

## Del I Bakgrund och problemformulering

Vi har i vårt examensarbete valt att arbeta med samhällets robusthet. Anledningen till valet av denna inriktning är att vi under våren 2000 genomförde en mycket intressant kurs i "Samhällets robusthet med hjälp av GIS", vilken väckte ett stort intresse men också en del frågor hos oss.

ÖCB initierade idéprojektet "Den oslagbara staden" och har inom detta projekt etablerat "Expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad". Expertgruppen har utarbetat ett material för att analysera och stärka samhällets robusthet på grannskapsnivå. Metoden har bland annat tillämpats i Lindesborg, som är ett typiskt bostadsgrannskap mitt i Malmö. Expertgruppens analysmetod behandlar den tekniska-, sociala-, ekologiska- samt ekonomiska robustheten. Denna kommer i huvudsak att ligga till grund för vårt arbete.

Vi kommer att genomföra examensarbetet i Kalmar kommun. "Ett säkert och robust samhälle" är en av utgångspunkterna i Kalmar kommuns översiktsplan från 1999. I översiktsplanen talar man om den sociala-, tekniska-, ekologiska- och ekonomiska robustheten, vilket gör att kommunen har visat ett stort intresse för vårt planerade projekt. Kalmar kommun har också god tillgång till digitalt material som vi kommer att behöva i vårt arbete.

### Problemformulering

Ett robust samhälle innebär ett motståndskraftigt samhälle som kan stå emot och klara svåra situationer och påfrestningar. Samhällets förmåga att klara svåra påfrestningar är beroende av hur vi som medborgare och vårt samhälle reagerar inför svåra och kanske oväntade störningar. Våra samhällsorgan på nationell, regional och lokal nivå måste därför utforma strategier för att förebygga, möta och helst förhindra uppkomsten av förhållanden som kan skapa svåra påfrestningar på vårt samhälle.<sup>1</sup> När krissituationer uppstår så är det alltid näringslivet, och i sista hand den enskilda människan som drabbas. Händelser som kan inträffa kan vara plötsliga och oförutsedda, till exempel naturkatastrofer, sabotage eller långsamma osynliga förändringar som klimatförändringar. Människor skall kunna bo och leva trots att vissa försörjningssystem rasar samman.

Vi vill särskilt lyfta fram vikten av att robustheten förankras på lokal nivå, att det finns en väl fungerande organisation som kan handla självständigt i svåra lägen.

---

<sup>1</sup> Den oslagbara staden, 2000

Kalmar kommun har en vision om ett säkert och robust samhälle. Frågor vi ställde oss inför en robusthetsanalys?

- Hur kan vi med hjälp av Expertgruppens analysmetod stärka eller utveckla visionen?
- Hur kan robusthetsanalysen komma in i den översiktliga planeringen?
- Hur kan man gå tillväga för att stärka robustheten på lokal nivå?

### Examensarbetets mål och syfte

Examensarbetets syfte är att analysera robustheten inom två områden i Kalmar kommun samt att ge förslag på åtgärder som kan bidra till ökad robusthet. Analysen skall utföras utifrån ett socialt- ekologiskt- tekniskt- och ekonomiskt- perspektiv. Examensarbetet skall i en inledande teoretisk del studera begreppet "robusthet". Förslagsdelen syftar till att försöka finna åtgärder för ökad robusthet med hjälp av fysisk planering. Arbetsmetoden kommer i huvudsak att följa den av "Expertgruppen för säkerhet och förvaltning, ny- och ombyggnad framtagna analysmetoden". För att kunna förankra en robusthetsplan inom kommunal fysisk planering krävs det instrument. Vi skall studera var och hur detta skall kunna göras möjligt. Vi hoppas att vårt examensarbete kommer att kunna användas som en vägledning för analys av områdets robusthet i den kommunala fysiska planeringen.

### Tidigare studier

Sedan våren 1998 har Naturekonomihuset tillsammans med FOA och ÖCB, studerat begreppet robusthet. Till skillnad från Expertgruppen har naturekonomihuset studerat hur robusthet kan översättas till kvantitativa resultatbegrepp för planering och drift av bostadsområden och grannskap. Avsikten har varit att förtydliga begreppet robusthet och utveckla modeller för hantering av robustheten i befintliga och planerade områden. Projektets resultat ska kunna användas i framförallt tre typsituationer; metodutveckling, design av robusta områden, förvarningssystem för robusthet. Naturekonomihuset har utarbetat två rapporter. Den första heter robusta bostadsområden och grannskap och behandlar nyckeltal för drift och planering. I den andra rapporten förs analysen på ett praktiskt plan med två olika angreppssätt.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Naturekonomihuset, Robusta bostadsområden och grannskap, remissversion, 1999



