

Samma riskkällor – olika processer: En studie om hur skydd mot olyckor och extraordinära händelser integreras i kommunala planprocesser

Louise Ekvall och Erik Nilsson |
Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet |
Lunds Tekniska Högskola |
Lunds Universitet |



**Samma riskkällor – olika processer:
En studie om hur skydd mot olyckor och extraordinära
händelser integreras i kommunala planprocesser**

**Louise Ekvall
Erik Nilsson**

Lund 2019

Titel

Samma riskkällor – olika processer:
En studie om hur skydd mot olyckor och extraordinära händelser integreras i kommunala planprocesser

Title

Same hazards – different processes:
A study on the integration of different risk management processes in municipal land use planning processes

Authors: Louise Ekvall & Erik Nilsson

Number of pages: 103

Illustrations: Louise Ekvall and Erik Nilsson unless otherwise stated

Keywords

Land use planning, spatial planning, risk management, crisis management, protection against accidents, planning processes, critical infrastructure, critical societal function

Sökord

Samhällsplanering, riskhantering, krishantering, fysisk planering, LSO, LEH, PBL, planprocess, samhällsviktig verksamhet, samhällsviktig funktion

Abstract

In a Swedish context there are different processes, actors and laws concerning protection against accidents and crises management. A crisis is defined as an imminent threat of disruption in critical societal functions or critical infrastructures. By this definition of crisis there is a connection between the built environment and crisis management. The protection against accidents legislation gives municipalities a wide objective of working with the prevention and protection against threats of danger for life, property and environment. This involves for example fires, car accidents and dangerous industrial facilities. This thesis aims to investigate to which extent municipal land use planning processes are integrated and coordinated with safety legislation concerning protection against accidents and crisis management. Governing documents have been studied to obtain a understanding of the intended process. The focus of this thesis has been on performing an interview study with 23 representatives and key actors within the Swedish land use planning process. Representatives have been questioned how integration of aforementioned legislation works in practice. Results show that protection against accidents is fairly integrated in the land use planning process due to cooperation between the fire and rescue services and municipal planning office. Integration of crisis management in land use planning is however inadequate. The results show that municipal risk and vulnerability analysis, despite being locally produced as a decision aid, is generally not used as such. Furthermore, integration is being hindered by a lack of awareness of other actors' roles and mandates, the difficulty in determining which societal functions should be considered critical and by postponing risk mitigation actions to a degree in which these measures tend to become structural or in other manners specific for a given building.

© **Copyright:** Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering
Lund University, Lund 2019

Riskhantering och samhällssäkerhet
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

<http://www.risk.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60

Division of Risk Management and Societal Safety
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

<http://www.risk.lth.se>

Telephone: +46 46 222 73 60

Förord

Detta examensarbete utgör den slutliga examinationen från Lunds universitet på civilingenjörsprogrammet i riskhantering samt brandingenjörsprogrammet. Examensarbetet har även genomförts och finansierats inom ramen för CenCIP (Centre for Critical Infrastructure Protection Research). Författarna vill rikta ett stort tack till följande personer, vilka har bidragit till examensarbetet:

Henrik Tehler, professor på avdelningen för Riskhantering, för god handledning och engagemang samt för att på alla möjliga sätt vara mån om att hjälpa studenter.

Elin Edman och Hanna Langéen på Structor Riskbyrå AB för all deras hjälp, inspirerande och roliga möten samt funderingar och input till arbetet. Vi vill även tacka alla andra på Structor som bidragit.

Gabriella Westheim och Carolina Osvalder på ÅF Safety för deras hjälp och stöttning.

Exjobbskommittén för många trevliga fikapauser, för att ha förgyllt denna avslutande termin.

Familj och vänner för stödet under hela utbildningen.

Alla som ställt upp på en intervju, uppslutningen från det offentliga har varit mycket god. Detta examensarbete hade inte kunnat genomföras utan er.

Louise Ekvall

Erik Nilsson

Lund 2019

Sammanfattning

Lokalisering av byggnader och användningen av vatten och mark regleras i plan- och bygglagen (PBL). Kommunerna har planmonopolet och med hjälp av översiktsplan och detaljplaner planlägger kommunerna samhällen. Ett av kraven i PBL, som länsstyrelsen bevakar, är att byggnadsverk ska lokaliseras till mark lämplig utifrån risken för olyckor.

Lag om skydd mot olyckor (LSO) reglerar hur kommunen ska tillhandahålla räddningstjänst och därigenom verka för minskade olycksrisker, främst kopplat till brand men det finns även ett allmänt uppdrag. Räddningstjänsten är ofta kommunens sakkunniga för risk- och olycksfrågor inom planprocesser. Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) kräver att kommuner genomför en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) där det ska sammanställas och värderas vilka extraordinära händelser som kan inträffa. I LEH definieras att en extraordinär händelse är något som orsakar, eller riskera orsaka, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Samhällsfunktioner upprätthålls av en eller flera samhällsviktiga verksamheter och därmed finns en koppling mellan krishantering och den byggda miljön.

Det framgår av styrande och vägledande dokument (och förarbeten) att riskhanteringsprocesser inom både LSO och LEH är tänkta att fungera som underlag för samhällsplaneringen och att dessa bör integreras. För att undersöka huruvida integreringen sker i praktiken mellan PBL, LSO och LEH har en intervjustudie med 23 informanter utförts. Representanter från räddningstjänst, stadsbyggnadsförvaltning, säkerhetsavdelning och länsstyrelse i sex olika kommuner (i sex olika län) har deltagit. Generellt är olika delar av kommunen processägare för alla nämnda lagstiftningar medan länsstyrelsen granskar kommunernas arbete enligt samtliga lagrum.

Resultatet visar att intervjupersoners uppfattningar kring ansvar för risk- och krisfrågor i fysisk planering varierar mycket. RSA och handlingsprogram enligt LSO som är tänkta att fungera som underlag för samhällsplanering används i låg grad. Arbetet med skydd mot olyckor i den fysiska planeringen fungerar överlag bra, mycket tack vare goda samarbetsformer mellan stadsbyggnadskontor och räddningstjänst. Frågor om krishantering tycks dock inte tillgodoses i den fysiska planeringen, krishantering anses vara ett separat stuprör. Som följd av detta beaktas inte samhällsviktiga verksamheter som extra skyddsvärda på ett strukturerat sätt. Det finns dock en viss osäkerhet i resultaten till följd av att endast sex olika kommuner har studerats.

Det konstateras att riskkällorna till viss del överlappar mellan de riskhanteringsprocesser som bedrivs enligt varje lag. Ett samlat och lagrumsövergripande riskhanteringsarbete förespråkas därmed. Det föreslås att säkerhetsavdelningen ska involveras i större grad i samhällsplaneringen. Vidare tyder intervjustudien på att ett samlat och gemensamt GIS-verktyg som underlag för riskhänsyn i den fysiska planeringen är ett bra hjälpmedel.

Summary

The usage of Swedish land and water is regulated by parliament in the planning and building act, but municipalities have planning monopoly and can use their own land and water at their discretion (as allowed in law). One of the requirements in the planning and building act is that buildings are located to land suitable from a risk-perspective.

The protection against accidents legislation mandates fire and rescue services (also municipal) and how they should work towards lessened risks of accidents, mainly as it relates to fire safety but also in general. The local fire and rescue services often advise the local land use planning office of safety and risk considerations in spatial planning. Crisis management (in this regard the act of extraordinary events) requires municipalities to conduct risk and vulnerability analysis. In law an extraordinary event is an event that causes, or risk causing, disruption in critical societal functions or critical infrastructures. Through this definition there is a connection between crisis management and the built environment.

Governing documents state that both aforementioned safety legislation aims to inform spatial planning (among others). In order to investigate to which extent both crisis management and protection against accidents are integrated in spatial planning an interview study with 23 representatives were conducted. The representatives were from six different municipalities and involved the key municipal actors and the County regional board (governmental agency) supervising municipalities' work in accordance with all three laws.

Results show that interviewed representatives' notion of responsibilities relating to risk and crisis management in spatial planning varies considerably. Protection against accidents tend to be considered much due to the rescue services involvement in the planning process. The risk and vulnerability analysis aimed to inform spatial planning is seldom utilised. Questions of crisis management appear not to be considered in land use planning. As a result of this the protection of critical societal functions is not considered in a structured manner

Despite the legislation's different views on valuable assets, the hazards are to a certain degree overlapping. Therefore, a joint effort in managing these risks is considered preferable. It is suggested to involve the key crisis management municipal actor in the land use planning process to a larger extent. Interviews also show that a common GIS-tool encompassing aspects from all mentioned legislations is a good tool.

Förkortningar

Nedan följer de förkortningar som används i denna rapport.

CenCIP	Centre for Critical Infrastructure Protection Research
DP	Detaljplan/detaljplanering
LEH	Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LSO	Lag om skydd mot olyckor
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NRFB	Nationell risk- och förmågebedömning
PBL	Plan- och bygglag
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys
SVV	Samhällsviktig verksamhet
ÖP	Översiktsplan/översiktsplanering

Definitioner

Nedan följer några termer som definieras för läsaren:

Samhällsviktig verksamhet – En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort sikt leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt (MSBFS 2015:4; MSBFS 2015:5).

Samhällsviktig verksamhet kan vara av lokal, regional eller nationell betydelse och kan vara verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016).

Samhällsviktig funktion – Den funktion eller funktionalitet som en eller flera samhällsviktiga verksamheter upprätthåller inom en samhällssektor (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016).

Samhällssektor – Samhällssektor beskriver de olika områden där viktiga samhällsfunktioner finns och samhällsviktig verksamhet kan identifieras (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014).

Extraordinär händelse - En sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (SFS 2006:544, LEH).

Risk - En sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till (MSBFS 2015:4; MSBFS 2015:5).

Sårbarhet - De egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse (MSBFS 2015:4; MSBFS 2015:5).

Kris – Se krisberedskap och extraordinär händelse.

Krisberedskap - Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer (MSBFS 2015:4; MSBFS 2015:5).

Kritiskt beroende – Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar (MSBFS 2015:4; MSBFS 2015:5).

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1. Bakgrund	1
1.2. Syfte.....	2
1.3. Frågeställning	2
1.4. Avgränsningar	3
1.5. Rapportens disposition	3
2. Teoretiska och praktiska utgångspunkter.....	5
2.1. Teoretiska utgångspunkter.....	5
2.1.1. Riskhantering och riskhanteringsteori	5
2.1.2. Beroenden	7
2.2. Praktiska utgångspunkter.....	7
3. Metod	11
3.1. Styrande och vägledande dokument	11
3.2. Intervjustudie	12
3.2.1. Intervjufrågor	15
3.2.2. Inför intervjuer	15
3.2.3. Under intervjuer	15
3.2.4. Efter intervjuerna	16
3.3. Analys av intervjumaterial.....	16
4. Styrande och vägledande dokument.....	18
4.1. Plan- och bygglagen	18
4.1.1. Nationell strategi för klimatanpassning och ändring i PBL.....	19
4.1.2. Översiktsplan	20
4.1.3. Detaljplan.....	20
4.2. Miljöbalken.....	21
4.3. Lag om skydd mot olyckor	23
4.4. Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	25
4.5. Annan relevant lagstiftning	27
4.6. Nationell säkerhetsstrategi.....	27
4.7. Nationell risk- och förmågebedömning.....	28
4.8. Resultat av styrande och vägledande dokument.....	29
4.8.1. Samordning av LSO och LEH	29
4.8.2. Integrering av säkerhetsarbete med planprocesser.....	31

5. Resultat.....	33
5.1. Konkreta exempel.....	33
5.1.1. Exempel där intervjupersoner upplever att arbetet fungerat bra.....	33
5.1.2. Exempel där intervjupersoner upplever att arbetet fungerat mindre bra	34
5.2. Ansvarsfrågor	35
5.2.1. Ansvar för krishanteringsaspekter i fysisk planering.....	35
5.2.2. Ansvar för riskhantering i fysisk planering	37
5.3. Gränsdragning och underlag.....	41
5.4. Samråd	42
5.5. Samhällsviktig verksamhet.....	44
5.6. Styrkor och förbättringspotentialer.....	45
5.7. Identifierade teman	46
6. Analys och diskussion.....	48
6.1. Okunskap om andra aktörers mandat och roll	48
6.2. Uppdelning av LSO och LEH	50
6.3. Fördelning mellan översiktsplanering och detaljplanering	53
6.4. Samhällsviktig verksamhet.....	54
6.5. Framgångsfaktorer	55
6.6. Förbättringsförslag.....	56
6.7. Genomförandet av studien.....	57
7. Slutsats och förbättringsförslag	59
8. Förslag på framtida forskning	60
9. Referenser.....	61
Bilaga 1 – Sökprotokoll för sökning i LUBsearch	66
Bilaga 2 – Intervjufrågor	72
A. Gemensam inledande del av intervjuerna.....	72
B. Gemensamma poängfrågor	73
C. Gemensam avslutande del av intervjuerna	74
D. Räddningstjänst.....	75
E. Säkerhetssamordnare.....	77
F. Stadsbyggnadsförvaltningen	79
G. Länsstyrelsen	81
Bilaga 3 – Poängfördelning av poängfrågorna.....	83
Bilaga 4 – Beskrivning av analyssysteman	85
Bilaga 5 – Beskrivning av detaljplaneprocessen.....	92

1. Inledning

I detta inledande avsnitt redogörs först för en kort bakgrund till arbetet. Kopplat till detta konstateras arbetets syfte, vilka frågeställningar arbetet har samt vilka avgränsningar som görs. Slutligen redogörs för rapportens disposition.

