelser, men har ansvaret for å opprettholde den verneevnen som ble fastsatt på byggetidspunktet, samt å oppdatere de tekniske anleggene, slik som for eksempel sanitæranlegg.

Basert på krav i sivilbeskyttelsesloven § 21 og forskrift om tilfluktsrom §§ 27-30 og 34 har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- Sørge for at tilfluktsrommenes verneevne ikke forringes (Forskrift om tilfluktsrom § 34)
- Holde tilfluktsrommene i forsvarlig stand (jf. §21 i sivilbeskyttelsesloven)
- Sikre at tekniske krav til tilfluktsrom blir ivaretatt (jf. forskrift om tilfluktsrom §§ 28-30 som omhandler krav til tekniske anlegg og arbeider på tilfluktsrommet)

For å kunne ivareta kravene nevnt ovenfor er det nødvendig at kommunen

- Har oversikt over tilfluktsrommenes alder for å kunne vite hvilke krav som gjelder for de ulike tilfluktsrommene og kan sikre at kravene blir ivaretatt gjennom vedlikehold
- Har oversikt over tilfluktsrommenes tilstand inkludert ivaretagelse av tekniske krav og gjennom dette sikre at verneevnen ikke reduseres

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Tilfluktsrommenes alder

Det utarbeides individuelle tilstandskartlegginger for kommunens formålsbygg. Disse vurderer tilstanden til kommunens eiendommer og inneholder anbefalinger om eventuelle nødvendige tiltak og tilhørende kostnader. Tilstandskartleggingene er gjennomført av tredjepart, i samarbeid med, og på oppdrag fra etat for bygg og eiendom. Alder for de offentlige tilfluktsrommene fremgår av de individuelle tilstandskartleggingene for hvert tilfluktsrom.

Det er utarbeidet en samlet oversikt over alder for offentlige tilfluktsrom. I denne oversikten inngår samtlige offentlige tilfluktsrom, utenom ett offentlig tilfluktsrom på Nygårdshøyden, og ett av de tolv privat-offentlige tilfluktsrommene som kommunen har leid inn for å fungere som offentlige tilfluktsrom. Det er ikke utarbeidet en samlet oversikt over alder for alle de private, kommunalt eide tilfluktsrommene, eller for de øvrige elleve privat-offentlige tilfluktsrommene. Kommunen opplyser imidlertid at alder for hvert enkelt tilfluktsrom er enkelt å finne frem.

Tabell 2: Oversikt over alder på offentlige tilfluktsrom. Kilde: Bergen kommune. Aggregert oversikt over tilstand i «Offentlige tilfluktsrom». 2015

Tilfluktsrom	Byggeår
TILFLUKTSROM - DOKKESKJÆRSKAIEN	1940
TILFLUKTSROM - FAGERÅSEN	1963
TILFLUKTSROM - FLORIDA	1962
TILFLUKTSROM - HAUKELANDSVEIEN	1990
TILFLUKTSROM - HOLBERGSALMENNINGEN	1962
TILFLUKTSROM - KRONSTADHØYDEN	1963
TILFLUKTSROM - NORDNES	1949
TILFLUKTSROM NYKIRKALM./GALGEBAKKEN	-1953
TILFLUKTSROM - ROTHaugEN	1974
TILFLUKTSROM - ST. JØRGEN/ST. JAKOB	1940-1945
TILFLUKTSROM - ST. MARKUS	1960

3.3.2 Tilfluktsrommenes tilstand

Tilstandskartlegginger

Tilfluktsroms verneevne varierer etter hvilke krav som ble stilt til deres utforming og utførelse på byggetidspunktet. Verneevnen varierer også ut fra om opprinnelig verneevne er ivaretatt gjennom vedlikehold og nødvendige oppgraderinger. Tilfluktsrommenes verneevne henger derfor tett sammen med både hvilke krav som ble stilt da de ble bygget, men også om det tekniske anlegget er vedlikeholdt og eventuelt oppgradert i samsvar med eventuelle senere tilleggskrav til tilfluktsrom.

Bergen kommune har med bistand fra tredjeparter utarbeidet egne, individuelle tilstandsrapporter for de offentlige tilfluktsrommene kommunen har ansvar for. Bergen kommune har også utarbeidet tilstandsrapporter for øvrige bygg kommunen har eierskap til, og tilstanden til private, kommunalt eide tilfluktsrom inngår som en del av den generelle tilstandsrapporten til eiendommene disse er en del av. Tilstandsrapportene er øyeblikksbilder fra tidspunktet de ble gjennomført. De fleste av kommunens tilstandsrapporter er utarbeidet mellom 2011 og 2015.