## 2. Varför robusthetsanalys?

### 2.1 Robusthet

Begreppet ”robusthet” kan vara svårt att klart definiera. Några nyckelord för dess definition är; uthållighet, säkerhet, flexibilitet men även kunskap och förmåga att hantera olika typer av störningar och krissituationer. Ett robust samhälle minskar och förebygger risker och hot i detsamma, men det erbjuder också förmågan att hantera stora och allvarliga störningar när de inträffar. Vetskapen om att det finns möjlighet att överleva även i svåra krissituationer inger trygghet hos individerna. Robusthet kan dessutom vara ett begrepp för att granska förhållandet mellan det kollektiva och det individuella. Det måste finnas en balans mellan samhällets och individens ansvar. Alltför bestämda strukturer kan ge upphov till svåra lösningar och ett hårt samhälle. När dessa fasta strukturer faller plötsligt, klarar inte individen att hantera situationen och det uppstår instabilitet.

Samhällets utvecklas i mycket snabb takt; tekniskt, organisatoriskt, kulturellt, socialt och ekonomiskt. Samhällsfunktionerna blir alltmer komplexa och sektorsövergripande och därmed svåra att hantera både på samhällsnivå och för den enskilda individen. Risker och hot som i framtiden kan komma att drabba såväl individen som hela samhället kan vara svåra att förutse.<sup>3</sup>

Begreppet ”överlevnadsnivå” ingår som en del i arbetet för att uppnå ett robust samhälle och möjliggör för lokalsamhället, stad och omland att kunna fungera även under krig och i krissituationer. En lokal självförsörjning till överlevnadsnivå skall alltid prioriteras liksom ett reservsystem för teknisk försörjning där el- och värmedistribution samt livsmedelsförsörjning för överlevnadsnivån kan säkerställas lokalt. En förutsättning för detta är att det finns en teknisk och organisatorisk beredskap. Det hela underlättas av att de boende själva kan hantera dessa reservsystem.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Robusthet i den byggda miljön, 1997

<sup>4</sup> Grannskapet i den oslagbara staden, 1995

### 2.2 Hoten

Vilka är då de svåra påfrestningarna som samhället kan drabbas av?

Det ökade beroendet av el-, tele-, data- och vattenförsörjning kan leda till svåra påfrestningar för samhället om dessa funktioner drabbas av avbrott. Händelseförloppet av hotbilderna kan ha skilda tidsaspekter. Händelser kan uppträda plötsligt, som exempelvis naturkatastrofer, elavbrott, sabotage, explosioner, krig eller bränder. Händelser kan också uppstå långsamt där en utveckling kan följas. Exempel på detta kan vara klimatförändringar, ozonskiktets uttunning, förgiftning av marken och vattnet, ökad social utslagning samt ökad segregering. Med god och insiktsfull samhällsplanering på regional och lokal nivå kan många av de svåra påfrestningar som samhället kan utsättas för förebyggas, åtminstone kan dess skadeverkningar minska. Det förebyggande arbetet bör också fokusera på analyser av vilka konsekvenser de pågående samhällsförändringarna kommer att få på den byggda miljön<sup>3</sup>.

### 2.3 Mål för robusthetsanalys

Ett av de viktigaste målen inom samhällsplaneringen är att skapa goda och trygga miljöer för alla medborgare. För att ett samhälle skall vara eller bli robust, krävs det att dess samtliga funktioner harmonierar med den omgivande naturen, samhällets organisation samt hur dess tekniska försörjningssystem fungerar. För att få ett svar på frågan om samhället är robust så måste denna studeras ur fyra olika perspektiv; ekologisk-, social-, teknisk- och ekonomisk robusthet. Insatserna och arbetet med att öka robustheten måste beaktas på alla nivåer från globalt till lokal nivå. Globala hot drabbar alltid i sista hand individen. Det lokala perspektivet, bostadsområdenas och närmiljöns förmåga att fungera i olika störningssituationer har varit vår utgångspunkt i denna studie. Med denna analys vill vi identifiera sårbarheter i Djurängen respektive Rinkabyholm, samt ge förslag på åtgärder för en ökad robusthet på lokal nivå.