1.1. Bakgrund

Regeringen presenterade 2017 Sveriges *Nationella säkerhetsstrategi* där det framgår att ”Målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet...” (Regeringskansliet, 2017, p. 6). Vidare konstaterar Regeringskansliet (2017, p. 14) att ”Skyddet av invånarnas trygghet och säkerhet är tätt sammankopplat med skyddet av viktiga samhällsfunktioner och grundläggande värden”. Skyddet, eller sårbarheten, för en samhällsviktig verksamhet (SVV) påverkas av den fysiska planeringen av både den viktiga verksamheten i sig men även av planeringen av angränsande fysisk miljö. Kommunen har planmonopol inom sitt geografiska område och är den planerande myndigheten. Inom plan- och bygglagen (PBL) anges att byggnadsverk ska lokaliseras till mark lämplig för ändamålet med hänsyn till bland annat ”risken för olyckor, översvämning och erosion” (SFS 2010:900, PBL). Flera samhällsviktiga funktioner, såsom exempelvis teknisk infrastruktur och räddningstjänst, påverkas i hög grad av de planprocesser (översiktsplaner och detaljplaner) som sker på kommunal nivå. I samband med planprocessen finns ofta flera mål som står i konflikt med varandra. Det är därför intressant att undersöka om och i så fall till vilken utsträckning målen rörande skydd av samhällsviktiga funktioner tillvaratas i den kommunala planprocessen. Att skydda viktiga samhällsfunktioner är viktigt ur flera olika perspektiv. Det är ett mål i sig, det är viktigt för andra mål (ex. skydd av liv och hälsa) och det är centralt för skapandet av hållbara städer och samhällen för framtiden.

Ett helhetsgrepp kring riskhanteringsprocesser som sker på kommunal nivå försvåras av att olika aktörer på olika organisatoriska nivåer (kommunalt och länsstyrelse) har olika ansvarsområden och styrs av olika lagstiftningar. Exempel på olika riskhanteringsprocesser som bedrivs (utefter lagstiftning) är Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), Plan- och Bygglagen (2010:900) samt Miljöbalken (1998:808). Dessa olika lagstiftningar ställer krav på proaktivt agerande och riskhantering på något sätt. Alla fyra lagar inleds med syften som relaterar till skydd mot olyckor, säkerhet och/eller hållbarhet. Eftersom alla lagar ska efterlevas krävs att arbetet med kommunala planprocesser ska integrera alla dessa lagar. Vidare står det skrivet i både LSO och LEH att de som driver verksamhet enligt dessa lagar är skyldiga att samverka med varandra och andra som berörs. Det är därför av intresse att undersöka huruvida integrering av LSO och LEH sker i praktiken med de kommunala planprocesserna som involverar PBL och Miljöbalken.

Inom examensarbetet används begreppet *samordna* främst i sammanhanget att arbete med LSO och LEH kan samordnas. Med detta avses att arbetet är delvis överlappande och att det finns möjliga vinster med att samarbeta (se kapitel 4). Detta kan även tolkas som att samordning syftar till effektivt lagrumsöverskridande arbete. Begreppet *integrera* syftar till att arbete behöver ske tvärssektoriellt för erhålla synergieffekter, exempelvis att sårbarhetsreducerande arbete kan ske via den fysiska planeringen.

1.2. Syfte

Mot ovan bakgrund syftar detta examensarbete till att undersöka huruvida hänsyn tas till LSO- och LEH-aspekter i praktiken inom fysisk planering. Arbetet syftar till att ge en allmän uppfattning kring arbetet med integrering av aktuell lagstiftning, upplevd ansvarsfördelning mellan aktörer, samrådsprocesser och hantering av SVV i planprocesser. Vidare ska examensarbetet belysa eventuella fördelar med att integrera nämnd lagstiftning utifrån styrande och vägledande dokument.

1.3. Frågeställning

För att uppnå syftet med examensarbetet har följande frågeställningar valts:

1. Integreras LSO- och LEH-aspekter med riskhantering i kommunala planprocesser i utvalda kommuner och i så fall, hur?

Med denna frågeställning avses att undersöka huruvida riskreducerande arbete som främst bedrivs inom LSO och LEH kopplas till den fysiska planeringen. Därmed kan förutsättningar finnas för att använda utformningen av den fysiska miljön som en riskhanteringsåtgärd. Med LSO-aspekter avses exempelvis farliga verksamheter och liknande som regleras i detta lagrum (även handlingsprogram enligt LSO och dess innehåll, se vidare avsnitt 4.3).

2. Beaktas riskaspekter för nya och befintliga samhällsviktiga verksamheter särskilt i planprocessen i utvalda kommuner?

Denna frågeställning syftar till att undersöka om samhällsviktiga verksamheter aktivt identifieras och behandlas som särskilt skyddsvärda. Konkreta exempel på detta kan vara en uttalad ambition att exempelvis planera SVV på mark beläget högre över havsnivå än andra verksamheter eller en utformning av gatumiljö med fordonshinder intill SVV.

3. Behöver samordningen av olika riskhanteringsprocesser förbättras i kommunala planprocesser? Hur skulle denna förbättring i så fall kunna ske?

Frågeställningen avser om förbättringsförslag kan ges utifrån resultatet av detta examensarbete.

1.4. Avgränsningar

Inom ramarna för LEH finns även bestämmelser för grundläggande civilt försvar (SFS 2006:544, LEH). Detta arbete berör inte höjd beredskap eller krig utan behandlar endast krishantering i fredstid. Där krishantering nämns i denna rapport avses hanteringen av extraordinära händelser.

Inga förtroendevalda har kontaktats inom ramarna för detta examensarbete utan fokus har endast varit på arbetsprocesserna för tjänstemän.

Arbetet avgränsas till endast kommunal planering, regional planering behandlas inte. På analogt vis ska risk- och sårbarhetsanalys (RSA) sammanställas på kommunal och regional nivå, detta arbete behandlar inte de regionala RSA.

Byggprocessen för enskilda byggnader behandlas inte. Det finns kopplingar mellan exempelvis utförandebestämmelser i en detaljplan och byggprocessen för aktuell byggnad. Aktuellt arbete avgränsas till att behandla planprocessen, inte byggprocessen/byggskedet.

Länsstyrelsen och kommuner ska verka för att mellankommunala intressen tillgodoses i planeringen (SFS 2010:900, PBL). Det finns viss anknytning till riskhantering i planprocesser men mellankommunala frågor behandlas i huvudsak inte av detta arbete.

Ingen analys har gjorts av kommunala dokument, dock har dessa fungerat som underlag inför, under och efter intervjustudien som genomförts.

1.5. Rapportens disposition

Dispositionen för rapporten redovisas nedan där innehållet i huvudrubrikerna beskrivs samt hur delarna relaterar till varandra.

Under rubriken *Inledning* redogörs för rapportens syfte, frågeställningar och avgränsningar. I detta stycke återges även en kort bakgrund till arbetet.

I *Teoretiska och praktiska utgångspunkter* återges teoretiska ramverk kring allmän riskhanteringsteori och vetenskapliga studier av andra författare inom forskningen på examensarbetets ämnesområde. Syftet med detta kapitel är att visa vad som är känt innan examensarbetets start och vad som legat till grund för utförandet av examensarbetet (metoden).

I *Metod* redogörs för arbetets tillvägagångssätt. Detta inkluderar både det praktiska arbetet samt hur och varför vissa val har gjorts, exempelvis avseende aktörer och intervjufrågor. Under denna rubrik redogörs även för hur arbetet med analys genomförts.

Rubriken *Styrande och vägledande dokument* avser att beskriva hur arbetet med de aktuella frågeställningarna är avsett att fungera. Dessa dokument inkluderar bland andra lagar, förarbeten till lagar, förordningar, föreskrifter samt vägledningar och andra relevanta dokument

från centrala myndigheter. Efter att styrande dokument har sammanfattats analyseras även dessa utifrån arbetes frågeställningar; finns det skyldigheter att samordna och integrera arbetet?

Under *Resultat* redovisas resultat utifrån studerade dokument och genomförda intervjuer.

Under avsnittet *Analys och diskussion* analyseras och problematiseras arbetets resultat utifrån kapitlet *Teoretiska och praktiska utgångspunkter* samt *Styrande och vägledande dokument*. I detta avsnitt utgår mycket ifrån författarnas egna uppfattningar och observationer som gjorts under arbetes gång, även vad som framstår som framgångsfaktorer.

I *Slutsats och förbättringsförslag* redovisas vad arbetet kan konstatera, utifrån resultat och analys och diskussion, relaterat till frågeställningarna.

Under avsnittet *Framtida forskning* redogörs för vilka områden det upplevs som att mer forskning behövs inom.

I bilagorna återfinns sådant som kan läsas fristående från rapportens brödtext. Här återfinns exempelvis sökningsprotokoll för databas och frågor som ställts under intervjuer samt vad det tänkta syftet med respektive fråga var.

2. Teoretiska och praktiska utgångspunkter

Detta kapitel presenterar de teoretiska och praktiska utgångspunkter som finns inom ämnesområdet. Syftet är att presentera de teoretiska ramverk och teorier som är relevant för analys av resultatet av intervjustudien som genomfördes inom examensarbetet samt att sammanfatta tidigare genomförda vetenskapliga studier. Detta kapitel består av de utgångspunkter som i sin tur har informerat och påverkat genomförandet av examensarbetet (varför metod framgår i nästa kapitel).

För att finna delar av litteraturen till utgångspunkterna har en databassökning i LUBsearch genomförts (se Bilaga 1). Det gjordes avancerade sökningar med filtreringarna *Accessible at Lund University* och *Peer Reviewed*. Sökningar utfördes på svenska och engelska sökord. Om sökningen gav fler än 30 träffar valdes tilläggsord för att begränsa antalet träffar. När totalt antal träffar nådde cirka 30 kunde en del avfärdas på endast titeln men för flertalet träffar lästes även abstract för att avgöra träffarnas relevans. Viss litteratur som refererats till i den funna litteraturen har även studerats.

2.1. Teoretiska utgångspunkter

Teoretiska utgångspunkter presenteras kring riskhanteringsteori och beroenden som senare används vid analys av resultatet av intervjumaterialet.

2.1.1. Riskhantering och riskhanteringsteori

Dagens samhälle har så många beroenden och aktörer att systemet inte går att fullständigt beskriva vilket karakteriserar komplexa system (Heylighen, et al., 2007). Att avgränsa ett system från dess omgivning är ett komplext problem i sig enligt författarna. Detta talar för ett holistiskt synsätt, där summan av helheten är större än summan av varje del (Heylighen, et al., 2007). Heylighen *et al.* (2012) förespråkar att delar inte behandlas i isolering utan interaktionen mellan delar bör tas hänsyn till. Egenskaper som uppstår av interaktioner kallas emergenta (Heylighen, et al., 2007). Detta exemplifierar författarna med en bil. Det är samspelet av bildelar som möjliggör att bilen kan köra, att bilen kan köra är därmed en emergent egenskap.

Riskfrågor är komplexa och kräver delaktighet av många aktörer, dock tenderar riskfrågor att reduceras till problem som ryms inom en funktionell eller organisatorisk enhet (Becker, 2014). Detta kan hindra en helhetssyn på risk och säkerhet eftersom avgränsningar är ett effektivt sätt att få komplexa problem att verka enkla (van Asselt & Renn, 2011). Denna teori motiverar samordning och att riskfrågor kräver tvärssektoriell integrering. Relaterat till detta arbete förespråkas att processägare av riskhanteringsprocesser inte bör arbeta i stuprör (isolering).

Risk så som det definieras av föreskrifter tillhörande LSO och LEH är ”*en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till*” (se Definitioner). Precis detta, att risk kan kvantifieras genom en kombination av sannolikhet och

konsekvens anser van Asselt & Renn (2011) inte bara vara otillräckligt utan ett hinder för att arbeta ansvarsfullt med riskhantering. Istället förespråkas *Risk Governance* som ett ramverk för att hantera risker som karaktäriseras av osäkerhet, otydlighet och komplexitet i den offentliga sektorn (van Asselt & Renn, 2011).

Risk Governance har enligt van Asselt & Renn (2011) uppstått ur oppositionen av den klassiska (linjära) riskhanteringen i komplexa system. Centralt är enligt författarna diversifierade aktörer och ansvar samt att beslut tas av det kollektiva i stora nätverk; inte bara politiker och experter. Riskrelaterade beslut är ett resultat av komplexa interaktioner mellan aktörer, regler, processer, institutionella arrangemang och politiska kulturer (van Asselt & Renn, 2011). Eftersom många risker idag är systemiska (de kan inte avgränsas till en aktör) och kan förstärkas av interaktioner i komplexa system kan inte en linjär, enkel orsak-verkan-modell användas enligt van Asselt & Renn (2011).

Att hantera risker i komplexa system syftar inte bara att minimera risker enligt van Asselt & Renn (2011), det ska även stimulera resiliens (eller minska sårbarhet). En del av detta är att stimulera ett bredare riskperspektiv för de som arbetar med riskhantering. van Asselt & Renn (2011) föreslår även att arbetet med riskhantering i komplexa system ska genomsyras av tre principer:

- **Kommunikation och inkludering.** Kommunikation är inte ett separat steg av riskhantering utan centralt för processen. Vidare är riskhantering en gemensam process mellan många aktörer som därmed måste inkluderas.
- **Integrering.** I detta avseende menas att enbart experter och kvantifieringar inte kan utgöra facit eller lösningen. Allmänhetens värderingar och känslor relaterat till bl.a. reversibilitet, katastrofpotential och ofrivillig riskexponering måste beaktas.
- **Reflektion.** Kritisk reflekterande av vad aktörer gör är viktigt. Att behandla risker som enkla och tillämpa rutiner är en frestelse, men det är viktigt att ha i åtanke att risker är osäkra, komplexa och otydlighet. Fokus sätts inte bara på säkerhet utan även på vad som är okänt.

Eftersom arbetets ämnesområde berör riskhantering i offentlig sektor och diversifierade aktörer är de tre principerna ovan tillämpbara. *Risk Governance* förespråkar integrering av aktörer, hantering av risk som mer än något kvantifierbart och kritiskt reflekterade.

2.1.2. Beroenden

I dagens integrerade och sammanlänkade samhälle kan konsekvenser spridas mellan olika samhällssektorer och geografiska områden (OECD, 2011). Dekker & Pruchnicki (2014) beskriver hur små förändringar kan bidra och leda till stora katastrofala konsekvenser genom att de går obemärkt förbi. Detta har beskrivits som ”creeping dependencies” där sårbarheten för de sammanlänkade samhällssektorer kan komma smygande till följd av kumulativa riskfaktorer (Hill, 2005). Även att analysera sårbarheter och kopplingar samt att förutse hot mot samhällsviktig verksamhet (SVV) är komplext då sammanlänkningarna mellan dessa verksamheter ökat (Hill, 2005).