Det opplyses i intervju at kommunen planlegger å gjennomføre nye tilstandskartlegginger i årene fremover. Det blir opplyst at byggteknisk avdeling skal gjennomføre tilstandskartlegging for 20% av bygningsmassen i 2023, 40% av bygningsmassen i hhv. 2024 og 2025, og deretter 20% av bygningsmasse årlig. Planen for tilstandskartlegging inkluderer de offentlige tilfluktsrommene. For de privat-offentlige tilfluktsrommene, opplyses det at ansvarsforholdet for tilstandskartlegging og vedlikehold reguleres i leieavtalene kommunen har med eierne av byggene. Deloitte har sett ett eksempel på en slik avtale og i denne avtalen fremgår det at kommunen har ansvar for vedlikeholdet av tilfluktsrommet.¹⁵

Deloitte har sett samlet tilstandsrapport for elleve av de offentlige tilfluktsrommene og ett privat-offentlig tilfluktsrom. Ett av kommunens offentlige tilfluktsrom inngår ikke i denne samlerapporten. Fra kommunen blir det forklart at tilstanden for tilfluktsrommet som ble utelatt ble vurdert som tilfredsstillende sett i forhold til øvrige off. tilfluktsrom på det tidspunktet tilstandsrapportene ble utarbeidet (perioden 2011- 2015). Denne vurderingen ble gjort på bakgrunn av en besiktigelse. Det blir dessuten opplyst at dette tilfluktsrommet er i en busstunell som er i drift, og at det derfor er vanskelig å komme til for å gjøre en tilstandskartlegging. Kostnaden for å stenge busstunellen er 10 000 per natt og tillatelse fra Statens vegvesen er nødvendig. Kommunen opplyser at dette er grunnen til at de unnlot å tilstandsvurdere dette tilfluktsrommet. Det opplyses videre at tilfluktsrommet vil tilstandskartlegges i neste runde med tilstandskartlegginger i perioden 2024-2025.

Tilstandsrapportene for de offentligere tilfluktsrommene vurderer konkret de tekniske krav som følger av forskrift om tilfluktsrom, herunder sanitærtekniske arbeider og ventilasjon, og angir de oppgraderingsbehov knyttet til bygningsmassen kommunen og tredjepartene som har utført tilstandskartleggingen mener er nødvendige for å opprettholde tilfluktsrommenes normale funksjon. Det foreligger ikke vurderinger av hvorvidt tilfluktsrom, som ble bygget etter tidligere gjeldende krav, er utført og konstruert på en måte som gir tilstrekkelig verneevne i en beredskapssituasjon i dag.¹⁶ Vurderingene er knyttet til om rommene er vedlikeholdt på en måte som opprettholder opprinnelig verneevne og funksjon.

Oppdaterte oversikter over tilstand

Fra kommunen blir det pekt på at et bygg, inkludert et tilfluktsrom, vil få en redusert tilstand over tid dersom dette ikke driftes eller vedlikeholdes optimalt. Det blir pekt på at en oppdatering av tilstandsvurdering av bygg, kun basert på hva som er foretatt av utbedringer, kan gi et uriktig bilde av faktisk status. Fra kommunen blir det opplyst at det derfor er et bevisst valg at de forholder seg til siste tilstandsrapport og ser dette opp mot gjennomførte tiltak uten å oppdatere tilstandsgrader.

Kommunen har utarbeidet en oversikt over gjennomførte tiltak i offentlige tilfluktsrom etter forespørsel fra Deloitte. Kommunen har ikke en oversikt over tiltak og vedlikehold som er gjennomført, sett opp mot identifiserte mangler i forrige tilstandskartlegging for de *offentlige tilfluktsrommene*. Dette innebærer at kommunen ikke vet i hvilken grad identifiserte feil og mangler er «lukket» eller utbedret for tilfluktsrommene samlet sett

Kommunen opplyser at vedlikeholdsteknikere og etat for bygg og eiendom sitt personell løpende gjennomfører inspeksjoner og vedlikehold av de offentlige tilfluktsrommene. Det opplyses at alle feil og mangler blir meldt inn i kommunens FM-system¹⁷. Der skal det fremgå om det er rettet på stedet av vedlikeholdstekniker, bestilt av soneleder i drift, eller meldt inn til byggforvalter for utførelse og eventuelt satt opp på en vedlikeholdsplan.

Det foreligger heller ikke en samlet oversikt over tilstanden for de kommunalt eide, private tilfluktsrommene. Deloitte får opplyst at det er ressurskrevende, og at det kreves databasekunnskaper for å, om mulig, hente ut fullstendig oversikt over tilstandskartlegginger fra kommunens system for forvaltning, drift og vedlikehold for de private tilfluktsrommene. For de kommunalt eide, private tilfluktsrommene har Deloitte fått forelagt et eksempel på tilstandsrapport av fire tilfluktsrom på en ungdomsskole. Tilstandskartleggingen beskriver rommenes bruk og gir en overordnet beskrivelse av ventilasjons- og sanitærteknisk utstyr. Det gis i tilstandsrapporten imidlertid ikke en vurdering av rommenes verneevne er opprettholdt og hvilke krav som gjelder for tilfluktsrommene. Kartleggingen peker på mangler ved rommene, men fremmer ingen forslag om tiltak for å rette opp i disse manglene. Kommunen har oversendt et foreløpig uttrekk fra kommunens system for forvaltning, drift og vedlikehold. Av uttrekket fremgår det ikke hvilke krav som gjelder for hvert av tilfluktsrommene, og en vurdering

¹⁵ I leiekontrakten står det at «Likeledes skal kommunen holde tilfluktsrommet ved like». Det er ellers spesifisert at utleier/eier skal vedlikeholde veien/adkomsten til rommet.

¹⁶ Dette er heller ikke kommunens oppgave. Se kap 3.2.

¹⁷ Facility management system er system for eiendomsforvaltning

av tilfluktsrommenes tilstand i forhold til gjeldende krav. Nedenfor følger et eksempel på omtale av tilstand for ett av kommunens private tilfluktsrom:

Tilstandsrapport for tilfluktsrom foreligger ikke. Tilfluktsrom er benyttet som lager i dag. Bruk er tillatt iht. lovkrav. Det vites ikke i hvilken grad ventilasjon mm. er kontrollert.