## 2.4 Social-, Ekologisk-, Teknisk- och Ekonomisk robusthet

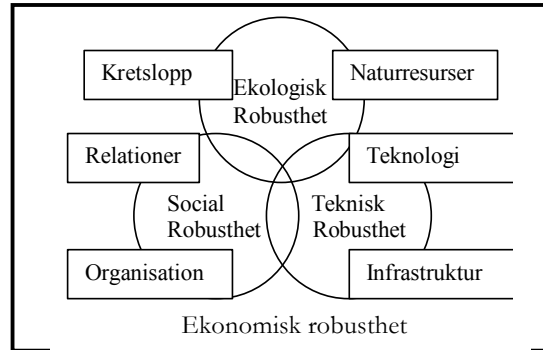


Bild 1 Robusthet, Expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad

### 2.4.1 Social robusthet

Begreppet social robusthet handlar om hur ansvarsfördelningen organiseras. Denna måste ske från relationer till ett kollektivt regelsystem. Gemensamma regelsystem, väl fungerade organisationer av verksamheter, service och boende krävs för att samhället i sin helhet ska fungera.

Den sociala robustheten är avgörande för att ett samhälle skall fungera under svåra påfrestningar. Lokal samhörighet, identitet och en "vi känsla" är viktig för engagemanget i planering och förvaltning av miljön. Det finns idag en uttalad önskan om att integrera människor i samhället. Social uppdelning och segregation försvårar möjligheterna att genomföra helhetslösningar.

Samhällsbyggandet skall syfta till att skapa trygga, funktionella och långsiktiga säkra livsmiljöer där det krävs en helhetssyn på sambandet mellan boende, arbete, utbildning, omsorg, vård och service och där beslut som berör livsmiljön skall fattas av berörda människor. Lokalt engagemang, identifikation med samhället och lokal gemenskap är grunden för människors förmåga att motstå yttre hot. Många faktorer måste vägas samman för att social robusthet skall uppnås. Avsaknad av trygghet kan framkalla osäkerhet som i framtiden kan leda till kriminalitet. Ett områdes sociala situation kan ge upphov till otrygghet. Faktorer som påverkar den

sociala situationen kan vara arbetslöshet, miljöns- och bebyggelsens utformning samt utbildning och inkomst hos invånarna. Social robusthet handlar om rätten att vara med och kunna påverka utvecklingen i samhället och området där man bor. Om rätten att vara delaktig saknas så försvinner eller begränsas en del av invånarnas frihet och känsla av delaktighet i samhället.

### 2.4.2 Social ekonomisk robusthet

Den sociala ekonomiska robustheten förstärks med välmående hos invånarna. Detta leder i sin tur till minskad kriminalitet vilket minskar kostnader för samhället.

Att fundera på:

- Ändra upplåtelseformerna
- Var lyhörd
- Vid förändring skall det ske både nerifrån och uppifrån på ett tidigt stadium
- Skapa en lokal identitet eller en historia i grannskapet
- Uthållighet, säkerhet och flexibilitet
- Grannskapet är ett kollektiv
- "Polluter pay" (se bilaga 1)

### 2.4.3 Ekologisk robusthet

Ekologisk robusthet innefattar:

- Varsam användning av naturresurser med förutsättningar att det ekologiska kretsloppet inte rubbas.
- God hushållning och omsorg om den framtida miljön.
- Långsiktigt hållbar försörjning med olika för samhällets viktiga produkter och tjänster.
- Ett väl fungerande samspel mellan natur, staden, den byggda miljön och grannskapet.

Delaktighet och god kommunikation mellan medborgarna och myndigheter utgör en viktig del för att detta skall kunna genomföras.

#### 2.4.4 Ekologisk ekonomisk robusthet

Ökad självförsörjning minskar läckage till omgivningen, exempelvis inom avfallshantering, växthusodling, stadsjordbruk och tillsyn. Detta kan inte endast framkallas genom planering uppifrån utan måste vara en process även underifrån där de boende deltar aktivt. I Agenda 21 betonas det viktiga sambandet mellan miljö och ekonomi. Ekonomibegreppet behöver vidgas och ges en mer långsiktig innebörd för att naturresurser inte skall förbrukas på bekostnad av kommande generationer eller människor i tredje världen. Ett utarmande av de kulturella och biologiska värdena måste motverkas.

#### 2.4.5 Teknisk robusthet

Den tekniska robustheten bygger på att infrastruktur och teknologi utvecklas för ett hållbart långsiktigt samspel mellan samhället, naturen och ett lokalt fungerande system för teknisk försörjning. Ett lokalt fungerande system för den tekniska försörjningen i kombination med de storskaliga systemen ger ökad robusthet både för individen och samhället i stort. För att ett samhälle skall kunna uppnå ökad robusthet ur samtliga aspekter är det viktigt med ett engagemang såväl från enskilda medborgare som från myndigheter av olika slag.

En robusthetsanalys ger enligt ”Expertgruppen” en vägledning om vad som måste hanteras på kommunal eller regional nivå och vad som är knutet till den lokala säkerheten och räddningsaspekter.