Klimatanpassning är ett område som kännetecknas av beroenden och där tvärsektorielt arbete krävs för långvariga effekter och holistiska lösningar (Rauken, et al., 2015). Det behövs enligt Jonsson *et al.* (2012) ett skifte av fokus inom fyra områden för att hitta synergier mellan klimatanpassningsstrategier och andra strategier i svenska kommuner. Skiftet behöver förändras:

- från statiska analyser av klimatrisker till dynamiska analyser av social sårbarhet,
- från sektoriella analyser till tvärsektorielli analyser och hantering av risker,
- från tekniska och fysiska lösningar till organisatoriska och integrerade lösningar samt,
- från kortsiktiga investeringar till långsiktiga investeringar för klimatrisker.

Detta skulle innebära en medveten process mot ekonomiska, sociala och miljömässiga mål samt minska sårbarheter (Jonsson, et al., 2012).

2.2. Praktiska utgångspunkter

Det finns inte mycket forskning idag på hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) omsätts till praktik (Eriksson, 2016). Eriksson (2016) har studerat hur resultatet av RSA använts i en intervjustudie av flertalet kommuner i sex olika län. Studien vittnar om att fokuset är på genomförandet av RSA, inte hur dessa kan användas och utnyttjas. Vidare konstateras att arbetet med RSA är mer än bara ett dokument. I studien framgår att kontinuitetsplanering är en växande metod som fokuserar på att upprätthålla åtaganden oavsett händelse istället för den mer traditionella scenariobaserade analysmetoden. Många informanter i studien beskriver även svårigheter med att väcka engagemang för risk- och sårbarhetsarbetet i kommunen och upplever att många inte har tid att arbeta med frågorna istället för kärnverksamheten. Det upplevs att många kommunanställda tror att analyser görs för att nöja Länsstyrelsen och MSB, inte för verksamhetens egennyttan (Eriksson, 2016). Samtidigt lyfter framförallt länsstyrelsen i samma studie att arbetet främst handlar om egennyttan och process, inte ett dokument.

Begreppet SVV beskrivs som ett svårt begrepp i praktiken, med informanter som beskriver definitionen som allt från luddigt och svårt att fånga till tydligt (Eriksson, 2016). Det framgår i studien att intervjupersoner har skilda uppfattningar av vad som är samhällsviktigt och att detta beror på exempelvis scenario och längd av avbrott. Som exempel nämns barnomsorg – vissa anser detta som samhällsviktigt då föräldrar i sin tur kan ha en samhällsviktig funktion medan andra anser att då det blir problem för förskolor har samhället andra större problem.

I Erikssons (2016) studie framgår att endast ett fåtal av de studerade kommunerna använder, eller har som mål att använda, RSA i samhällsplaneringen. Anledningar till detta uppges bland annat vara att det finns andra riskanalyser som används i samhällsplaneringen, att samhällsplanering har ett tekniskt fokus och att samhällsplanering handlar mycket om klimatförändringar.

Enligt Eriksson (2016) hindras användandet av RSA i kommunen av att det bland annat verkar saknas processer för spridning av analysen. Samtidigt blir sekretess ett hinder, kommunen vill i många fall inte göra sina sårbarheter kända för alla (Eriksson, 2016). Det finns också indikationer i studien på att arbetet med RSA tycks bli ett separat stuprör; det kopplar inte an till annat riskhanteringsarbete i kommunen. Tanken på en gemensam Säkerhetsbalk, likt dagens miljöbalk, lyfts av intervjupersoner i samma studie som ett sätt att minska uppdelningen av riskhanteringsarbete p.g.a. lagrum.

En annan intervjustudie som Ericson (2017) utförde visar att syftet med RSA är avgörande för vilka avvägningar och strategiska val som görs i analysen. Dessutom är huruvida analysen ska offentliggöras eller inte något som måste tas hänsyn till vid skrivande (Ericson, 2017). Vidare var en viktig aspekt för de aktörer som arbetar med RSA i studien var att ta hänsyn till aktuella frågor i samhället, hos förvaltningar och hos politiker för att kunna knyta dessa till krisberedskapsarbetet. Detta betyder att krisberedskapen styrs av hot och risker som är aktuella idag istället för vilka hot och risker som kan tänkas vara aktuella i framtiden, d.v.s. att krisberedskapsarbetet är händelsestyrt och inte hotbildsstyrt. I studien lyftes det även att det fanns ett visst motstånd till att lyfta politiskt laddade frågor som tex. social utsatthet (Ericson, 2017). Studiens slutsats var att det råder delade meningar om hur och i vilken utsträckning RSA bidrar till samhällets krisberedskap då det som står i RSA:n inte alltid reflekterar det arbete som sker inom krisberedskap.

I tidigare studier har det konstaterats vid en undersökning av 50 översiktsplaner att risker och riskhantering ofta är en del men att i 94% av dokumenten hänvisar kommunerna till framtida planering för konkreta åtgärder och undersökningar (Johansson, et al., 2006). Detta kan jämföras i samma studie med att det i 22% av planerna framgår att risker ska beaktas tidigt i planprocessen. Vidare hade länsstyrelsen i 56% av översiktsplanerna invändningar kring föreslagna åtgärder, vanligtvis angående risk och säkerhet. Även länsstyrelserna konstaterade ofta att frågor om risk ska beaktas i fortsatt planering (Johansson, et al., 2006).

Det har konstaterats av andra att planeringen inför extraordinära händelser och klimatanpassning är skilda processer, dock framhävs krav på samordning och integrering av arbetet i planprocesser som väsentligt (Larsson, et al., 2016). Enligt samma studie anser representanter från länsstyrelser att risk- och sårbarhetsanalyserna som kommunerna gör används i låg grad för riskreducerande åtgärder trots att klimatrelaterade risker ofta beaktas i RSA.

I en liknande studie som ovan utgick forskarna från arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna istället för den fysiska planeringen (Mossberg Sonnek, et al., 2013). Enligt studien har arbetet med RSA fyra begränsningar som hindrar processen från att effektivt fungera som klimatanpassning. Dessa är (i) fokus på plötsliga händelser och inte långsamma förändringar, (ii) att skyddsvärde endast är samhällsviktiga verksamheter, (iii) fokus på negativa konsekvenser och inte möjligheter, samt (iv) fokus på händelser som kan inträffa i närtid. Det observeras även att ovan nämnda begränsningar härstammar ur regleringen av arbetet med RSA, det finns inga hinder för kommuner att av egen ambition utföra mer arbete än vad som krävs (Mossberg Sonnek, et al., 2013).

Enligt Boullé *et al.* (1997) kan urbaniseringen av nya områden medföra sårbarheter om inte integreringen av förebyggande åtgärder för katastrofer sker där riskhantering och krishantering anses vara viktiga aspekter att ta hänsyn till vid nybyggnation. Problemet som uppstår enligt Boullé *et al.* (1997) är inte avsaknaden på metoder eller tillfällen att integrera detta utan processen fallerar eftersom det inte finns några nationella riktlinjer eller policys för integreringen. Om risk management och krishantering inte integreras i processen för urbanisering finns det ingen möjlighet för dessa aspekter att vara drivande i utvecklingen av nya områden (Boullé, et al., 1997).

Likt ovan studie av har även andra studier visat att planeringen av markanvändning är en kritisk åtgärd, och ett verktyg, för att främja säkrare samhällen (Wang, 2012). I detta sammanhang pekas analyser av både risker och sårbarheter (i ett brett spektrum) ut som ett avgörande steg (Wang, 2012).

Enligt Cedergren *et al.* (2018) finns flertalet vägledning och studier på genomförandet av RSA men få av dessa har undersökt vilka praktiska utmaningar det finns för arbetet med kommunala RSA. Brist på kompetens och extern input lyfts som en problematisk aspekt, genom mer konkreta vägledningar inom området samt mer systematisk feedback mellan organisationer kan denna aspekt förbättras (Cedergren, et al., 2018).

Relaterat till implementeringen av åtgärder baserat på RSA finns flera hinder (Cedergren, et al., 2018). Detta trots att ett av de huvudsakliga syftena med en RSA är att fungera som beslutsunderlag (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Att säkerhetsavdelningen på kommunen ofta inte har en budget för riskreducerande åtgärder utgör enligt Cedergren *et al.* (2018) ett problem. Vidare tenderar politiken att prioritera kortsiktiga omedelbara åtgärder p.g.a. den fyraåriga mandatperioden (Cedergren, et al., 2018). Vidare finns

det enligt samma författare retoriska svårigheter i att lyckas motivera investeringar i riskreducerande åtgärder.

Cedergren *et al.* (2018) konstaterar vidare att RSA-arbete ofta utförs i isolering, trots att riskanalys och/eller riskhantering sker inom andra processer. Här nämns exempelvis processer inom lagen om skydd mot olyckor och samhällsplanering. Detta riskerar leda till dubbelarbete, låg effektivitet samt minskade möjligheter för hanteringsåtgärder (Cedergren, et al., 2018).

Forskning har även poängterat vikten av att privata aktörer deltar i riskanalys/riskhanteringsarbete samt redogjort för aspekten att ett större riskhanteringsarbete genomförs än vad som ryms i ett dokument – arbetsgången i sig är givande (Hassel, 2012; Cedergren, et al., 2018). Anpassning av arbetet utefter lokala förutsättningar lyfts även som en avgörande faktor, just för att arbetsprocessen ska vara givande och inget som görs enbart för att uppfylla lagstiftning (Vastveit, et al., 2014).

3. Metod

För att nå de slutsatser som presenteras i denna rapport har insamling av underlag och data skett genom att studera styrande och vägledande dokument samt utföra en intervjustudie. Syftet med att studera styrande och vägledande dokument var att beskriva hur arbetet inom ämnesområdet är avsett att fungera. Analysen av styrande och vägledande dokument kan läsas som ett självständigt resultat av en litteraturstudie (se avsnitt 4.8) men syftade även till att underbygga de intervjufrågor som ställts till medverkande aktörer. Intervjustudien genomfördes med en till fyra aktörer inom sex olika kommuner (i sex olika län). Syftet med intervjustudien var att kartlägga hur arbetet med frågeställningarna fungerade deskriptivt, d.v.s. hur arbetet fungerar i praktiken. Valet av en intervjustudie gjordes eftersom examensarbetet främst fokuserar på hur arbetet går till i praktiken och det anses att intervjustudie då är mest passande. Samtliga intervjuer har utförts semistrukturerade med frågebatteri enligt Bilaga 2.

Samtliga intervjupersoner och utvalda kommuner kommer att presenteras anonymt. Kommunerna kommer att benämnas kommun 1–6 och intervjupersonerna kommer att redovisas utifrån titel för två aktörer respektive utifrån titel och avdelning för två aktörer. Valet att presentera kommuner och aktörer anonymt gjordes för att intervjupersonerna skulle känna sig bekväma att tala fritt.

3.1. Styrande och vägledande dokument

För att identifiera de styrande och vägledande dokument som skulle kunna vara relevanta att studera och sammanställa undersöktes först vilket lagrum som var styrande inom planprocessen. Detta var plan- och bygglagen (PBL). Vid genomgång av PBL återfanns en tät koppling mellan PBL och Miljöbalken (MB) vilket medförde att även MB studerades. För vissa planer och program ska det utföras en miljöbedömning vilket medförde att Miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) studerades. PBL studerades i sin helhet och för MB användes metoden *Key-word-in-context* där sökning efter relevanta nyckelord gjordes för att identifiera kapitel och paragrafer som var relevanta för examensarbetet. Sökning gjordes på översiktsplan, detaljplan, risk, miljökonsekvensbeskrivning och miljöbedömning.

Eftersom formuleringen av frågeställningen är att undersöka integreringen av aspekter från Lagen om skydd mot olyckor (LSO) och Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) studerades även dessa lagstiftningar. Dessa lagtexter studerades genom att hela lagtexterna lästes.

De myndigheter som har föreskriftsrätt för PBL är Boverket samt MSB för LSO och LEH medan Naturvårdsverket är en statlig myndighet för miljöfrågor. Föreskrifter, vägledningar och rapporter från dessa myndigheter har studerades för att identifiera relevanta styrande och vägledande dokument inom området. Propositioner till lagändringar beskriver syfte och motivering av lagändringen och statens offentliga utredningar (SOU) utreder en viss fråga innan

ett lagförslag läggs fram. För att förstå syftet av lagändringar i ovan nämnda lagstiftningar har även propositioner och SOU studerats (se referenslista). Regeringen har även publicerat en nationell säkerhetsstrategi vilket har studerats med syftet att undersöka Regeringens riktning och ramar för Sveriges säkerhetsarbete. Lagar, förordningar, föreskrifter, vägledningar, rapporter och propositioner har generellt lästs i sin helhet. Miljöbalken (SFS 1998:808), Miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966), Proposition (2019/10:170) om enklare plan- och bygglag, Proposition (2016/17:200) om miljöbedömningar och SOU (2007:60) om klimatförändring har studerats med metoden *Key-word-in-context*.

Ursprungligen var tanken att även kommunala dokument i form av översiktsplaner, detaljplaner, handlingsprogram och risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) skulle sammanställas och jämföras för de kommuner som skulle delta inom examensarbetet. Detta var dock inte genomförbart då dessa dokument var av varierande karaktär och strukturerade på olika vis mellan de olika kommunerna. Detta innebar att dokumenten inte var jämförbara vilket medförde att syftet med detta moment inte var av relevans. Dessa dokument har dock fungerat som underlag inför, under och efter intervjustudien.

3.2. Intervjustudie

Då arbetet syftar till att undersöka hur arbetet med integrering av berörda lagstiftningar fungerar i praktiken har stor vikt lagts på genomförandet av intervjustudien. Aktörer som är processägare inom PBL, LSO och LEH samt tillsynsmyndighet har inkluderats i intervjustudien. Mycket arbete har lagts på att fastställa vilka personer som bör intervjuas då organisationer som arbetar med dessa lagstiftningar är stora och kan i vissa delar variera mycket mellan de kommuner som deltog i studien.