Det er ikke etablert en oversikt over hvilke av de tolv privat-offentlige tilfluktsrommene kommunen eventuelt har ansvar for vedlikehold av, og heller ikke utarbeidet kartlegging av tilstand for disse, utenom ett. Kommunen opplyser i forbindelse med verifisering av rapporten at avtalene knyttet til de privat-offentlige tilfluktsrommene i mange tilfeller er fra en tid hvor avtaler ble gjort på en mindre formell måte.

3.4 Vurdering

Kommunen har oversikt over alder for de offentlige tilfluktsrommene. Kommunen har imidlertid ikke en samlet oversikt over alder for de private, kommunalt eide tilfluktsrommene, eller for de elleve privat-offentlige tilfluktsrommene. I tilstandskartleggingene Deloitte har sett fremgikk bygningens byggeår og kommunen opplyser at alder for hvert enkelt tilfluktsrom er enkelt å finne frem. Kunnskap om tilfluktsrommenes alder er nødvendig for å kunne vurdere om kommunen opprettholder krav til tilfluktsrommenes verneevne.

For private tilfluktsrom gjelder ulike krav etter byggetidspunkt for byggene. Fravær av en samlet oversikt over alder og tilhørende krav til de 157 private tilfluktsrommene som kommunen eier, kan etter revisjonens vurdering medføre at kommunen ikke har samlet oversikt over hva som bør gjennomføres av vedlikehold og at vedlikeholdet av de kommunalt eide, private tilfluktsrommene ikke blir tilstrekkelig fulgt opp.

Kommunen har heller ikke tilstrekkelig oversikt over tilfluktsrommenes tilstand ettersom tilstandsvurderingene for offentlige tilfluktsrom og de byggene der private, kommunalt eide tilfluktsrom befinner seg, er gjennomført for en del år tilbake.

Undersøkelsen viser et eksempel på at tilstandskartlegging som er gjennomført av private, kommunalt eide tilfluktsrom ikke innebar at det ble gjort vurderinger av tilstand opp mot krav til verneevne for det aktuelle tilfluktsrommet. Dette er ikke tilstrekkelig, og konsekvensen er at det er risiko for at verneevnen ikke er ivaretatt i samsvar med regelverket.

Kommunen har ikke et system som sikrer at identifiserte mangler i forrige tilstandskartlegging sammenholdes med gjennomførte tiltak. Dette gjør at kommunen ikke har en oppdatert oversikt over forhold som reduserer tilstanden til tilfluktsrommet er utbedret og lukket. Dokumenterte oversikter er viktige for å sikre at kommunen har oversikt over tilstand, også utover periodiske tilstandskartlegginger. Oversikt er nødvendig for å sikre at ledelsen har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å gjennomføre prioriteringer av tiltak.

4 Vedlikehold og klargjøring av tilfluktsrom

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstilling:

- 1) *I hvilken grad opprettholder og vedlikeholder Bergen kommune egne private tilfluktsrom, samt offentlige tilfluktsrom? Under dette:*
 - o *I hvilken grad sørger Bergen kommune for at tilfluktsrom som i fredstid benyttes til andre formål kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov innen 72 timer?*

4.2 Revisjonskriterier

Etter sivilbeskyttelsesloven § 12, bokstav e har kommunen ansvar for vedlikehold av offentlige tilfluktsrom. Etter sivilbeskyttelsesloven § 21 har eier og bruker av private og offentlige tilfluktsrom plikt til å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand. Forskrift om tilfluktsrom §§ 28-30 fastsetter de tekniske kravene til tilfluktsrom, knyttet til eksempelvis ventilasjon og sanitærtekniske installasjoner. Vedlikehold skal derfor også sikre at disse tekniske kravene blir ivaretatt. Samtidig slår forskrift om tilfluktsrom § 40 fast at private tilfluktsrom som er bygget etter tidligere forskrifter, skal vedlikeholdes etter de tekniske krav som gjaldt i forskrift på det tidspunktet byggetillatelse ble gitt. Det er derfor kun offentlige tilfluktsrom som til enhver tid skal etterleve de tekniske kravene i §§ 28-30 i forskriften. Etter sivilbeskyttelsesloven § 21, andre ledd kan tilfluktsrom benyttes til andre formål i fredstid, men raskt kunne klargjøres som tilfluktsrom ved behov. Forskrift om tilfluktsrom § 36 angir at tilfluktsrom skal kunne klargjøres som tilfluktsrom innen 72 timer, og at utnyttelse av rommet i fredstid ikke skal redusere rommets beskyttende evne. Etter Sivilbeskyttelsesloven § 21 er det Sivilforsvaret som har ansvar for selve driften og klargjøringen i en beredskapssituasjon, mens kommuner plikter å bistå Sivilforsvaret i drift- og klargjøring.