Teknisk robusthet innefattar bland annat kommunikationer, transportbehov, transportsystemets miljöbelastning och telekommunikationer. Långsiktigt hållbara och robusta transportsystem kan många gånger vara svårt att förena. För att uppnå detta mål krävs att alla samarbetar för ett mer hållbart system. Därför är resultatet beroende av att vi som enskilda medborgare är beredda att avstå från vissa bekvämligheter. Trafiken är idag den största enskilda utsläppskällan för koldioxid och kvävedioxid som bidrar till ökad växthuseffekt. Detta drabbar samtliga individer såväl internationellt, nationellt, kommunalt som lokalt.

De största utmaningarna att lösa när det gäller trafiken och miljön är att:

- Motverka utsläpp som påverkar jordens klimat
- Minska bullerstörningar och utsläpp av hälsofarliga ämnen
- Vägars, järnvägars, hamnars och flygplatsers inverkan på landskapet och naturmiljön
- Minska personskadeolyckorna

#### 2.4.6 Teknisk ekonomisk robusthet

Vid en utbyggnad av infrastrukturen som berör flera kommuner är det viktigt att stärka mellankommunala intressen. Det är också viktigt att man aktivt samarbetar över gränserna; internationellt, nationellt, regionalt och kommunalt samt ett deltagande från medborgarna. Med dagens moderna framåtskridande teknik och forskning finns det här stora möjligheter att öka den ekonomiska robustheten. Exempelvis framhålls informationstekniken som ett medel med stora möjligheter genom att man kan spara tid, minska kostnader och öka flexibilitet i arbetet<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Vision 2009 förslag till vision, Boverket, 1996

### 3. Robusthet på olika nivåer

#### 3.1 Robusthetsfrågor inom olika myndigheter.

Nedan sammanställs olika organisationer och myndigheter som arbetar med robusthetsfrågor på olika nivåer. Fakta sammanställs i en tabell under respektive myndighet.

##### 3.1.1 Globalt

###### FN grundades 1945.

Enligt FN - stadgan skall säkerhetsrådet behandla konflikter som bedöms vara ett hot eller ett brott mot internationell fred och säkerhet, det vill säga en konflikt som berör två eller flera länder. Upphov till konflikter kan vara av religiösa-, etniska-, sociala-, ekonomiska skäl eller på grund av miljöförstöring. År 1995 tillsatte generalförsamlingen fem arbetsgrupper som ska presentera reformförslag inom olika områden, bland annat vad gäller fred och säkerhet. FN har också under senare år fått allt fler förfrågningar om bistånd och medverkan i samband med val. Ett fritt och rättvist val är ett viktigt steg i stärkandet av demokratin.<sup>6</sup>

###### Habitat 1 och 2

Habitat betyder boplatz, och är namnet på två konferenser inom FN som genomförts kring frågor om boende, bebyggelse och stadsplanering.

###### Habitat 1, 1976 i Vancouver (Canada).

FN:s första världskonferens om boende- och bebyggelsefrågor.

###### Habitat 2, Istanbul (Turkiet) den 3-14 juli 1996

Trycket på våra städer och samhällen ökar för varje dag. Planering av våra städer är viktig och av avgörande betydelse för att vi skall uppnå ett hållbart samhälle. Habitat konferensen poängterade att urbaniseringen är en oundviklig del av utvecklingen, och att urbana centra kan ha en positiv effekt på ekonomisk, kulturell och vetenskaplig verksamhet. I all planering är det viktigt att skapa

delaktighet bland många olika grupper, för att diskutera behov och önskemål så att ändamålsenliga planer skall kunna uppnås. Habitat agendan fokuserar på bland annat frågor som gäller:

- Utrotande av fattigdom
- Uppfyllande av mänskliga behov
- Full tillgång till sysselsättning och resurser
- Social rättvisa och delaktighet
- Full respekt för de mänskliga rättigheterna
- Jämställdhet mellan män och kvinnor
- En balanserad befolkningstillväxt
- En långsiktigt hållbar utveckling
- Ett gynnsamt klimat för utveckling

Habitat agendan kan uttryckas för att omsätta Agenda 21 i våra städer och tätorter.

7

###### Agenda 21

Agenda 21 är ett handlingsprogram för hållbar utveckling, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Handlingsplanen innebär att människor och organisationer på alla nivåer i samhället bör ändra vanor och beteenden som skadar miljön. Målet syftar till att få bukt med miljöproblemen och utrota fattigdomen. Orden Agenda 21 står för "dagordning för det 21:a århundradet". Agenda 21 är inget juridiskt bindande dokument, däremot är det ett politiskt och moraliskt ansvar för de olika länderna att arbeta för en hållbar utveckling. Agenda 21 uppmanar till helhetstänkande. En förutsättning för att arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling skall lyckas är att ett helhetsperspektiv beaktas. Det bör ske genom att olika samhällsnivåer samverkar och förenar sina kunskaper.