Då stadsbyggnadskontoret är processägare för PBL tillfrågades de om medverkan. Processägare för LEH är säkerhetsavdelningen på en kommun, varför denna tillfrågades. Med säkerhetsavdelningen i en kommun avses i detta arbete den funktionella enhet eller avdelning i kommunen som arbetar med den kommunala RSA:n och med att fullfölja kommunens övriga uppgifter enligt LEH. Denna enhet kan vara placerad på en kommuns räddningstjänst, och i dessa fall har intervjupersoner instruerats att försöka svara som om säkerhetsavdelningen och räddningstjänstens övriga förebyggande arbete är placerat på olika avdelningar. Detta gjordes för att svar ska vara jämförbara mellan kommuner, oavsett hur kommunens organisation ser ut. Räddningstjänsten medverkar i arbetet eftersom de ofta remitteras och deltar i planprocessen som kommunens sakkunniga inom riskfrågor. Räddningstjänsten arbetar även huvudsakligen med LSO vilket medförde att räddningstjänsten tillfrågades. Länsstyrelsen har ett uppdrag att granska översiktsplaner och detaljplaner samt att överpröva detaljplaner om riksintressen eller risken för olyckor inte tillgodoses. Dessutom utövar länsstyrelsen tillsynen över kommunernas arbete enligt LSO samt granskar kommunernas RSA och deras arbete enligt LEH. Länsstyrelsen är därmed granskande över alla de aktuella lagarna och en tydlig gemensam nämnare. Utöver

dessa specifika uppdragen ska länsstyrelsen även i allmänhet verka för samordning, minska sårbarheten i samhället och arbeta sektorsövergripande med ett helhetsperspektiv (SFS 2017:868, Förordning med länsstyrelseinstruktion). Därmed ansågs länsstyrelsen som en nyckelaktör.

Processen att finna intervjupersoner var att först tillfråga tre i förhand utvalda kommuner. Dessa kommuner var utvalda på grund av dess storlek, vattennära läge och geografiska spridning i landet. Därefter skickades ett massutskick om intervjuförfrågan i alumnilistan för brand- och riskhanteringsingenjörer ifrån Lunds tekniska högskola. Massutskicket gav stor respons och det valdes att gå vidare med sammanlagt sex kommuner till intervjustudien.

Alla medverkande kommuner är, ur svenskt perspektiv, relativt stora kommuner och samtliga kommuner är vattennära på något vis. Detta val gjordes för att kommuner ska vara jämförbara samt relativt komplexa ur risksynpunkt. Kriteriet att kommuner ska vara vattennära valdes för att denna aspekt bidrar till riskbilden för fysisk planering samt för att kommuner ska vara jämförbara. Storleken på kommunerna medför att stadsbyggnadsförvaltningar och länsstyrelser är stora organisationer. Därför redovisas titel och avdelning för de som medverkade från dessa aktörer. På stadsbyggnadskontoret finns ofta olika avdelningar för översiktlig planering och detaljplanering. Det har eftersträvats att intervjua personer som arbetar med översiktlig planering främst men detta har varit svårt att genomföra då förfrågan om intervjupersoner har skickats till centrala e-postadresser (exempelvis expedition/reception) på stadsbyggnadskontor. För att inte påverka intervjupersoner har det inte uttryckligen preciserats vad examensarbetet ska undersöka i någon intervjuförfrågan (exempelvis nämndes inget lagrum, risk- och sårbarhetsanalyser eller handlingsprogram). Även för länsstyrelsen är avdelningen av intresse eftersom personer som arbetar med de aktuella frågorna kan vara placerad på tre olika avdelningar med olika huvudsakliga uppgifter. För länsstyrelsen och de fall räddningstjänsten är ett kommunalförbund har intervjupersoner informerats om vilken kommun som intervjufrågorna främst avser. Nedan i Tabell 1 presenteras en sammanställning över vilka aktörer som medverkade inom de sex olika kommunerna. Observera att endast en aktör (länsstyrelsen) medverkar i kommun 6.

Tabell 1. Deltagande aktörer i intervjustudien.

Område	Stadsbyggnadsförvaltning	Säkerhetsavdelning	Räddningstjänst	Länsstyrelse
Kommun 1	Planarkitekt (detaljplanering)	-	Brandingenjör	Riskhanteringsingenjör på Samhällsavdelning
Kommun 2	Chef översiktlig planering	-	Brandingenjör, biträdande avdelningschef	Brandingenjör på Beredskapsenheten & Handläggare krisberedskap
Kommun 3	Planarkitekt (detaljplanering)	Säkerhetschef	Brandingenjör	Kvalificerad handläggare inom skydd mot olyckor
			Brandingenjör	
Kommun 4	Planstrateg (huvudsakligen detaljplanering)	Säkerhetssamordnare	Vice brandchef & brandingenjör	Biträdande beredskapsdirektör
				Krisberedskaps-handläggare
Kommun 5	Avdelningschef hållbar stadsplanering (översiktsplanering)	Säkerhetsstrateg	Brandingenjör, verksamhetsstrateg	Brandingenjör på Enheten för samhällsskydd och beredskap
	Planarkitekt (detaljplanering)			Planhandläggare
Kommun 6	-	-	-	Chef för avdelningen för samhällsbyggnad

Resultat ifrån intervjustudien redovisas anonymt i denna rapport. Det har även eftersträvat att intervjupersoner inom samma geografiska område ska vara anonyma gentemot varandra. I ett fåtal fall har någon av intervjupersonerna planerat eller faciliterat de intervjuer som genomförts inom examensarbetet, i dessa fall har medverkande personer kännedom om andra personer från samma kommun som medverkat i examensarbetet. De flesta intervjuer har skett med endast en intervjuperson åt gången förutom vid två intervjuer. Dessa två intervjuer har utförts med två intervjupersoner samtidigt från samma aktör. I övriga fall har intervjupersoner inte haft kännedom om andra deltagare i samma geografiska område eller i andra kommuner. Valet att försöka intervjua en person åt gången gjordes för att två personer kan ha skilda uppfattningar kring samma fråga varför det har eftersträvat att göra individuella intervjuer där så varit möjligt.

3.2.1. Intervjufrågor

Intervjufrågor sammanställdes för varje typ av aktör (räddningstjänst, stadsbyggnadskontor, säkerhetsavdelning och länsstyrelse) och varierar därmed. De inledande frågorna som ställts var av öppen karaktär för att succesivt blir mer specifikt relaterat till rubrikerna underlag, samråd och samhällsviktig verksamhet (SVV). De avslutande frågorna syftar till att ge underlag för eventuella förbättringsförslag i arbetet. Frågor har ställts i en ordning som är tänkt att medföra att intervjupersoners svar inte blir påverkat av tidigare ställda frågor. Intervjufrågor fastställdes utifrån arbetets syfte, styrande och vägledande dokument och det som presenterats i kapitlet *Teoretiska och praktiska utgångspunkter* ovan. Intervjufrågor och syftet med respektive fråga återfinns i Bilaga 2.

3.2.2. Inför intervjuer

Inför intervjuerna gjordes valet att inte skicka ut frågebatteriet i förväg. Detta då intervjupersonerna inte skulle påverkas av de ”Raka frågorna” när de gav sina svar på de frågor som var av öppen karaktär. Eftersom frågorna inte berörde detaljlösningar eller specifika fall utan endast behandlar underlag som tas hänsyn till, samrådsprocesser mellan olika aktörer samt riskhänsyn kring SVV i allmänt ansågs det att intervjupersonerna inte behövde förbereda sig inför intervjuerna.

3.2.3. Under intervjuer

Intervjuer inleddes med att intervjupersoner tillfrågas ifall de samtycker till att intervjun spelas in för att användas som minnesanteckning. Sedan informerades intervjupersoner om att resultat redovisas utifrån titel i en anonymiserad kommun, de frågas även om citat från intervjuer får redovisas i rapporten.

Innan frågor ställdes informerades alla intervjupersoner om vad som avses med vissa begrepp (se Bilaga 2A) samt att arbetet främst syftar till en strategisk nivå inom en kommun, d.v.s. översiktsplanering. Detta motiveras med att översiktsplan är ett strategiskt dokument som täcker hela kommunen, precis som handlingsprogram enligt LSO och RSA. Intervjupersoner uppmanas även att relatera till ett konkret exempel eller erfarenheter de har som relaterar till frågorna som ställs för att öka förståelsen kring problematik och framgångsfaktorer. Frågebatteriet som användes i intervjuer återfinns i Bilaga 2. Alla intervjupersoner ombads även att ange sin titel och avdelning på organisationen för att dessa ska redovisas korrekt i rapporten. Intervjupersoner fick även två frågor där de ombads att fördela poäng utefter hur de upplever att ansvarsfördelningen mellan stadsbyggnadskontor, räddningstjänst, kommunal säkerhetsavdelning samt länsstyrelse ser ut. Dessa frågor kallas poängfrågor och resultatet presenteras i Bilaga 3. Syftet med dessa frågorna var att kvantifiera den upplevda ansvarsfördelningen mellan aktörerna. Dessa frågorna gavs en åt gången, i de flesta fallen, och när intervjupersonerna hade svarat på första frågan fick de se den andra frågan. Om

intervjupersonerna önskade ändra poängfördelningen på första frågan efter den andra visades tilläts detta. När intervjupersonerna skulle besvara dessa frågor har de ombetts att beakta att det även finns ett informellt ansvar, det vill säga att om en aktör inte lyfter en fråga så lyfts den inte alls. Detta gjordes för att det formella ansvaret kan hittas i lagtext medan ett informellt ansvar är kopplat till hur arbetet sker i praktiken.

Båda författarna har medverkat under samtliga intervjuer. Utöver frågebatterier har det ställts vissa följdfrågor för att säkerställa att rätt tolkning gjorts. Under intervjuerna har anteckningar förts i begränsad utsträckning. Som avslutande del av intervjuerna har intervjupersonerna fått frågan om de ville lyfta något mer inom intervjun eller om någon aspekt glömts. Dessutom har intervjupersonerna även informerats om att de får komplettera eller tillägga något i sina intervjuer i efterhand om så önskas. Detta har dock inte förekommit. Intervjuerna har genomförts på plats i vissa kommuner och via telefon eller Skype för andra. Intervjuer har tagit mellan 45 minuter till 1,5 timme.

3.2.4. Efter intervjuerna

Alla intervjuer har lyssnats på i efterhand för att anteckna svar av typen ja/nej/delvis o.s.v., då detta varit möjligt, på frågor under rubrikerna ”Raka frågor”. För några svar har tolkningar gjorts av vad svaret betytt eller huruvida ett svar har getts på frågan då det inte varit entydigt. I enstaka fall har det gjorts bedömningen att intervjupersonen inte har svarat på frågan alls. Citat har även antecknats ordagrant, dock utan utfyllnadsord som ”ju” och ”liksom” och tankeord som ”eh” och ”hm”. Ofullständiga meningar har tagits bort och talspråk som ”dom” och ”nån” har rättats till skriftspråk ”de/dem” och ”någon” för att uppnå så hög läsbarhet som möjlighet. Intervjupersoner har även fått läsa och kontrollera sitt citat och dess sammanhang i rapporten inför publicering. De konkreta exempel som intervjupersonerna berättade om då riskhantering inom samhällsplanering har fungerat bra eller då det inte fungerat lika väl har antecknats och ett urval redovisas i denna rapport. Det framgick under intervjuers gång att examensarbetets frågeställningar inte är motiverade för alla, vissa ifrågasatte exempelvis kopplingen mellan krishantering och fysisk planering. För att belysa hur detta kan göras i praktiken och för att belysa vad det finns för erfarenheter av när detta inte görs redovisas praktiska exempel.

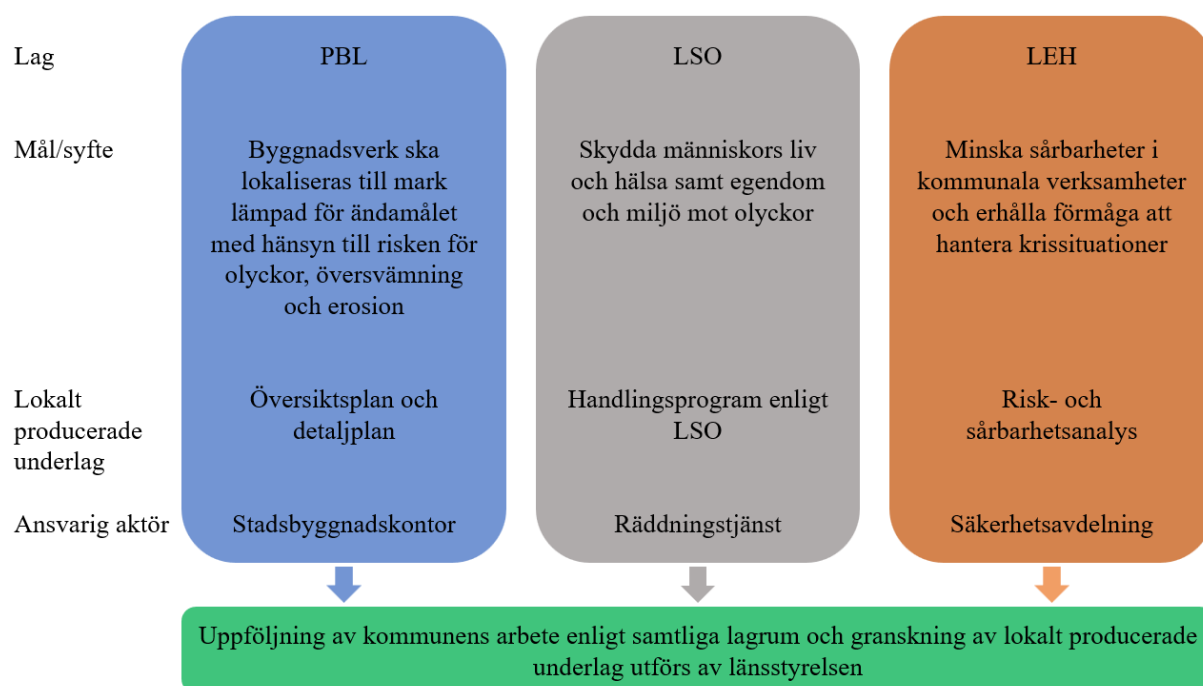
3.3. Analys av intervjumaterial

Efter att kapitlet med utgångspunkter och styrande och vägledande dokument sammanställts, samråd med handledare samt efter samtliga intervjuer hade genomförts och sammanställts plockades teman från intervjumaterialet ut. Dessa teman fastställdes genom att gå igenom samtliga intervjuer ytterligare en gång och, kopplat till syftet med intervjufrågorna, plocka ut de tema som erhållits. För varje tema som plockades ut gjordes en anteckning varje gång en viss aktör lyfte det temat. Samtliga teman presenteras i Tabell 3 och urvalskriterier/förtydligande för varje tema presenteras i Bilaga 4. Analys av intervjumaterial

har även skett under examensarbetets gång mellan författarna och i samråd med handledare. En strukturerad och uttömmande analys skedde under två dagar på företaget Structor Riskbyrå AB i Stockholm. Under dessa analysdagar ställdes resultat av poängfrågorna, svaren på ”Raka frågor”, citat samt de teman som plockats ut mot varandra för att hitta synergier eller motsägelser. Analysen skedde utifrån aktörsgruppering, kommungruppering och ämnesgrupperingar.