Basert på kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om tilfluktsrom skal kommunen:

- Holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand (jf. §21 i sivilbeskyttelsesloven)
- Vedlikeholde offentlige tilfluktsrom slik at krav til tekniske installasjoner om ventilasjon, sanitære forhold og strøm sikres i samsvar med §§ 28-30 i forskrift om tilfluktsrom.
- Vedlikeholde private tilfluktsrom etter krav som gjaldt da byggetillatelse ble gitt (forskrift om tilfluktsrom § 40)
- Sørge for at tilfluktsrommene som benyttes til andre formål i fredstid kan klargjøres som tilfluktsrom innen 72 timer (Sivilbeskyttelsesloven § 21, Forskrift om tilfluktsrom § 36)

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Ansvar for vedlikehold og drift av kommunens tilfluktsrom

I Bergen kommune er ansvaret for vedlikehold og drift av både de offentlige tilfluktsrommene og de private, kommunalt eide tilfluktsrommene lagt til etat for bygg og eiendom (EBE) og til byggeteknisk avdeling. Det er etat for bygg og eiendom som er byggeier for alle kommunale bygg, inkludert skoler, sykehjem og tilfluktsrom, og som dermed regulerer bruken av disse.

4.3.2 Status for vedlikehold av offentlige og private tilfluktsrom

Oppgraderings- og investeringsbehov

Tilstandsrapporter for de offentlige tilfluktsrommene viser at enkelte av tilfluktsrommene på tidspunktet for kartleggingen hadde betydelige mangler, og at de var til dels uegnet til bruk som tilfluktsrom. Blant annet omtales betydelige utfordringer med vanninntrenging i fjellanlegg. Anslått investeringsbehov for de offentlige tilfluktsrommene blir i tilstandskartlegging i 2016 anslått til å være 108,4 mill. 2016-kroner over en ti-årsperiode.

Av intervju går det frem at de ved byggeteknisk avdeling i etat for bygg og eiendom mener at tilstanden til de offentlige tilfluktsrommene i dag generelt sett er god. Unntaket blir opplyst å være ett offentlig tilfluktsrom hvor

standarden ikke er god nok. I dette tilfluktsrommet er det store utfordringer knyttet til fukt, sopp og korrosjon. Det blir opplyst i intervju at problematikk knyttet til fukt, sopp og korrosjon skyldes at dette er et fjellanlegg, og at vann har trengt gjennom fjellmassen. I foreliggende vedlikeholdsplan utarbeidet av etat for bygg og eiendom, går det frem at det er oppgraderingsbehov ved dette tilfluktsrommet. De resterende offentlige tilfluktsrommene er ikke vurdert til å ha et tilsvarende stort oppgraderingsbehov for å sikre at de er i forsvarlig stand.

Kostnader

Etat for bygg og eiendom opplyser videre at det er satt av 5 mill. kroner per år i perioden 2023-2027 i kommunens budsjett og økonomiplan til vedlikehold av offentlige tilfluktsrom. Etat for bygg og eiendom opplyser at i siste budsjettinnspill er dette foreslått redusert til 2 mill. pr. år i samme periode, men at dette imidlertid ikke er vedtatt i Bystyret enda. Fra kommunen blir det opplyst at etat for bygg og eiendom har fått et krav om å spare inn om lag 50 millioner i investeringsbudsjettet, og at deler av denne innsparingen er foreslått på offentlige tilfluktsrom. Der blir opplyst det er gjort en vurdering av hva som gir minst negative konsekvenser samlet sett, og at det basert på dette blant annet er bestemt å redusere beløpet avsatt til offentlige tilfluktsrom.

I etat for bygg og eiendom vurderer de at de nåværende midlene (fem millioner) som er satt av er tilstrekkelige for å sørge for vedlikehold og standard på offentlige tilfluktsrommene, i tråd med de behov som er identifisert i tilstandskartleggingene. For de private, kommunalt eide tilfluktsrommene er det ikke satt av øremerkede midler, og fra etaten blir det opplyst at disse blir oppgradert i forbindelse med større bygge- og rehabiliteringsprosjekt. Videre opplyser kommunen det at det er om lag 1,5 prosent av bygningsmassen som er gjenstand for slik totalrehabilitering hvert år. Det blir samtidig pekt på at standarden på de private, kommunalt eide tilfluktsrommene er varierende, og at midler til oppgradering av disse rommene konkurrerer med andre formål, slik som oppgradering av den øvrige bygningsmassen. Det blir vist til at midler til vedlikehold og oppgradering av de private, kommunalt eide tilfluktsrommene ikke har vært like høyt prioritert som oppgradering av resten av bygningsmassen ved for eksempel kommunale sykehjem og skoler. Fra etat for bygg og eiendom blir det opplyst om at det trolig er flere avvik fra de tekniske kravene fastsatt i forskrift for disse tilfluktsrommene, enn for de offentlige tilfluktsrommene. Kommunen har ikke en samlet oversikt over oppgraderings- og vedlikeholdsbehov på de private, kommunalt eide tilfluktsrommene, jf. omtale i kap. 3.3.1.

Gjennomføring av vedlikehold

Kommunen har én dedikert vedlikeholdstekniker som jobber fulltid med vedlikehold av de offentlige tilfluktsrommene. Vedlikeholdsteknikeren sjekker tilstand og vedlikeholdsbehov i de offentlige tilfluktsrommene, men utarbeider ikke systematiske oversikter over tilstand. Fra kommunen blir det opplyst at det ikke er vanlig at vedlikeholdstekniker utarbeider slike systematiske oversikter, og at dette i stedet ivaretas gjennom periodiske tilstandskartlegginger. På de kommunalt eide, private tilfluktsrommene (ved eks. skoler og sykehjem) er det egne vedlikeholdsteknikere som har ansvaret for å følge opp drift av hele bygget, inklusiv eventuelle tilfluktsrom i bygget. På større bygg kan det være flere vedlikeholdsteknikere som deler ansvaret for bygget. Dersom vedlikeholdstekniker avdekker et vedlikeholdsbehov som vedkommende ikke kan løse selv, skal dette meldes inn i kommunens FM-system.