###### Agenda 21- sammanställning:

- Samråd och förankring i samstämmiga lösningar
- Myndigheter lär av medborgarna och hushållens medvetande ökar
- Utarbetande av handlingsprogram för en hållbar utveckling
- Helhetsyn och dialog

7 Habitat II

<sup>6</sup> <http://www.sfn.se>

På uppföljningsmötet 1997 antogs ett nytt femårsprogram inom FN, "Program för det fortsatta genomförandet av Agenda 21". Två frågor har lyfts fram som särskilt viktiga inför framtiden; att "bekämpa fattigdomen" och att "förändra produktions- och konsumtionsmönstren". År 2002 kommer FN:s tionde årsuppföljning av Agenda 21 att ske.<sup>8</sup>

### 3.1.2 Internationellt

#### EU

För omkring 50 år sedan startade ett samarbete mellan 6 västeuropeiska länderna genom ett bildande av "Europeiska kol- och stålgemenskapen". Samarbetet har sedan dess både breddats och fördjupats. EU består i dag av 15 medlemsstater. När beslut fattas i ministerrådet representeras Sverige av sin regering.

Ett av de grundläggande målen när EG, (*Europeiska gemenskapen*), bildades var att främja den ekonomiska utvecklingen och trygga välförhållandet i Europa. De sex ursprungliga medlemsländerna enades om att upprätta en gemensam marknad, vilket innebär ett område där de nationella marknaderna kan fungera som en enhet utan några gränser.<sup>9</sup>

### 3.1.3 Nationellt

#### ÖCB

Överstyrelsen för civil beredskap är en central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret. ÖCB ansvarar för funktionerna "Civil ledning" och "Försörjning med industrivaror i kris- och krigssituationer".<sup>10</sup>

ÖCB arbetar för ett robust och säkert samhälle som kan stå emot och hantera olika situationer och påfrestningar. Det förebyggande arbetet syftar till att minska sårbarheten inom viktiga samhällsfunktioner. De arbetar också för att bygga upp krishanteringsförmågan i det svenska samhället. I nuvarande omvärldsläge behöver samhället kunna hantera en bred skala av hot och påfrestningar. Grunden till detta är ett allsidigt användbart ledningssystem. Överstyrelsen för civil

<sup>8</sup> [www.hallbarasverige.gov.se](http://www.hallbarasverige.gov.se)

<sup>9</sup> [www.sveriges.riksdag.se](http://www.sveriges.riksdag.se)

<sup>10</sup> *Robusthet i den fysiska miljön, 1998*

beredskap har sedan 1998 beviljat bidrag till kommunala beredskapsinvesteringar, främst för att säkra reservvattentäkter inom kommunen och elförsörjningen. Av Sveriges 289 kommuner är det ungefär 70 kommuner som ännu inte har ansökt om bidrag.<sup>11</sup>

#### Räddningsverket

Räddningsverket indelas i tre nivåer:

- Statens räddningsverk
- Statlig räddningstjänst
- Kommunal räddningstjänst

Vid omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten. Regeringen kan också ge uppdrag åt någon annan statlig myndighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten under sådana förhållanden. Länsstyrelsen skall svara för samordningen av räddningsinsatserna som innefattar både statlig och kommunal räddningstjänst. Räddningsledaren kan dessutom ta i anspråk privat egendom och beordra alla medborgare i åldern 18-65 år att delta i räddningsarbetet i den mån deras kunskaper, hälsa och krafter tillåter.<sup>12</sup>

#### Boverket

Boverket är en central förvaltningsmyndighet för frågor avseende den byggda miljön, hushållning med naturresurser, fysisk planering samt byggande och boende. Boverkets uppgift är att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av PBL och Miljöbalken. Regeringen beslutade 1997-06-19 att Boverket i samråd med berörda verk skall arbeta för att kunskapsnivån hos kommunerna förbättras när det gäller riskanalyser i den fysiska miljön.<sup>13</sup>