4. Styrande och vägledande dokument

Nedan presenteras styrande och vägledande dokument som berör arbetets frågeställningar. Lagar, förarbeten till lagar, förordningar, föreskrifter samt vägledningar och i vissa fall propositioner anses beskriva hur arbetet bör bedrivas. Lagars portalparagraf redovisas eftersom denna anses vara syftet med den aktuella lagen. I Figur 1 nedan redovisas en sammanfattning av kapitlet och syftet med respektive lag relaterat till examensarbetets ämnesområde.



Figur 1. Illustration och sammanfattning av de huvudsakliga lagarna i detta avsnitt.

4.1. Plan- och bygglagen

"1 § I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer." (SFS 2010:900, PBL)

Skälet för att ersätta den gamla plan- och bygglagen (PBL) (SFS 1987:10) med nuvarande PBL (SFS 2010:900) är enligt prop. 2009/10:170 att en hållbar utveckling kräver bredare tvärssektoriell samverkan. Denna tvärssektoriella samverkan ska ske utifrån sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiv både inom och mellan olika nivåer.

PBL (SFS 2010:900) anger att det är en kommunal angelägenhet att lagen efterföljs och innehåller bestämmelser om bland annat översiktsplaner, detaljplan samt krav på byggnadsverk. Syftet med planläggning av områden är att mark ska användas för det ändamål

som marken eller vattnet är mest lämpat för (SFS 2010:900, PBL). Planläggning ska enligt 1 kap. 3 § bland annat ”främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt”. (SFS 2010:900, PBL)

PBL kräver att byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning och erosion (SFS 2010:900). Vidare ska byggnader placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bland annat skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser samt goda klimatförhållanden.

4.1.1. Nationell strategi för klimatanpassning och ändring i PBL

Sveriges klimat har förändrats, varmare väder och mer nederbörd väntas (Andersson, et al., 2015). Mängden nederbörd under ett år väntas öka med mellan 10–40% samtidigt som de södra delarna av Sverige väntas få mindre nederbörd under sommaren (Andersson, et al., 2015). Extremt väder så som kraftig nederbörd och värmeböljor väntas bli vanligare enligt samma författare. Följden av ett förändrat klimat väntas bli ökad risk för ras, skred, erosion och översvämningar (Andersson, et al., 2015).

Mot denna bakgrund presenterar regeringen *Nationell strategi för klimatanpassning* (Prop. 2017/18:163). I denna proposition konstateras att tätbebyggda områden är mest känsliga för översvämningar och högre temperaturer samt att dagens samhälle är utformat efter ett visst klimat. Därmed måste fysisk planering ta hänsyn till ett förändrat klimat. Propositionen lyfter även att SVV (vattenförsörjning, elförsörjning och elektriska kommunikationer exempelvis) måste anpassas. På lokal nivå inkluderas klimatanpassning vid flera beslut (Prop. 2017/18:163). Här nämns främst fysisk planering men också arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).

Ansvarsfrågan för klimatanpassningsåtgärder diskuteras även i propositionen (Prop. 2017/18:163). Regeringens syn i propositionen är att ansvar för skydd av egendom i första hand ligger på egendomens ägare. Kommunens ansvar är att ny bebyggelse i detaljplan hänförs till lämplig mark (Prop. 2017/18:163). Regeringens bedömning i propositionen tar stöd i PBL och LSO. Samtliga remissinstanser till propositionen påpekar att ansvar och finansiering är centrala frågor för klimatanpassning. Lagändringen medför inte en tydligare ansvarsfördelning enligt länsstyrelserna och enligt Boverket finns uppenbara begränsningar för vad som kan åstadkommas för befintlig bebyggelse med hjälp av PBL. Vidare hävdar en kommun att ansvar för att klimatanpassa ligger hos fastighetsägare men vederbörande har ingen skyldighet att göra det (Prop. 2017/18:163).

Regeringen konstaterar att byggnadsnämnden ska uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen och i närheten (Prop. 2017/18:163). Byggnadsnämnden ska, enligt PBL (SFS2010:900), ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning. I samma proposition som ovan redogörs även för kommunens ansvar enligt

LSO, regeringen konstaterar att kommunen ska ansvara för räddningstjänst vid olyckor eller överhängande risk för olyckor. Kommunen ska hindra och begränsa skador men kostnader ska drabba fastighetsägare och försäkringsbolag (Prop. 2017/18:163). Det förs dock ingen diskussion gällande huruvida långsamma gradvisa förändringar i klimat ska betraktas som en olycka och därmed omfattas av LSO.

Det konstateras att kommunen både har en rättighet (kopplat till allmänt intresse) och att det ligger inom den kommunala kompetensen att vidta förebyggande åtgärder som inte är frågor om försäkringsskydd (Prop. 2017/18:163). Vidare konstateras att kommunen har en central roll inom klimatanpassning eftersom kommunen är huvudman för exempelvis vatten och avlopp och mycket av den befintliga samhällsviktiga verksamheten.

4.1.2. Översiktsplan

I PBL (SFS 2010:900) regleras att kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan vittnar om den långsiktiga planeringen av miljön. Under 2018 trädde en ändring av PBL i kraft, denna ändring medförde ett lagstiftat krav på att översiktsplanen ska redovisa *”kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra”*. Utöver detta ska det även framgå i översiktsplanen *”hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen”* (SFS 2010:900, PBL).

4.1.3. Detaljplan

En detaljplan är ett instrument för kommunen att reglera användningen av mark- och vattenområden genom att reglera vad för bebyggelse som får byggas, hur byggnader ska se ut och utformas samt vad som inte får ändras eller byggas inom planområdet (Lunds Kommun, 2018). En detaljplan görs ofta för en eller flera kvarter eller fastigheter, består av en karta och genomförandebeskrivning samt är juridiskt bindande (Lunds Kommun, 2018).

Det finns i huvudsak två metoder för en ny detaljplan, ett standardförfarande och ett utökat förfarande (Boverket, 2015). Standardförfarandet kan användas när förslaget till detaljplan inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande (Boverket, 2015). Om något av kriterierna ovan inte uppfylls ska ett utökat förfarande användas enligt Boverket. Skillnaden mellan stegen för ett standardförfarande och ett utökat förfarande är att i det utökat förfarande tillkommer en kungörelse av kommunens förslag till detaljplan samt att efter samrådsstadiet ska en samrådsredogörelse sammanställas för de inkomna synpunkterna (Boverket, 2015). Se Figur 2 och Figur 3 nedan. För en utförligare beskrivning av detaljplaneprocessen se Bilaga 5.

Standardförfarande



Figur 2. Standardförfarande för detaljplaneprocessen, bild ifrån Boverkets "PBL Kunskapsbanken".

Utökat förfarande



Figur 3. Utökat förfarande av detaljplaneprocessen, bild ifrån Boverkets "PBL Kunskapsbanken".

Länsstyrelsen ska verka för (innan antagandet av en plan) att bebyggelse inte medför olämpliga risker för människors hälsa och säkerhet eller för olyckor, översvämningar eller erosion (SFS 2010:900, PBL). Detta är en av de ingripandegrunder i lagen som medför att länsstyrelsen ska överpröva ett beslut om att anta en detaljplan. Vid en överprövning kan länsstyrelsen helt eller delvis upphäva en kommuns beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan (SFS 2010:900, PBL).

4.2. Miljöbalken

Kopplingen mellan PBL och miljöbalken (MB) finns redan i portalparagrafen till MB: *"Miljöbalken ska tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas"* (SFS 1998:808, MB).

Ytterligare en koppling görs i kapitel sex i MB där det finns bestämmelser kring de miljöbedömningar som ska göras för planer och program (strategiska miljöbedömningar) och verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar) samt den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som tas fram under dessa processer, se Tabell 2 för förtydligande (SFS 1998:808). I andra paragrafen i kapitel sex står det:

"Med miljöeffekter avses i detta kapitel direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på (1). befolkning och människors hälsa, (3). mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö, (4). hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt..." (SFS 1998:808, MB)

Tabell 2 Förtydligande vad de olika begrepp som nämns i Miljöbalken avser samt i vilket sammanhang de används.

	Planer och program	Verksamheter och åtgärder med betydande miljöpåverkan	Verksamheter och åtgärder utan betydande miljöpåverkan
Process	Strategisk miljöbedömning	Specifik miljöbedömning	Undersökning om miljöpåverkan
Dokument	Miljökonsekvensbeskrivning	Miljökonsekvensbeskrivning	Liten miljökonsekvensbeskrivning

Enligt *Olycksrisker och MKB* behöver arbetet med miljöbedömningar kopplas till flera olika områden däribland miljö, planering och säkerhet (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2012). De olycksrisker som beskrivs i en MKB ska beskrivas utförligt och avgränsningen över vilka olyckor som behandlas ska inte vara snäv då konsekvenser kan påverka långt bort från riskkälla enligt vägledningen. Detta för att få en samlad bedömning av de konsekvenser som kan påverka människors hälsa, bebyggelse och den fysiska miljön i övrigt. Det beskrivs att det bör undersökas hur olycksrisker inom ett plan- eller verksamhetsområde kan påverka omgivningen men även hur olycksrisker i omgivningen kan påverka ett plan- eller verksamhetsområde (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2012).

Översiktsplaner är enligt Miljöbedömningsförordning (SFS 2017:966) ett exempel som kan medföra betydande miljöpåverkan och därför ska en strategisk miljöbedömning utföras. Detaljplaner däremot har i samma förordning inte samma direkta krav om en miljöbedömning utan det ska först undersökas huruvida planen medför en betydande miljöpåverkan eller inte. Prop. 2016/17:200 föreslog ett nytt kapitel sex. Syftet med förslaget var bland annat att tydliggöra och effektivisera miljöbedömningsprocesserna samt förbättra tillämpningen av miljöbedömningar av planer och program. Ändringsförslaget gällande verksamheter och åtgärder innehöll nya och förtydligande krav på innehållet för MKB samt riktlinjer om vilka verksamheter och åtgärder som ska medföra miljöbedömningar. Miljöbedömningsförordning (SFS 2017:966) preciserar när en MKB ska utföras samt dess innehåll. Verksamhetsutövare ska enligt denna bland annat beskriva miljöeffekter samt verksamhetens sårbarhet mot klimatändringar eller andra yttre händelser som allvarliga olyckor, naturkatastrofer och stigande havsnivåer.

Prop. 2016/17:200 nämner att Naturvårdsverket har i deras rapport, *Mot en hållbar stadsutveckling*, riktat kritik mot att integreringen av miljöfrågor i planer och program. Enligt Naturvårdsverket är det för stort fokus på MKB (dokumentet) istället för på miljöbedömning (processen) inom samhällsplanering. Naturvårdsverket skriver även att för att uppnå en hållbar stadsutveckling behöver befintlig byggnation beröras i lika grad som nybyggnation görs i miljöbedömningar samt att stora brister finns i hur miljöbedömningar och MKB används i översiktsplaner och detaljplaner för att nå de nationella miljömålen (Naturvårdsverket, 2015).

4.3. Lag om skydd mot olyckor

” 1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.” (SFS 2003:778, LSO)

LSO ersatte den tidigare Räddningstjänstlagen (1986:1102) med följden att kommuner fick ökade möjligheter att anpassa sin verksamhet (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). LSO innehåller bestämmelser om enskildas, kommuners respektive statens skyldigheter (SFS 2003:778, LSO). Vidare sätter lagen ramarna för vad som betraktas som räddningstjänst och räddningsinsats och styr såväl förebyggande som operativ verksamhet. Nationella mål anges i lagen, dessa är vägledande och lämnar utrymme för kommuner att anpassa verksamheter och ange egna mål. Lagen anger i första kapitlet dels att länsstyrelser ska stödja kommuners verksamhet och dels att kommuner och statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt lagen ska samordna och samarbeta med varandra och andra som berörs.

I LSO (SFS 2003:778) finns ett krav på kommuner att skydda liv och hälsa, egendom samt miljö genom förebyggande verksamhet. Detta generella krav på att åtgärder ska vidtas för att förebygga skador gäller inte bara bränder utan för att åstadkomma skydd mot alla olyckor, utan att andras ansvar inskränks. Denna skrivning i lagen gör att verksamhetsutövare enligt LSO har ett brett mandat, och uppdrag, att ingripa mot i princip alla olyckor som inte direkt relaterar till andras sakområde (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a).

Enligt LSO ska alla kommuner ha ett handlingsprogram som skall antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. I handlingsprogrammet ska det framgå:

- kommunens mål med verksamheten,
- de risker för olyckor som finns i kommunen,
- hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad, och
- vilken förmåga och vilka resurser kommunen har samt avser att skaffa (SFS 2003:778, LSO).