Deloitte har fått forelagt en oversikt over gjennomførte tiltak på offentlige tilfluktsrom i perioden 2014-2021. Oversikten er utarbeidet til Deloitte i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og viser at det er gjennomført 84 tiltak. Det er ikke etablert en oversikt hvor det fremgår hvilke konkrete tiltak som er gjennomført basert på anbefalte tiltak i forrige runde med tilstandskartlegging, jf. omtale i kap. 3.3.1. Kommunen opplyser i forbindelse med verifisering av rapporten at de lett kan sammenstille tiltak som er gjennomført opp mot tilstandsrapportene

For de privat-offentlige tilfluktsrommene er det som omtalt kap. 3.3.1 slik at vedlikeholdsansvaret for de privat-offentlige tilfluktsrommene skal være regulert i leieavtale med privat utleier, men at avtalene er gamle, og fra en tid hvor avtaler ble gjort på en mindre formell måte.¹⁸ Det er ikke etablert en oversikt over hvilke privat-offentlige tilfluktsrom kommunen har ansvar for vedlikehold av, og kommunen har gjennomført tilstandskartlegging av kun

¹⁸ Kommunen opplyser i forbindelse med verifisering av rapporten at når det gjelder private tilfluktsrom som kommunen leier så viser det seg at det er forskjell på hva kommunen tar på seg av ansvar og oppgaver for de ulike tilfluktsrommene. Det blir opplyst at avtalene er gamle og flere fra en tid hvor avtaler ble gjort på en mindre formell måte. Det blir samtidig opplyst at det er ingen avtaler der kommunen har ansvar for alt vedlikehold, men at kommunen i de fleste tilfeller har ansvar for nødstrømsaggregat, eventuelt belysning og lignende.

ett av disse tilfluktsrommene. Det blir opplyst at etat for bygg og eiendom har en vedlikeholdstekniker som etter faste intervaller etterser de privat-offentlige tilfluktsrommene.

4.3.3 Klargjøring innen 72 timer

Oversikt over alternativ bruk av tilfluktsrom

Alternativ bruk av tilfluktsrom i fredstid er oppfordret fra nasjonalt hold, ettersom dette kan bidra til at tilfluktsrommene holdes i en bedre forfatning.¹⁹ Slik bruk er likevel under forutsetning av at tilfluktsrommene skal kunne klargjøres og tas i bruk innen 72 timer.

Alternativ bruk av de offentlige tilfluktsrommene i fredstid er kartlagt i tilstandsrapportene som er forelagt Deloitte, og rapportene viser at rommene bl.a. har vært i bruk som skytebane og p-anlegg. Det opplyses imidlertid i intervju at de offentlige tilfluktsrommene i dag i liten grad benyttes til andre formål, og at kommunen de senere årene aktivt har begrenset alternativ bruk av disse rommene. All alternativ bruk av offentlige tilfluktsrom skal godkjennes av etat for bygg eiendom, og det må etableres et leieforhold for bruken. Dette gir etat for bygg og eiendom oversikt over bruk av de offentlige tilfluktsrommene. Enkelte av de offentlige tilfluktsrommene benyttes imidlertid fortsatt som lager, hvorav ett benyttes som lager for et museum. Revisjonen får opplyst i intervju at etat for bygg og eiendom har hatt dialog med byrådsavdeling for kultur, frivillighet og inkludering for å sikre at dette lageret skal kunne klargjøres og tømmes på 72 timer. Det er etablert dialog særskilt for dette tilfluktsrommet ettersom gjenstandene som lagres her bør sikres forsvarlig oppbevaring i en akutt situasjon. Kommunen opplyser at tilsvarende problemstilling ikke gjelder for øvrige tilfluktsrom.

For de private, kommunalt eide tilfluktsrommene foreligger det på sin side ikke en helhetlig oversikt over hvilke formål disse brukes til, men det blir opplyst at byggforvalter, soneleder og vedlikeholdsteknikere har kjennskap til hva de private, kommunalt eide tilfluktsrommene skal benyttes til. Det blir videre opplyst at kontroll av bruken av de private, kommunalt eide tilfluktsrommene gjøres som en del av tilstandskartleggingene, og at det tidligere har blitt avdekket at tilfluktsrom har vært benyttet til formål som kan hindre at de kan tas i bruk ved nødsituasjoner. Det blir videre opplyst at all endret bruk av eiendommen skal avklares med etat for bygg og eiendom i henhold til avtalene som er etablert med brukerne av kommunens formålsbygg. I praksis har enkelte private tilfluktsrom likevel blitt brukt som lager og andre formål i lang tid og blir fortsatt brukt til dette. Dette skal skyldes at den enkelte enhetsleder på de ulike eiendommene, tidligere hadde større styringsrett for hvordan arealene ble benyttet. Det er ikke etablert rutiner eller system for å kontrollere at tilfluktsrommene ikke benyttes til formål som kan hindre bruk innen 72 timer. Utdrag fra tilstandsrapporter gjennomført i perioden 2013-2016 viser at de private tilfluktsrommene i mange tilfeller ble benyttet som lagerrom, SFO, bibliotek eller andre formål.²⁰ I eksempelet på tilstandsrapport av bygg med privat tilfluktsrom som Deloitte har sett, er alternativ bruk av rommet omtalt.