#### Naturvårdsverket

<sup>11</sup> *Planering för ett robust samhälle, Karl G, Palmer ÖCB, 2000*

<sup>12</sup> *Räddningsverket, Karlstad 1998*

<sup>13</sup> *Robusthet i den fysiska miljön, 1998*

Naturvårdsverket är en statlig miljömyndighet, och fungerar som ett samlande och pådrivande verk i miljövårdsarbetet såväl internationellt som nationellt med uppdrag från regeringen. Syftet är att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald. Frågor som Naturvårdsverket behandlar i fred gäller även under krig och kris.<sup>14</sup> Naturvårdsverket arbetar i samverkan med andra myndigheter för att visionen om det ekologiskt hållbara samhället ska bli verklighet. Myndighetens viktigaste uppgifter är att:

- Ta fram och förmedla kunskaper på miljöområdet
- Utarbeta förslag till mål
- Åtgärdsstrategier och styrmedel i miljöpolitiken
- Verkställa miljöpolitiska beslut
- Följa upp och utvärdera miljösituationen och miljöarbetet som underlag för fortsatt utveckling av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket samarbetar även med EU i miljöfrågor, där en särskild expertgrupp diskuterar frågor som berör; luft, vatten, avfall och naturvård.<sup>15</sup>

### 3.1.4 Regionalt

**Länsstyrelsens uppgift är att vara:**

- **Kunskapsförmedlande** och ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag med betydelse för bland annat Miljöbalken, och Plan och bygglagen.
- **Rådgivande** och förmedla underlag om riksintressen till kommunen, som planeringsunderlag vid förnyelse av översiktsplanen.
- **Bevakande** och verka för att riksintressena tillgodoses. De ska också företräda de statliga myndigheterna i kontakterna med kommunen.
- **Ingripande** om riksintressena, hälso- och säkerhetsaspekter samt mellankommunala intressen inte tillgodoses i översiktsplanen skall länsstyrelsen ingripa.

### 3.1.5 Kommunalt

---

<sup>14</sup> Robusthet i den fysiska miljön, 1998

<sup>15</sup> <http://www.environ.se>

### Räddningstjänsten

Den kommunala beredskapen är en viktig del av totalförsvaret. I den kommunala beredskapen ingår inte bara räddningstjänsten utan även hela kommunens fredsorganisation i händelse av krig. I kommunen finns en hemskyddsorganisation med ett antal hemskyddsområden som ska hjälpa lokalbefolkningen tillrätta i en krissituation. Den kommunala beredskapen kan även användas vid större olyckor och störningar under fredstid.

**Kommunen som myndighet vid utövande av:**

### Översiktsplanen

har tre viktiga funktioner i kommunen:

Vision för kommunens framtida utveckling

Vägledning för kommunens och andra myndigheters beslut.

Instrument för dialog mellan stat och kommun.

Varje kommun är skyldig att inneha en aktuell översiktsplan. En gång under varje mandatperiod ska frågan om översiktsplanens aktualitet tas upp till behandling i kommunfullmäktige. Översiktsplanarbetet har tagit ny fart i Sverige efter senaste PBL ändringen 1996.

### Detaljplanen

Detaljplanen är ett instrument för kommunen att kunna förverkliga den lokala bebyggelsepolitiken och de sociala ambitionerna. Den skall också främja en ekonomisk och rationell byggproduktion. Lagen anger ett visst obligatoriskt innehåll för detaljplaner, hur olika intressen har sammanvägts; utformning, användning av gator och allmänna platser samt användningssättet för kvartersmark och vattenområden. Detaljplanen skall dessutom ge möjlighet till insyn och påverkan från alla berörda intressenter, statliga, kommunala myndigheter, fastighetsägare, boende, och allmänhet.



### Områdesbestämmelser

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt miljöbalken tillgodoses.<sup>16</sup>

### Fastighetsplanen

Fastighetsplanen kan upprättas vid behov i samband detaljplan, den är inte obligatorisk. I denna anges bland annat bestämmelser om markens indelning i fastigheter och servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt bestämmelser om gemensamhetsanläggning.<sup>17</sup>

### Miljökonsekvensbeskrivning

MKB syftar till att möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön hälsan och säkerheten samt på hushållningen med naturresurser, vilket omfattas av 1 kap 1 § Miljöbalken. Denna skall utgöra underlag för beslut av verksamhetsutövare, myndigheter och tillståndsgivare.<sup>18</sup> Syftet med miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva direkta och indirekta effekter på:

- Människor, djur och växter
- Mark, vatten, luft och klimat
- Landskap och kulturmiljö
- Hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

### PBL

Inför Plan och bygglagens ändring 1996 underströk regeringen att den fysiska planeringen skall ses som ett led i en samlad politik för hållbar utveckling, framför allt för att den är sektorsövergripande. Behovet av att förstärka de regionala perspektiven i den fysiska miljön poängterades. Samverkan mellan

kommuner skall fortfarande ske på frivilliga grunder, eller genom inrättande av regionplaneorgan enligt PBL.<sup>9</sup>