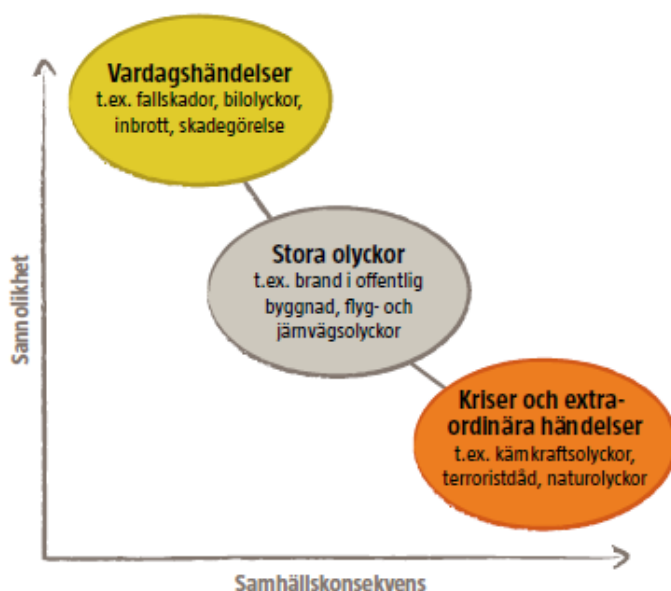
Handlingsprogrammet enligt LSO ska redovisa räddningstjänstens personella och materiella resurser och dess förmåga till olika insatser (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a).

De risker för olyckor som kan föranleda en räddningsinsats inom kommunen ska redovisas i handlingsprogrammet enligt ovan (SFS 2003:778, LSO). Riskidentifiering kan ske utifrån tidigare inträffade olyckor, demografi, naturförhållanden, klimatpåverkan, infrastruktur, transporter, industri och SVV (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Vidare kan detta även innefatta mer specifika olyckstyper så som olyckor på transportleder för farligt

gods, översvämningar och fallolyckor. Riskidentifieringen kan enligt MSB även specificera de verksamheter som är extra skyddsvärda, så som exempelvis SVV, skolor eller kulturminnesmärkta byggnader.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011a) redogör i sin skrivelse *Vägledning för Kommunala handlingsprogram* att det finns stora möjligheter att samordna arbetet med andra lagstiftningar och nämner specifikt LEH. Genom att identifiera risker gemensamt mellan aktörerna som bedriver arbete med LEH och LSO kan samsyn nås gällande trygghet och säkerhet, små olyckor och stora extraordinära händelser samt säkerhetsaspekter vid fysisk planering och klimatanpassning (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Den delade bilden av risker kan sedan ligga till grund för arbete med riskanalyser och planering av resurser och förmågor enligt vägledningen. Vidare skriver MSB att brist på samsyn kan medföra att samma händelser betraktas olika av olika aktörer.

LEH behandlas mer djupgående i avsnitt 4.4 nedan men berör olyckor av större slag och krishantering. Därmed delas skydd mot olyckor och extraordinära händelser (kriser) upp mellan olika lagrum som i sin tur kan ha olika processägare inom en kommun (räddningstjänst respektive säkerhetsavdelning). Klassificeringen gör att händelser huvudsakligen kan falla under olika lagstiftningar, se Figur 4. Dock kan en händelse i initialskedet definieras som en olycka men utvecklas till en extraordinär händelse (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Därmed förespråkas att ett helhetsgrepp tas kring kommuners risker för att sedan resultera i både handlingsprogram enligt LSO samt plan för extraordinära händelser enligt LEH (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a).



Figur 4. Bild ifrån MSB:s *Vägledning för kommunala handlingsprogram* (2011).

Tillämpning av PBL kan även den samordnas med handlingsprogram enligt LSO (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). För arbetet med säkerhetsfrågor inom planprocesser

kan handlingsprogrammet enligt MSB utgöra underlag exempelvis för arbetet med en kommuns översiktsplan. Ett brett och samordnat arbete med riskidentifiering och riskvärdering i en kommun kan leda till:

- ett större intresse för säkerhetsfrågor i allmänhet än vad mindre enskilda frågor gör,
- ett större politiskt genomslag,
- bättre utnyttjande av resurser,
- ett helhetsgrepp kring risker,
- minskad risk för dubbelarbete, och
- färre frågor som ”faller mellan stolarna” (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a).

4.4. Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

”1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar” (SFS 2006:544, LEH)

Kopplingen mellan LEH och samhällsviktig funktion är tydlig eftersom en extraordinär händelse enligt LEH påverkar, eller riskerar att påverka, viktiga samhällsfunktioner:

”4 § Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.” (SFS 2006:544, LEH)

Kommunala RSA ska identifiera SVV inom kommunens geografiska område (MSBFS 2015:5). Kritiska beroenden för SVV, identifierade och analyserade risker, identifierade sårbarheter och behov av åtgärder med anledning av analysen ska även redovisas (MSBFS 2015:5).

En vägledning om arbetet med RSA utgiven av MSB beskriver, liksom vägledningen för handlingsprogram enligt LSO, att det finns anledning att samordna arbetet med riskanalyser mellan lagstiftningar (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). En anledning till detta är att trots lagstiftningarnas olika utgångspunkt så är det ofta samma händelser som ska analyseras. Som konstaterades tidigare kan en extraordinär händelse i det tidiga olycksförloppet omfattas av LSO men inte LEH. MSB listar i vägledningen flertalet lagstiftningar som kan samordnas med de RSA som ska genomföras enligt LEH, en av dessa är LSO (och tillhörande förordning).

Under 3 § i MSB:s föreskrifter om kommuners RSA står det (MSBFS 2015:5): *”Kommunen ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och till övriga förutsättningar. Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning.”*

Det understryks att många aktörer bör vara delaktiga i att tillsammans identifiera, analysera och värdera risker och sårbarheter (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Detta underlättar arbetet för exempelvis länsstyrelser som ska sammanfatta och rapportera RSA vidare. Samarbete och samordning förespråkas av MSB eftersom aktörerna tillsammans kan åstadkomma mer än om var och en skulle göra analyser separat och individuellt.

I propositionen för LEH framgår att det huvudsakliga syftet med RSA är ett ökat medvetande hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga (Prop. 2005/06:133). RSA ska även vara underlag för riskreducerande åtgärder i kommunens geografiska område enligt propositionen. Ansvar för riskreducerande åtgärder är främst den som driver verksamheten, i många fall kommunen (Prop. 2005/06:133). Kommunerna bedriver många viktiga samhällsfunktioner och därför behövs en inventering på lokal nivå (Prop. 2005/06:133). Det framgår även att RSA:n ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommunala företag, oavsett om de är hel- eller delägda.

Ytterligare ett syfte med RSA är bland annat att fungera som underlag för samhällsplaneringen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Länsstyrelsen ska kontrollera att risk- och beredskapsaspekter beaktas i den fysiska planeringen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Vidare är Länsstyrelsen ansvarig för uppföljningen av kommuners arbete med LEH (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b).

En utgångspunkt i samhällets krishantering är ansvarsprincipen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Denna innebär att den som har ansvar för en samhällsviktig funktion till vardags även har ansvar under extraordinära händelser och kriser. Kommunen ges ett geografiskt områdesansvar i LEH och måste därför kunna upprätthålla SVV under en kris (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b).

På grund av karaktären och innehållet av en RSA kan dessa omfattas av sekretess och inte bli offentliga, för att uppgifterna inte ska kunna utnyttjas för angrepp (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Det är enligt MSB en avvägning som görs mellan vilken insyn som tillåts samtidigt som syftet med RSA:n är att öka medvetenheten om säkerhetsfrågor.

4.5. Annan relevant lagstiftning

Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SEVESO-direktivet) reglerar verksamheter och verksamhetsutövare som hanterar farliga ämnen för att förebygga följder för människors hälsa och miljön (SFS 1999:381, SEVESO-direktivet). Vidare ska kommuner arbeta för god fysisk planering och i möjligaste mån separera annan verksamhet från SEVESO-verksamhet (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018c).

Länsstyrelsen ska enligt Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion: *”Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.”*

4.6. Nationell säkerhetsstrategi

Målet med Sveriges säkerhetsstrategi är att värna om människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt upprätthålla de grundläggande värdena som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter (Regeringskansliet, 2017). För att uppnå dessa mål behövs arbete med ett bredare perspektiv och en helhetssyn av hot, risker och förmågor enligt regeringen. Samverkan mellan aktörer lokalt, regionalt och nationellt är av vikt för att förebygga, motstå och hantera allt mer komplexa hot och sårbarheter (Regeringskansliet, 2017). De aktörer som står för att upprätthålla samhällets funktionalitet har blivit fler till antalet och finns nu inte enbart i den offentliga sektorn utan även i den privata sektorn enligt regeringen.

”Skyddet av invånarnas trygghet och säkerhet är tätt sammankopplat med skyddet av viktiga samhällsfunktioner och grundläggande värden.” (Regeringskansliet, 2017, p. 14).

Den samlade beredskapen hos de olika aktörerna inom samhällsviktiga verksamheter är grunden för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera både fredstida kriser och höjd beredskap (Regeringskansliet, 2017). För att hantera kriser och hot mot samhällets funktionalitet är samarbete och samverkan mellan aktörer av stor vikt (Regeringskansliet, 2017). Kriser kan ha snabba förlopp men kan även komma smygande eller bero på omständigheter utanför Sverige enligt regeringen. Den varierande tidsaspekten för kriser ställer ytterligare krav på samarbete och samverkan innan kriser sker för att kunna förebygga och motstå dem (Regeringskansliet, 2017). Sverige ska enligt säkerhetsstrategin aktivt arbeta inom sex områden för att främja en regelbaserad multilateral världsordning. Ett av dessa prioriterade områden är klimat där det identifierats att klimatförändringar kan få säkerhetspolitiska följder som kan vara direkta och snabbt växande (Regeringskansliet, 2017).

4.7. Nationell risk- och förmågebedömning

Varje år utför MSB en nationell risk- och förmågebedömning (NRFB) (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018a). Bedömningen lämnas till regeringen och syftar till att lyfta och utvärdera de områden som Sverige behöver utveckla och stärka arbetet med samhällets krisberedskap. Bedömningen syftar även till att beskriva vilken förmåga samhället har samt var utvecklingsbehoven finns för att förebygga och hantera de hot, kriser och risker Sverige står inför.

Dagens säkerhetspolitiska läge har medfört att civilförsvaret i Sverige ska återupptas (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018b). Vid återuppbyggnaden av det civila försvaret är robustheten för samhällsviktiga verksamheter och samhällsfunktioner en central del enligt MSB.

Det är av vikt att de olika aktörerna känner till sitt eget ansvar men även vilket ansvar som ligger hos andra aktörer (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018b). Denna förståelse om ansvarsfördelning är en förutsättning för att hantera och förbygga risker och hot enligt MSB. Bedömningen är att tydligheten i ansvarsfördelningen inte är tillräcklig och behöver utvecklas (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018b). Inom krisberedskap ska RSA ligga som underlag för planering, implementering av åtgärder och uppföljning. Dock anser MSB att dessa behövs utvecklas för att utgöra en relevant grund för aktörernas egna arbete.

Kontinuitetsplaner utvecklas hos flera samhällsviktiga verksamheter för att kunna hantera och stärka den egna förmågan vid samhällsstörningar (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017). Det är denna förmåga som ligger till grund för arbetet och planering inom krisberedskap vid förhöjd beredskap. MSB lyfter att det saknas specifika krav eller målsättningar för samhällsviktiga verksamheter över vilken omfattning och hur lång störning verksamheten ska klara. Detta medför att graden av krisberedskap varierar (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017).

Vid planering av krisberedskap skriver MSB att graden av involvering av olika aktörer skiljer sig åt där en del aktörer helt står utanför planeringen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017). Detta medför att det finns luckor i kunskap om berörda aktörers roller och ansvarsområden för den gemensamma krisberedskapen och en heltäckande bild av krisberedskapen saknas. MSB identifierar att det finns kunskapsluckor avseende det geografiska områdesansvaret, vad som ingår i myndigheters ansvarsområde samt hur arbetet med privata aktörer ska ske.

4.8. Resultat av styrande och vägledande dokument

Detta avsnitt kan betraktas som ett självständigt resultat utifrån analys av styrande och vägledande dokument inom ämnesområdet. Syftet med avsnittet inom examensarbetet är att underbygga och motivera de intervjufrågor som ställts till medverkande aktörer.

I detta stycke dras slutsatser kring hur arbetet inom ämnesområdet bör bedrivas. Styrande och vägledande dokument som relaterar till samordning av arbetet med LSO och LEH analyseras först. Sedan analyseras om det finns stöd i styrande och vägledande dokument för att hävda att LSO och LEH bör integreras i planprocessen. Det bör observeras att PBL ställer krav gällande människors hälsa och säkerhet oavsett hur kommuner även arbetar förebyggande med LSO- och LEH-aspekter i planprocessen.

4.8.1. Samordning av LSO och LEH

I förorden till *Vägledning för kommunala handlingsprogram* står följande: ”För kommunen är handlingsprogram och RSA två viktiga verktyg för att hantera detta [en alltmer komplex riskbild], dels för att öka kunskapsnivån i kommunen, dels för att förbättra och driva verksamheten inom skydd mot olyckor framåt.” (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Denna inledning är tonsättande för publikationen som betonar fördelar och förväntningar kring ett helhetsgrepp för säkerhetsaspekter. Med helhetsgrepp avses att riskidentifiering och/eller riskvärdering inte görs utefter lagrum utan aktörs- och lagrumsövergripande (även i likhet med *Nationell säkerhetsstrategi*, se avsnitt 4.6)

I förarbetet till LSO står att det finns beröringspunkter mellan LSO och arbetet med handlingsprogrammet enligt LSO med lagen som senare ersattes av LEH och planeringen inför extraordinära händelser (Prop. 2002/03:119). Dessa beröringspunkter och möjligheter till samordning bör givetvis tillvaratas enligt propositionen. Vidare bedöms kompetens som erfordras för planeringen och riskanalyser kunna komma till användning inom flera kommunala ansvarsområden. Propositionen understryker att en förutsättning för att kunna planera säkerhetsarbete och sätta lokala mål är att kommunen skapar sig en bild av de risker som finns.