System for å sikre klargjøring av tilfluktsrom innen 72 timer

Etat for bygg og eiendom opplyser at det i etatens ledergruppe er besluttet at vaktmestre og annet personell som er tilgjengelig for etaten, ved behov skal rydde ut, og klargjøre alle tilfluktsrom innen 72 timer. Beslutningen er tatt muntlig, og det foreligger ikke skriftlige planer for gjennomføring av slik klargjøring. Etatens om lag 170 vaktmestere, i tillegg til gartnere og annet personell skal imidlertid være tilgjengelig for å rydde ut av tilfluktsrommene på kort varsel.

4.4 Vurdering

Basert på informasjonen fra kommunen, har kommunen i all hovedsak opprettholdt og vedlikeholdt kommunens offentlige tilfluktsrom. Deloitte registrerer samtidig at kommunen anser at det er behov for oppdaterte tilstandsrapporter. Deloitte vil videre peke på at det er viktig at implikasjonene av reduserte budsjetter til tilfluktsrom blir tydeliggjort og vurdert, og at det sikres at kommunen sikrer fortsatt kan ivareta sitt lovpålagte ansvar for å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand jf. §21 i sivilbeskyttelsesloven.

Det er også risiko for et vedlikeholdsetterslep når det gjelder de private, kommunalt eide tilfluktsrommene ved skoler, sykehjem og andre kommunale formålsbygg. Dette er fordi kommunen mangler oversikt over tilstand på disse tilfluktsrommene, og at vedlikeholdsarbeid på disse hovedsakelig blir gjennomført i forbindelse med større

¹⁹ Sivilforsvaret. Om tilfluktsrom. 2023:

<https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/tilfluktsrom/om-tilfluktsrom/>

²⁰ Bergen kommune. Uttrekk i excel over tilstandsregistreringer av «Private tilfluktsrom» i FDV-systemet BkBygg for perioden 2013-2016.

rehabiliteringsprosjekt. Når det gjelder innleide privat-offentlige tilfluktsrom mener Deloitte at manglende oversikt over hva som er avtalt når det gjelder ansvar for vedlikehold, kombinert med eldre avtaler med lav grad av formalisering av ansvar, kan medføre at vedlikehold av privat-offentlige tilfluktsrom ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Det er Deloitte's vurdering at kommunen har planlagt hvordan kommunen skal sikre at kommunens tilfluktsrom (offentlige, privat-offentlige og private, kommunalt eide) blir klargjort og kan tas i bruk innen 72 timer, ved at tilgjengelig personell i etat for bygg og eiendom skal benyttes for å klargjøre rommene. Deloitte mener imidlertid at en slik plan bør være nedfelt i skriftlige rutiner slik at det ikke er tvil om hvordan klargjøring skal sikres ved behov.

Undersøkelsen viser at kommunen tidligere har hatt utfordringer knyttet til at tilfluktsrom har hatt en bruk som har gitt risiko for at de ikke har vært mulig å klargjøre innen 72 timer. Deloitte mener det er positivt at kommunen har sendt ut informasjon til brukerne av formålsbyggene om deres plikt til å sikre at tilfluktsrommene skal kunne klargjøres på 72 timer og at kommunen opplyser at de har oversikt over bruken av de private, kommunalt eide tilfluktsrommene. Deloitte vil understreke at det er viktig å gjennomføre kontroller av at bruken av tilfluktsrommene er i samsvar med regelverket.

5 Konklusjon og anbefalinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt Bergen kommune ivaretar vedlikehold, tilstandskartlegging og klargjøring av tilfluktsrom på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen viser at Bergen kommune i hovedsak ivaretar tilstand og vedlikehold av de offentlige tilfluktsrommene, men at kommunen bør sikre bedret oppfølging av private, kommunalt eide tilfluktsrom som benyttes av skoler, sykehjem og andre kommunale tjenester.

Oversikt over tilfluktsrommenes tilstand er ikke oppdatert

Kommunen har oversikt over alder for de offentlige tilfluktsrommene. Kommunen har imidlertid ikke en samlet oversikt over alder for de kommunalt eide, private tilfluktsrommene, eller for de elleve privat-offentlige tilfluktsrommene. Kommunen opplyser imidlertid at alder for hvert enkelt tilfluktsrom er enkelt å finne frem. Fravær av en samlet oversikt over alder og tilhørende krav til de 157 private, kommunalt eide tilfluktsrommene som kommunen eier, kan etter revisjonens vurdering medføre at kommunen ikke har samlet oversikt over hva som bør gjennomføres av vedlikehold og at vedlikeholdet av de kommunalt eide, private tilfluktsrommene ikke blir tilstrekkelig fulgt opp.

Kommunen har heller ikke tilstrekkelig oversikt over tilfluktsrommenes tilstand ettersom tilstandsvurderingene for offentlige tilfluktsrom og de byggene der private, kommunalt eide tilfluktsrom befinner seg, er gjennomført for en del år tilbake. Kommunen har ikke et system som sikrer at identifiserte behov for vedlikehold sammenholdes med gjennomførte tiltak, noe som gjør at kommunen ikke har en oppdatert oversikt over om forhold som reduserer tilstanden til tilfluktsrommet er utbedret og lukket. Dokumenterte oversikter er viktige for å sikre kommunen tilstrekkelig oversikt over tilstand og nødvendig for å sikre at ledelsen har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til grunnlag for å gjennomføre prioriteringer.