### Kommunala planmonopolet

Det är kommunen som bestämmer om var, när, och hur byggandet skall ske. När PBL trädde i kraft 1996 förstärktes denna roll i kommunerna. Kommunen bestämmer själv innehållet i planerna utifrån PBL och den nya Miljöbalken som trädde i kraft 1999. I det kommunala planmonopolet förekommer vissa begränsningar. Regeringen kan tvinga fram en plan genom planföreläggande, för att trygga riksintressen eller mellankommunal samordning. Kommunen är skyldig att inneha en aktuell energiplan som belyser tillförsel, distribution och konsumtion av energi. Kommunen har även ansvar för vatten-, avlopps-, och avfallsfrågor.

### Grannskapsnivå

År 1995 tog Boverket och Folkhälsoinstitutet Hela Sverige initiativ till Sydlänsprojektet. Upphovet till projektet var att finna former för hur ett lokalt utvecklingsarbete kan få bättre stöd i kommunal planering, men också hur medborgarinflytandet kan komma till bättre uttryck. Agenda 21 arbetet har fått ett stort inflytande i det lokala utvecklingsarbetet. Lokalbefolkningen tillsammans med kommunerna skall ta fram en lokal handlingsplan, som skall anpassas efter det egna närområdet för att lokala behov och önskemål särskilt lyfts fram.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Boverket

<sup>17</sup> Handbok, ÖP, 1998

<sup>18</sup> Lagtolken, Peggy Lerman

---

<sup>19</sup> Vem bestämmer om medborgarinflytande och kommunal planering, 1998

## 3.2 Nivåtabell

Nivå	Myndighet	Uppgift	Exempel
Globalt	FN	Arbetar för att lösa konflikter i krig och fred.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mänskliga rättigheter</li> <li>Bistånd</li> <li>Fredsbevarande operationer</li> <li>Miljö</li> <li>Barnens rättigheter</li> <li>Kvinnans rättigheter</li> </ul>
	Habitat 1 och 2	Habitat 2, konferens där världens ledare skulle enas om en strategi för att nå målet "bostäder åt alla".	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goda bostäder åt alla</li> <li>Hållbar utveckling i bostadsområden</li> <li>Möjliggörande och delaktighet.</li> <li>Finansiering.</li> <li>Internationellt samarbete.</li> <li>Utvärdering av framsteg</li> </ul>
	Agenda 21	Handlingsprogram för hållbar utveckling.	Bekämpa fattigdomen, förändra produktions- och konsumtionsmönster.
Internationellt	EU	Frågor som behandlar miljön i städerna för att uppnå ökad hållbarhet.	Försurning och övergödning av skogar och sjöar.
Nationellt	ÖCB	Arbetar för ett robust och säkert samhälle som kan stå emot och hantera olika svåra situationer och påfrestningar.	Internationellt förtroendeskapande samarbete inom partnerskap för fred och samarbetar bilateralt med nordiska och baltiska grannländer.
	ÖCB	I samarbete med länsstyrelsen stödja kommunerna för att uppmuntra till goda beredskapsprocesser i strävan efter ett robust samhälle.	Förmedla stadsbidrag till kommunen för att säkra och trygga samhällsviktig infrastruktur, exempelvis vattenförsörjningen.

	Räddningsverket	Central förvaltningsmyndighet med ansvar för planering och genomförande av olycksförebyggande och skadebegränsade åtgärder enligt räddningstjänstlagen.	Skall stödja kommuner och länsstyrelser i arbetet med riskhantering.
	Boverket	Statlig rådgivande myndighet för kommuner och länsstyrelser, samordnar statliga myndigheters arbete med underlag för beslut om användningen av mark och vatten.	Behandlar frågor om den byggda miljön och hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggande och boende.
	Naturvårdsverket	Statlig miljömyndighet som skall samla och driva fram miljövårdsarbetet internationellt och nationellt.	Säkerställa en god miljö och en biologisk mångfald.
<b>Regionalt</b>	Länsstyrelsen	Regional statlig myndighet med ansvar för bland annat räddningstjänst, sociala frågor och miljöhänsyn.	Ingriper i frågor om riksintressen och hälso- och säkerhetsaspekterna inte tillgodoses.
	Räddningstjänst	Kommunal beredskap inför olika händelser.	Brand och olyckor.
<b>Kommunalt</b>	Kommunen som myndighet vid utövande av ÖP, OB, DP och MKB.	Kommunen bestämmer om var, när och hur byggandet sker. ( <i>planmonopolet</i> )	Kommunen svarar för en rad olika tjänster, exempelvis socialtjänst och gatuhållning
<b>Grannskapsnivå</b>	Intresseorganisationer	Robusthetsfrågor på lokal nivå	Uppförande av lokala utvecklings- och handlingsprogram i samarbete med kommunen.