Handlingsprogrammet enligt LSO bör enligt MSB inte bara identifiera risker för olyckor utan även aspekter så som demografi, naturförhållanden, infrastruktur, transporter samt industri och samhällsviktiga verksamheter som relaterar till riskbilden (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). I detta stadiе finns stora möjligheter att samordna arbetet med LEH enligt MSB. En bred och samordnad riskidentifiering kan åstadkomma en samsyn mellan aktörer för allt från små olyckor till extraordinära händelser. Efterföljande olycksförebyggande arbete i kommunen kan sedan utgå ifrån denna gemensamma syn. En samordnad riskidentifiering och helhetssyn kan medföra att risker inte behöver kategoriseras utifrån vad som är en olycka och vad som är en kris (och därmed vilken lagstiftning som åberopas). En incident som initialt definieras som en olycka kan utvecklas till en kris (extraordinär händelse) – att kategorisera ett

scenario som den ena eller den andra kan därmed vara problematiskt (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Kommunen sägs därmed ”fördela” risker mellan lagstiftningarna, men många riskkällor är gemensamma (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). En gemensam riskidentifiering kan enligt MSB därmed mynna ut i de två olika dokumenten handlingsprogram enligt LSO och plan för extraordinära händelser enligt LEH.

Ett samordnat säkerhetsarbete kan medföra ett större engagemang och intresse för säkerhetsfrågor i kommunen än vad mindre isolerade säkerhetsfrågor gör (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Vidare kan ett samordnat arbete medföra effektivare nyttjande av resurser och få större politiskt genomslag. För kommunen kan ett samordnat säkerhetsarbete inom LSO och LEH medföra ett helhetsperspektiv, minskad risk för dubbelarbete och färre frågor som ”faller mellan stolarna” (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Vidare kan det vara lättare att se hur olika delar av säkerhetsarbetet stärker varandra med ett helhetsperspektiv där hela olycksspektrumet ingår.

Den riskanalys som ska genomföras i handlingsprogrammet enligt LSO är inte reglerad genom föreskrifter (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). I föreskrift MSBFS 2015:5 för riskanalyser inom LEH finns skrivet att arbetet bör samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning. Det finns därmed en förväntan att RSA enligt LEH och riskanalysen i handlingsprogrammet enligt LSO ska samordnas. Intervjupersoner i *Vägledning för Kommunala handlingsprogram* (2011a) anger dock att program och planer enligt LSO och LEH ofta hanteras helt separat.

I *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser* understryks att ett helhetsperspektiv kring säkerhetsarbetet bör tas och att därför samordna riskanalysarbete i så stor utsträckning som möjligt (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). Det förespråkas ett holistiskt synsätt: tanken med helhetsperspektivet är att aktörer tillsammans åstadkommer mer än om varje aktör gör analyser i stuprör (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b). På analogt vis förespråkar även denna vägledning att riskidentifiering och riskvärdering i RSA med fördel samordnas med det arbetet som mynnar ut i kommuners handlingsprogram enligt LSO.

Sammantaget görs bedömningen att det finns goda skäl, och skyldigheter, att samordna arbetet med LSO och LEH gällande riskidentifiering och riskvärdering. Det anses att ett samordnat helhetsgrepp kring risker och sårbarheter bör tas utifrån de styrande och vägledande dokument som studerats. Med samordnat helhetsgrepp avses att hantering av risker sker aktörs- och lagrumsöverskridande.

4.8.2. Integrering av säkerhetsarbete med planprocesser

Boverket konstaterar att PBL inte listar vad för risker som ska beaktas, det är hälsa och säkerhet som ska skyddas (Boverket, 2017b). Därför är det enligt Boverket viktigt med ett brett perspektiv. Vidare konstaterar Boverket att kommuner ofta har goda underlag och kunskap om risker men att det är ett vanligt problem att kunskapen är spridd mellan olika förvaltningar. På grund av detta understryks vikten av att tidigt involvera många olika aktörer (Boverket, 2017b).

Som underlag över risker att beakta i den fysiska planeringen i kommunen nämner Boverket RSA enligt LEH samt handlingsprogrammet enligt LSO (Boverket, 2017b). Länsstyrelsen har en roll att verka för att statliga underlag för planering används (Boverket, 2017b). Boverket understryker vikten att en samlad bedömning görs, ett planområde kan vara utsatt för flera olika risker som medför att bebyggelse är olämplig även om risken från enskilda riskkällor är låg. För att nå en samlad bedömning och väga in olika riskkällor behöver en bredd av underlag studeras eftersom ett underlag ofta hanterar endast en typ av risk (Boverket, 2017b).

För översiktsplanering skriver Boverket att frågor som bör kartläggas är exempelvis vilka riskobjekt och skyddsvärda objekt som finns och var de är lokaliserade (Boverket, 2017a). Det bör även kartläggas vilka risker som finns, konflikter mellan riskobjekt och skyddsvärda objekt samt sannolikhet och konsekvens för riskerna. Boverket skriver även att för att nå en bra riskinventering och riskbedömning bör kommunen använda sin samlade kompetens och involvera många olika förvaltningar.

Underlag som handlingsprogram enligt LSO kan i detta fall användas för att kartlägga riskobjekt (farliga verksamheter exempelvis) och RSA kan användas både för kartläggning av skyddsobjekt (samhällsviktig verksamhet) samt identifiering av risker och dess sannolikhet och konsekvens. Ändringen av PBL till att nu inkludera ett lagstadgat krav på kommunens syn på bland annat översvämningsrisk för befintlig bebyggelse (se avsnitt 4.1.1) anses ytterligare motivera användning av ovan nämnt underlag i planprocessen. Eftersom mycket SVV är befintlig finns det därmed tydligare anledning att ta ett gemensamt grepp kring klimatrelaterade risker för SVV inom både LEH och PBL.

Det konstateras att det även finns en uttrycklig koppling mellan RSA och samhällsplanering. *”Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna utgör också ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen för att kunna hantera en extraordinär händelse och utvecklar dessutom förmågan att hantera inträffade kriser.”* (Prop. 2005/06:133, p. 105). Även i MSB:s *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser* beskrivs det att ett syfte med arbetet med RSA är att fungera som underlag för samhällsplaneringen. Eftersom LEH och krishantering är nära relaterade till SVV anses det finnas en tydlig koppling till den fysiska planeringen och att RSA:n bör vara ett givet underlag.

I de nationella risk- och förmågebedömningarna från 2017 och 2018 skrivs det att det behövs robusthet inom samhället för att klara av att hantera kriser (se ovan). Det ska noteras att krisberedskapen vid höjd beredskap vilar på krisberedskapen och robustheten inom samhället vid fredstid och beredskapen hos aktörerna inom samhällsviktiga verksamheter är grunden för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser. Eftersom upprustningen av det civila försvaret och krisberedskap står på agendan i Sverige är det möjligt att integrera den fredstida krisberedskapen och robusthet inom samhället med fysisk planering.

Samsyn kring riskidentifiering och riskvärdering, som diskuterades i kapitlet ovan, kan exempelvis innebära att kommunen har samma syn på säkerhetsaspekter i fysisk planering (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Ett konkret exempel kan vara klimatanpassning och en samlad syn på hur detta ska hanteras i den fysiska planeringen, särskilt för SVV. Vidare kan handlingsprogrammet enligt LSO användas som underlag för arbetet med översiktsplanering (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a). Eftersom en översiktsplan är ett strategiskt dokument och en avsiktsförklaring om hur kommunen vill att staden ska förändras långsiktigt samt täcker hela kommunens geografiska område bör denna rimligtvis vara på samma strategiska nivå som exempelvis handlingsprogram enligt LSO och RSA enligt LEH. Med dessa underlag kan ställningstaganden kring risker i samhället göras i översiktsplan, som sedan även blir vägledande för detaljplaner.

Sammantaget anses att det finns förväntningar i styrande och vägledande dokument att LSO- och LEH-aspekter tillgodoses i den fysiska planeringen. Konkret kan kopplingen mellan LSO och fysisk planering exempelvis vara räddningstjänstens möjligheter till insats (insatstid och förmåga), kartläggning av farliga verksamheter och kartläggning av transportleder för farligt gods. I arbetet med RSA har kommunen kartlagt både risker men även extra skyddsvärda verksamheter (samhällsviktig verksamhet), för att dessa aspekter ska kunna beaktas i den fysiska planeringen måste RSA:n användas som underlag. Det anses därmed att LSO- och LEH-aspekter bör integreras i fysisk planering.

5. Resultat

Nedan presenteras resultatet av den intervjustudie som genomförts inom detta examensarbete. Intervjupersoner har ombetts relatera till konkreta erfarenheter de har relaterat till frågorna som ställts. Först återges de konkreta exempel som intervjupersoner har berättat om. Efter det presenteras resultaten av ansvarsfrågor för att sedan återge det som berättades under rubrikerna underlag, samråd och SVV. Sedan berörs de styrkor och förbättringsförslag som intervjupersonerna själva presenterade under intervjuerna. Sist redogörs för de teman som identifierats vid genomgång av allt intervjumaterial.

5.1. Konkreta exempel

Nedan redovisas exempel där intervjupersoner upplever att arbetet med examensarbets ämnesområde har fungerat bra såväl som mindre bra. Goda exempel redovisas för att belysa möjliga arbetsformer och underbygga konstaterade framgångsfaktorer. Mindre bra exempel redovisas eftersom det framgått i intervjuer att kopplingen mellan exempelvis krishantering (och SVV i förlängning) och samhällsplanering inte är självklar, för att motivera att denna koppling bör beaktas återges exempel på vad som har hänt när denna koppling missats.

5.1.1. Exempel där intervjupersoner upplever att arbetet fungerat bra

En informant på säkerhetsavdelningen berättar om deras arbete med att identifiera all SVV i det geografiska området (även privata aktörer). Från alla företag i kommunen uteslöts alla med färre än 10 anställda, sedan togs alla uppenbart icke samhällsviktiga verksamheter bort (exempelvis frisörer). Sedan gick säkerhetsavdelningen systematiskt igenom alla kvarvarande verksamheter och kartlade deras lokalisering i förhållande till exempelvis översvämningskartering. Detta är information som kan ligga till grund för exempelvis samhällsplanering, dimensionering av förmåga samt prioritering vid extraordinära händelser.

Flera informanter berättar hur de gör riskutredning avseende farligt gods för större områden än en detaljplan (i hela kommunen eller längs leder rekommenderade för farligt gods). Fördelar med detta upplevs vara att lokalisering av bebyggelse kan föreslås från början istället för att detta testas i samband med detaljplan samt att endast en utredning med ett större perspektiv görs istället för flera med ett mindre perspektiv. Några fåtal informanter berättar att ekonomi är en anledning till varför detta inte görs i större omfattning.

I en av kommunerna berättar samtliga intervjupersoner om ett GIS-verktyg som alla aktörer använder. Verktyget ligger till grund för detaljplanering och översiktsplanering. Inlagt som kartlager finns bland annat farliga verksamheter och riskobjekt, utryckningsvägar för blåljusaktörer, översvämningskartering samt extra skyddsvärda objekt. Detta framstår som ett väl fungerande sätt att få med aspekter från handlingsprogrammet enligt LSO och risk- och sårbarhetsanalysen (RSA). I verktyget finns dock inte en komplett inventering av SVV från

RSA. För att dessutom kringgå problem med sekretess och hemlighålla viss SVV markeras även zoner i staden som extra skyddsvärda, på det sättet behöver inte enskilda objekt pekas ut.

En av informanterna från räddningstjänsten berättar att hen påpekade i en planprocess att det vore olämpligt att ta bort en fotbollsplan som fungerar som samlingsplats för unga i ett socialt utsatt område. Informanten ansåg inte att det låg på hens bord att lyfta denna typ av fråga men gjorde det eftersom ingen annan nämnde det. Informanten såg kopplingen till sitt eget område (bränder i ett utsatt område) och förespråkar ett systemtänk.

I en av de studerade kommunerna planeras ett nytt rättscentrum på en tomt mellan en järnväg och en väg som båda används för transport av farligt gods. Informanten från räddningstjänsten påpekar att detta inte är lämpligt med hänsyn till att rättscentrumet skulle innehålla inlåsta personer, SVV så som polisen samt att antagonistiska handlingar så som bombhot eller pulverbrev skulle kunna få stora konsekvenser för både transportleder och verksamhetsutövare i rättscentrum. Även detta är ett exempel på hur informanter lyfter aspekter som annars möjligtvis förbises trots att det inte är självklart att lyfta denna typ av frågor (som exempelvis antagonistiska hot). Det verkar som att rättscentrumets lokalisering varit planerad sedan länge och svår för räddningstjänsten att påverka. I detta exempel är inte lokaliseringen av bebyggelse ett gott exempel utan informantens helhetsperspektiv.

En informant från en säkerhetsavdelning berättar att de nu är delaktiga vid fysisk planering av torg och allmänna ytor med hänsyn till antagonistiska hot. Deras arbete berör även den fysiska planeringen vid rivning av byggnader för att tomma byggnader inte ska bli tillhåll för kriminalitet och svartklubbar.

I en av kommunerna berättar en informant på säkerhetsavdelningen hur denna tillsammans med tekniska förvaltningen och en samhällsplanerare suttit i en arbetsgrupp för att hantera översvämningsrisk. Med deras tre olika perspektiv kunde de arbeta med vad som sker under en översvämning, hur man kan lösa översvämningsproblematik tillfälligt samt hur man planerar för att lösa problematiken i framtiden. Dessa olika perspektiv medför ett holistiskt sätt att arbeta med översvämningsrisker.

5.1.2. Exempel där intervjupersoner upplever att arbetet fungerat mindre bra

I en av kommunerna berättar räddningstjänsten att det finns en viktig ledningscentral för en statlig infrastrukturägare som är nära översvämning relativt ofta. Informanten anser att det är den statliga myndighetens ansvar att åtgärda problemen med den fysiska miljön och att de inte bara kan ringa räddningstjänsten vid risk för översvämning.

En informant från stadsbyggnadskontoret berättar att de i ett väldigt sent skede av planläggning för en tunnel uppmärksammades på att en huvudvattenledning gick precis där en tunnel planerades.