Kommunen opplyser at det er gjennomført vedlikehold av offentlige tilfluktsrom, men vedlikeholdet av private, kommunalt eide tilfluktsrom er varierende

Basert på informasjonen fra kommunen, har kommunen i all hovedsak opprettholdt og vedlikeholdt kommunens offentlige tilfluktsrom. Deloitte registrerer samtidig at kommunen anser at det er behov for oppdaterte tilstandsrapporter. Deloitte vil videre peke på at det er viktig at implikasjonene av reduserte budsjetter til tilfluktsrom blir tydeliggjort og vurdert, og at det sikres at kommunen sikrer fortsatt kan ivareta sitt lovpålagte ansvar for å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand jf. §21 i sivilbeskyttelsesloven.

Det er også risiko for et vedlikeholdsetterslep når det gjelder private, kommunalt eide tilfluktsrom ved skoler, sykehjem og andre kommunale formålsbygg. Dette er fordi kommunen mangler oversikt over tilstand på disse tilfluktsrommene, og at vedlikeholdsarbeid på disse hovedsakelig blir gjennomført i forbindelse med større rehabiliteringsprosjekt.

Når det gjelder innleide privat-offentlige tilfluktsrom mener Deloitte at manglende oversikt over hva som er avtalt når det gjelder ansvar for vedlikehold, kombinert med eldre avtaler med lav grad av formalisering av ansvar, kan medføre at vedlikehold av privat-offentlige tilfluktsrom ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Kommunen har etablert ordninger som skal bidra til at tilfluktsrom skal kunne bli klargjort innen 72 timer.

Kommunen har satt i verk tiltak for å få oversikt over bruken av de private, kommunalt eide tilfluktsrommene. Deloitte vil understreke at det er viktig å gjennomføre kontroller av at bruken av tilfluktsrommene er i samsvar med regelverket.

Kommunen har planlagt hvordan kommunen skal sikre at kommunens tilfluktsrom (offentlige, privat-offentlige og private, kommunalt eide) blir klargjort og kan tas i bruk innen 72 timer, ved at tilgjengelig personell i etat for bygg og eiendom skal benyttes for å klargjøre rommene. Deloitte mener imidlertid at en slik plan bør være nedfelt i skriftlige rutiner slik at det ikke er tvil om hvordan klargjøring skal sikres ved behov.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Utarbeider oppdatert tilstandskartlegging av offentlige og private, kommunalt eide tilfluktsrom.

2. Sikrer at tilstandsvurderinger av private tilfluktsrom gjøres med utgangspunkt i de kravene som gjelder for hvert enkelt privat, kommunalt eide tilfluktsrom.
3. Etablerer en helhetlig oversikt over oppgraderinger og vedlikehold på rommene, som gir oversikt over i hvilken grad kommunen har fulgt opp identifiserte behov fra tilstandskartleggingene.
4. Skriftliggjør rutiner for hvordan tilfluktsrom skal klargjøres innen 72 timer i en beredskapssituasjon
5. Sørger for å vedlikeholde de private, kommunalt eide tilfluktsrommene slik at krav til verneevne sikres.
6. Kartlegger og avklarer ansvar for tilstandskartlegging og vedlikehold av privat-offentlige tilfluktsrom
7. Gjennomfører kontroller av at bruken av tilfluktsrommene er i samsvar med regelverket.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS
BFIN - Seksjon for administrasjon

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2023/274275-3
Saksbehandler: Ingvild Kvilekval
Dato: 28. november 2023
Deres ref.:

Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans til forvaltningsrevisjon av beredskap i Bergen kommune. Delrapport - Status for tilfluktsrom

Byrådsavdeling for finans (BFIN) har fått oversendt utkast til delrapport – Status for tilfluktsrom på høring. Vi takker for rapporten.

Det har dessverre ikke i løpet av tiden til rådighet vært mulig for byrådsavdelingen å, i samarbeid med etaten, gå grundig gjennom alle sider ved høringsutkastet. Vi forsikrer om at vi, både overordnet og på etatsnivå, vil gå grundig gjennom revisors funn og anbefalinger. Allerede nå ser vi at rapporten vil være nyttig blant annet i arbeidet med oppfølging og videreutvikling av internkontrollen på det reviderte området.

Det vil redegjøres mer detaljert om hvordan rapporten følges opp ved svar på bestilling om tilbakerapportering fra bystyret.

Med hilsen
Byrådsavdeling for finans

Tor Corneliussen - kommunaldirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til: DELOITTE AS AVD BERGEN - Kari Gåsemyr

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon: 55565556
E-post: finans@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Plikt til å gjennomføre vedlikehold

Sivilbeskyttelsesloven § 21 pålegger eier av tilfluktsrom å holde rommet i forsvarlig stand:

«§ 21. Plikt til å opprettholde tilfluktsrom

Eier og bruker av offentlig eller privat tilfluktsrom plikter å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand.

Tilfluktsrom kan i fredstid utnyttes til andre formål hvis rommets verneevne ikke reduseres og rommet raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov.

Bygningsmessige endringer som kan ha innvirkning på tilfluktsrommets verneevne skal forelegges Sivilforsvarets myndigheter for godkjenning før tiltaket iverksettes.

Departementet kan gi forskrifter om nærmere plikter etter denne bestemmelsen.»