”Agenda 21 skall ingå i varje myndighet eftersom framtiden och miljön berör samtliga individer i samhället.”<sup>20</sup>,

<sup>20</sup> Robusthet i den fysiska miljön 1998

## 4. Robusthetsanalys

Robusthetsanalysen är ett instrument som kan användas för att utvärdera robustheten i område eller ett grannskap. Några svenska projekt har utvecklat verktyg och modeller för att mäta och hantera robustheten i bostadsområden. ”Expertgruppen för säkerhet i ny- och ombyggnad” har under flera år medverkat i ett projekt ”Den oslagbara staden” vars syfte är att åstadkomma ökad robusthet på grannskapsnivå. Detta arbete har resulterat i en metod för utvärdering av ett grannskaps robusthet. Metoden beskrivs utförligt i skriften ”Robusthet på grannskapsnivå” som är den sjunde utgåvan i serien inom projektet. Arbetsmetoden inkluderar åtta steg och avslutas med förslag till åtgärder för ökad robusthet samt ansvarsfördelningen för dess genomförande.

### 4.1 Sammanfattande beskrivning av ”Expertgruppens” analysmetod

1. Grannskapet avgränsas vilket skall ske utifrån att en fungerande och naturlig enhet bildas.
2. Information redovisas som är viktig för förståelsen av grannskapet samt av betydelse för att bedöma robustheten. Detta material hämtas i första hand ur offentlig statistik. Fakta ställs sedan i relation till motsvarande fakta för ett referensgrannskap eller kommungenomsnittet. Exempel på fakta som kan ingå i beskrivningen är:
  - Areella förhållanden
  - Antal invånare
  - Befolkningsförhållanden
  - Bostäder och lokaler
  - Arbetsmarknad
  - Sociala förhållanden

Med hjälp av en checklista samlas uppgifter in från bland annat kommunala förvaltningar och bostadsföretag, för att sedan delas in under följande huvudområden:

- Individuell säkerhet
- Livsnödvändig försörjning
- Viktiga samhällsfunktioner
- Längsiktiga risker.

Efter att materialet sammanställts jämförs det med motsvarande material från ett referensgrannskap eller med ett genomsnitt för kommunen. Därefter diskuteras och värderas sannolikheten för att en oönskad händelse inträffar enligt skalan: *mycket liten, liten, måttlig, stor* och *mycket stor*.

Konsekvenserna för en eventuell händelse bedöms på samma sätt enligt skalan: *liten, lindrig, svår, mycket svår* och *katastrofal*. Därefter förs en diskussion om vilka åtgärder som kan vidtas för att eliminera hot och minska risker som är relaterade till sannolikhet och konsekvens.

De värden som tagits fram i föregående steg förs in i en riskmatris. Matrisen är indelad i fem zoner: A, B, C, D, och E, vilka ger en vägledning om behovet att vidta åtgärder. Händelser som hamnar inom zonerna A, B och C bedöms inte akut hota grannskapets säkerhet. Däremot bör händelser som hamnar inom D och E förebyggas och åtgärdas.

Händelser som hamnar inom zonerna D och E utvärderas sedan mot bakgrund av den bedömda kostnaden och effektiviteten, för att minska händelsens sannolikhet och konsekvens. Vissa robusthetsåtgärder kan vara svåra att genomföra på grund av ekonomiska skäl eller då ansvaret för ett genomförande krävs av en överordnad myndighet. I sådana fall skall andra möjliga beredskapsåtgärder diskuteras fram. Beredskapsåtgärderna skall vara sådana som snabbt och effektivt kan sättas in för att lindra konsekvenserna vid en eventuell händelse.

En kostnadsberäkning görs för de åtgärder som bedöms vara genomförbara. Olika möjligheter och alternativ diskuteras där kostnaderna bör ställas mot dess effektivitet. Under respektive åtgärder skall det framgå vem som ansvarar för genomförandet samt hur den skall finansieras. En prioritering görs av genomförbara åtgärder mot bakgrund av den robusthetsnivå som är önskvärd.

Till sist skall ett åtgärdsprogram upprättas. Detta bör ske utifrån en avvägning mellan prioriteringsgrad och möjliga ekonomiska resurser.

I åtgärdsprogrammet skall följande anges:

- Förslag till åtgärder
- Vem som ansvarar för genomförandet
- Hur åtgärden bör finansieras