Forskrift om tilfluktsrom §§ 27-30 fastsetter de tekniske kravene til tilfluktsrom, og som disse skal vedlikeholdes etter:

«§ 27.

Tilfluktsrommene skal konstruktivt utformes slik at rommene gir det vern som er fastsatt foran, og slik at rommenes begrensingsflater fyller de nærmere bestemte krav som Direktoratet for sivilt beredskap i den forbindelse finner det nødvendig å stille til

- minste tykkelse,
- styrke, og
- tetthet.

Ventilasjonstekniske arbeider

§ 28.

Tilfluktsrom skal ha ventilasjonsanlegg som muliggjør kontinuerlig opphold i rommet i 6 timer under de fastsatte belastninger ved å:

- a. forsyne anlegget med frisk luft
- b. fjerne brukt luft og eventuelt varme- og fuktighetsoverskudd
- c. fjerne eventuelle radiologiske, biologiske og kjemiske stridsmidler fra den luft som tilføres
- d. skaffe overtrykk i anlegget med sikte på at stoffer nevnt under c) ikke skal trenge inn gjennom utettheter.

Sanitærtekniske arbeider

§ 29.

Tilfluktsrom skal ha sanitærtekniske installasjoner som muliggjør kontinuerlig opphold i rommet i 6 timer under de fastsatte belastninger ved at det er:

- a. forsyning av rent vann
- b. nødvendig sanitærteknisk utstyr
- c. avløp for kloakk.

Elektrotekniske arbeider

§ 30.

Tilfluktsrom skal ha sterk- og svakstrømsinstallasjoner som muliggjør kontinuerlig opphold i rommet i 6 timer ved de fastsatte belastninger ved at det er:

- a. tilførsel av elektrisk kraft utenfra
- b. nødstrømsforsyning i de tilfelle dette er nødvendig
- c. nødvendig opplegg for lys, varme og drift av apparater og utstyr i rommet
- d. opplegg for nødvendig sambandsutstyr.»

Plikt til å gjennomføre inspeksjoner og kartlegge verneevne

Forskrift om tilfluktsrom § 34 pålegger den som er ansvarlig for vedlikehold av tilfluktsrommet å ved regelmessige inspeksjoner sørge for at tilfluktsrommets verneevne ikke forringes:

«Den som er ansvarlig for vedlikehold av tilfluktsrommet skal ved regelmessige inspeksjoner sørge for at tilfluktsrommets verneevne ikke forringes. Slitte eller defekte komponenter skal utbedres eller skiftes ut.»

Klargjøring innen 72 timer

Etter Sivilbeskyttelsesloven § 21, andre ledd kan tilfluktsrom benyttes til andre formål i fredstid, men raskt kunne klargjøres som tilfluktsrom ved behov:

«Tilfluktsrom kan i fredstid utnyttes til andre formål hvis rommets verneevne ikke reduseres og rommet raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov.»

Forskrift om tilfluktsrom § 36 angir at tilfluktsrom skal kunne klargjøres som tilfluktsrom innen 72 timer, og at utnyttelse av rommet i fredstid ikke skal redusere rommets beskyttende evne:

Etter Sivilbeskyttelsesloven § 21 er det Sivilforsvaret som har ansvar for selve driften og klargjøringen i en beredskapssituasjon, mens kommuner plikter å bistå Sivilforsvaret i drift- og klargjøring.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2021-04-16-20
- Justis- og beredskapsdepartementet. Forskrift om tilfluktsrom. FOR-2023-01-03-5.

Dokumenter fra kommunen

- Bergen kommune. Uttrekk i excel over tilstandsregistreringer av «Private tilfluktsrom» i FDV-systemet BkBygg for perioden 2013-2016.
- Bergen kommune. Aggregert oversikt over tilstand i «Offentlige tilfluktsrom». 2. halvår 2015
- Bergen kommune. Svar fra Etat for bygg og eiendom på spørsmål oversendt per epost
- Tilstandsrapport med vedlegg for Rothaugen tilfluktsrom. 2016.
- Opak. Tilstandsrapport for Sandgotna ungdomsskole. 2014.
- Bergen kommune. Tilfluktsrom i Bergen. 2023: <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/brannvern-samfunnsikkerhet-og-beredskap/samfunnsikkerhet-og-beredskap/beredskap/tilfluktsrom-i-bergen>
- Bergen kommune. Orientering til kontrollutvalget i Bergen kommune om beredskap. Mars 2022.
- Bergen kommune. Ansvarsmatrise over arbeidsoppgaver og ansvarsforhold mellom Etat for bygg og eiendom (EBE) og brukere. 2023.
- Bergen kommune. Brukeravtale mellom EBE og byrådsavdelingene. 2022.
- Bergen kommune. Stillingsbeskrivelse for byggforvalter. 2023.
- Bergen kommune. Stillingsbeskrivelse for vedlikeholdstekniker. 2023.

Andre kilder

- Sivilforsvaret. Om tilfluktsrom. 2023: <https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/tilfluktsrom/om-tilfluktsrom/>
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. Orientering om tilfluktsrom. 2019: <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/fe404f6fe53740b3a6cccb4e199310bb/jorn-myrvold---orientering-om-tilfluktsrom.pdf>
- Stortinget. Skriftlig spørsmål fra Tor André Johnsen (FrP) til justis- og beredskapsministeren. Dokument nr. 15:1438 (2021-2022). 2022.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 415,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.