Den enda gången en informant på säkerhetsavdelningen blivit involverad i fysisk planering var då länsstyrelsen kontaktade hen med hänsyn till skyddsrum i en detaljplan som länsstyrelsen granskade. Medan planen beredes inom kommunen var informanten inte inblandad.

Vid arbete med översiktsplanering i en av kommunerna berättar en informant från stadsbyggnadskontoret att de anlidade en konsult för en inventering av SVV samt dess placering och utsatthet för översvämningsproblem. Informanten berättar att kunskapen inte bedömdes finnas internt i kommunen på den detaljnivå som krävdes. Samtidigt säger en informant på säkerhetsavdelningen i samma kommun att de har god kunskap om både SVV och översvämningsrisk.

En informant på räddningstjänsten berättar hur de tidigare samkörde sin riskidentifiering mellan handlingsprogrammet enligt LSO och RSA. Denna samkörning fick kritik från länsstyrelsen vilket resulterat i att nu görs handlingsprogrammen enligt LSO helt utan koppling till kommunens RSA.

5.2. Ansvarsfrågor

Under intervjuer tillfrågas informanter om ansvar, både om vem som äger en fråga (juridiskt) och vem som tar tag i en fråga (informellt ansvar). Först tillfrågas intervjupersoner om ansvar för krishanteringsaspekter i fysisk planering och sedan om riskhantering. Det förtydligas att med riskhantering avses risker i breda termer (det finns därmed viss överlapp). Resultat från dessa frågor redovisas i detta avsnitt.

5.2.1. Ansvar för krishanteringsaspekter i fysisk planering

På frågan om vems ansvar det är att krishanteringsaspekter (och därigenom SVV) beaktas i planprocessen erhålls mycket blandade svar. Svaren varierar från politiker, stadsbyggnadskontoret, kommunen, räddningstjänsten, länsstyrelsen och säkerhetsavdelningen. Tre intervjupersoner ger inget konkret svar alls.

Flera svarar 'kommunen' utan att precisera vem på kommunen som avses och säger själva att det är svårt att peka ut någon på kommunen. Flera på länsstyrelser påpekar att det är en kommunal angelägenhet eftersom kommunen både ges det geografiska ansvaret i LEH och är de som planerar enligt PBL, därmed har kommunen ett ansvar både i planering och förvaltning. Många intervjupersoner säger att de som äger frågan är stadsbyggnadskontoret men att det slutligen är politiker som bestämmer.

Flera intervjupersoner säger att det inte går att peka ut någon. De säger att krishantering kräver bred samverkan samt delat ansvar och initiativtagande från samhällsviktiga verksamheter, säkerhetsavdelning och stadsbyggnadskontor.

En informant på stadsbyggnadskontor svarar följande på frågan om vems ansvar krisaspekter är i den fysiska planeringen:

”Krisarbetet vet jag inte om det är något som egentligen kommer in i den fysiska planeringen. Önskvärt att det kommer in i översiktsplanering men nu gör det inte det, då får varje detaljplan ett ansvar att lösa det. Då blir det svårt att lösa den befintliga bebyggelsen.”

En annan informant som huvudsakligen arbetar med detaljplanering säger att krisaspekter är stadsbyggnadsförvaltningens ansvar men säger samtidigt att förebyggande åtgärder mot antagonistiska hot inte är deras ansvar. En informant från stadsbyggnadskontoret berättar att det är säkerhetsavdelningens ansvar och två informanter säger räddningstjänsten.

En på säkerhetsavdelningen anser att ansvaret är stadsbyggnadskontoret. En annan informant från säkerhetsavdelningen säger att de som arbetar med översiktsplanering och samhällsplanering bör känna till RSA:n. Den tredje informanten från säkerhetsavdelningen säger följande:

”På ett sätt tänker jag att det kanske ändå är mitt ansvar, kanske inte bara mitt, men det är svårt att ta hänsyn till ett perspektiv om man inte känner till det. Så jag borde kanske marknadsföra det mer att har ni tänkt på det här och det här. Jag vet faktiskt inte vems ansvar det skulle vara, om det står i PBL att man ska ta hänsyn till de här sakerna. Men dens ansvar som det är ytterst är ju den som gör detaljplanen att bjuda in väsentliga partners, eller den som gör översiktsplanen... Den som samordnar arbetet, om det nu är en planarkitekt, jag tänker att det är dens ansvar att bjuda in dem som behöver höras. Annars kan jag inte ens veta att planeringen pågår, men jag borde också informera om att de ska bjuda in mig nästa gång kanske.”

En informant från länsstyrelsen (som är planhandläggare) berättar att deras enhet som arbetar med krishantering har insett att de inte arbetar förebyggande på samma sätt som i samhällsplaneringen, utan mer förberedande. Vidare diskuterar samma informant om svårigheter för länsstyrelsen när en riskkälla även är ett riksintresse (ofta samhällsviktigt på något vis), då ska länsstyrelsen bevaka både riksintresset utvecklingsmöjligheter men även människors liv och hälsa – två aspekter som ofta står i konflikt. En annan informant från länsstyrelsen berättar att hen anser att krishanteringsaspekter i den fysiska planeringen blir länsstyrelsens ansvar eftersom detta ofta missas av kommunerna, om inte länsstyrelsen påpekar detta i granskningsyttranden förbises det.

Efter en intervju med en informant från länsstyrelsen skickar informanten ett policy-dokument från en av länsstyrelserna. Dokumentet behandlar länsstyrelsens förväntningar kring risk och säkerhet i översiktsplaner och riktar sig till planeringsenheter på kommunen. Där framgår tydligt att länsstyrelsen förväntar sig att kommunen har arbetat in slutsatser ifrån både handlingsprogrammet enligt LSO och RSA:n i översiktsplaner.

5.2.2. Ansvar för riskhantering i fysisk planering

Samtliga intervjupersoner har fått fördela poäng till fyra olika aktörer i två poängfrågor angående den upplevda ansvarsfördelningen för arbetet med respektive integrering av riskhantering inom fysisk planering. Totalt har 23 svar erhållits, av dessa är 8 från länsstyrelsen, 6 från räddningstjänsten, 6 från stadsbyggnadskontor samt 3 från säkerhetssamordnare. Detta är därmed de antal svar som ligger till grund för respektive stapel i samtliga figurer i detta kapitel. Detta innebär att i redovisningen av fördelningar av poäng varierar antal informanter i varje redovisad grupp. Samtliga aktörers poängfördelning presenteras i Bilaga 3.

Första poängfrågan ställdes enligt Figur 5 nedan. Som beskrivits i metodkapitlet informeras intervjupersoner vid intervjuens början om vad som avses med vissa begrepp, däribland riskhantering (se Bilaga 2). Intervjupersoner uppmanas även väga in ett informellt ansvar när de svarar.

Du får **totalt tio poäng** att dela ut till fyra olika aktörer över ***vem som ansvarar för arbetet med riskhantering inom fysisk planering.*** Den aktör som du ger mest poäng arbetar mest med riskhantering inom fysisk planering och den aktör som du ger minst poäng arbetar minst med riskhantering inom fysisk planering.

Räddningstjänsten:

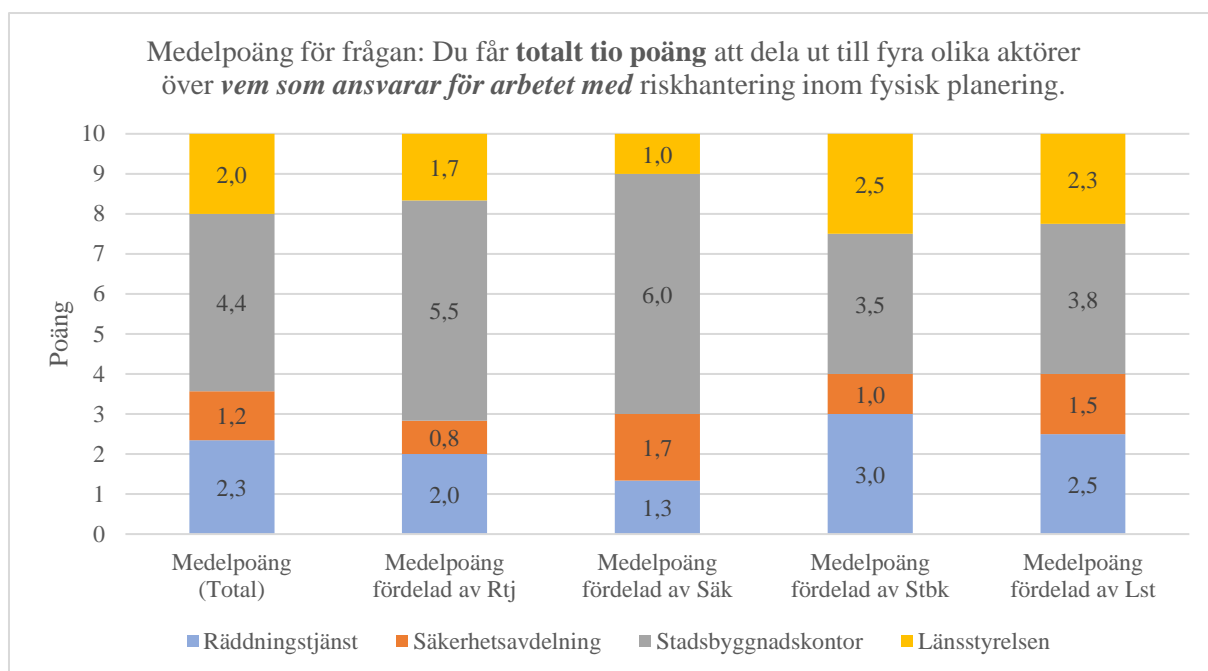
Säkerhetssamordnare på kommunen:

Stadsbyggnadsförvaltningen:

Länsstyrelsen:

Figur 5. Bild på första poängfråga så som den presenterades för intervjupersoner.

I Figur 6 nedan redovisas det totala medelvärdet samt medelvärdet för hur informanter från respektive aktör svarat.



Figur 6. Resultat för första poängfrågan. Första stapeln visar medelpoäng från samtliga aktörer och de följande fyra staplarna visar medelpoängfördelningen för hur varje aktör har svarat.

I samtliga redovisade fördelningar får säkerhetssamordnare minst poäng, d.v.s. säkerhetssamordnaren ges det minsta ansvaret för arbetet med riskhantering inom fysisk planering. Vidare svarar räddningstjänsten och stadsbyggnadskontoret att de själva har mindre ansvar än vad medel för dem är. För länsstyrelsen och säkerhetsavdelningen är förhållandet det omvända, de svarar själva att de har ett större ansvar än vad andra svarar att de har.

Den andra poängfrågan ställdes till intervjupersoner enligt Figur 7 nedan. Här förklaras att med integrering avses att samtliga aktörer nedan arbetar med riskhantering på något vis, men vem ansvarar för att de olika riskhanteringsprocesserna ska integreras med fysisk planering. Även här uppmanas intervjupersoner att väga in ett informellt ansvar när de svarar.

Du får **totalt tio poäng** att dela ut till fyra olika aktörer över *vem som ansvarar för integrering* av riskhantering inom fysisk planering. Den aktör som du ger mest poäng ansvarar mest med integrering av riskhantering inom fysisk planering och den aktör som du ger minst poäng har minst ansvar för att integrera riskhantering inom fysisk planering.

Räddningstjänsten:

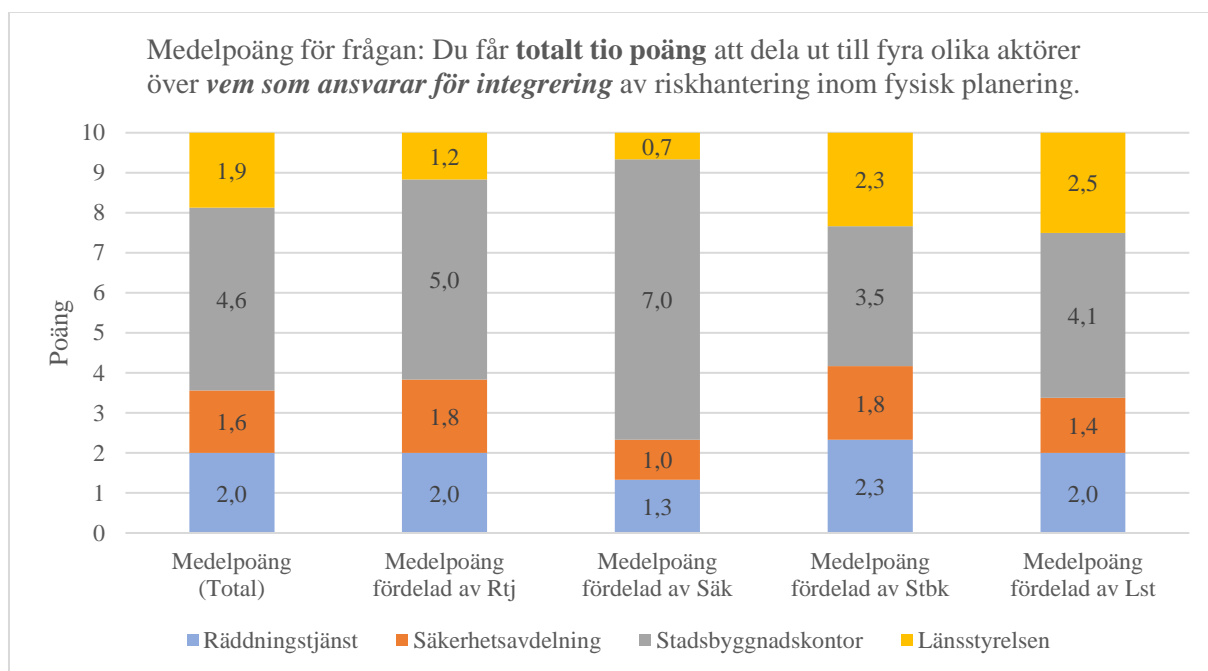
Säkerhetssamordnare på kommunen:

Stadsbyggnadsförvaltningen:

Länsstyrelsen:

Figur 7. Bild på andra poängfrågan så som den presenterades för intervjupersoner

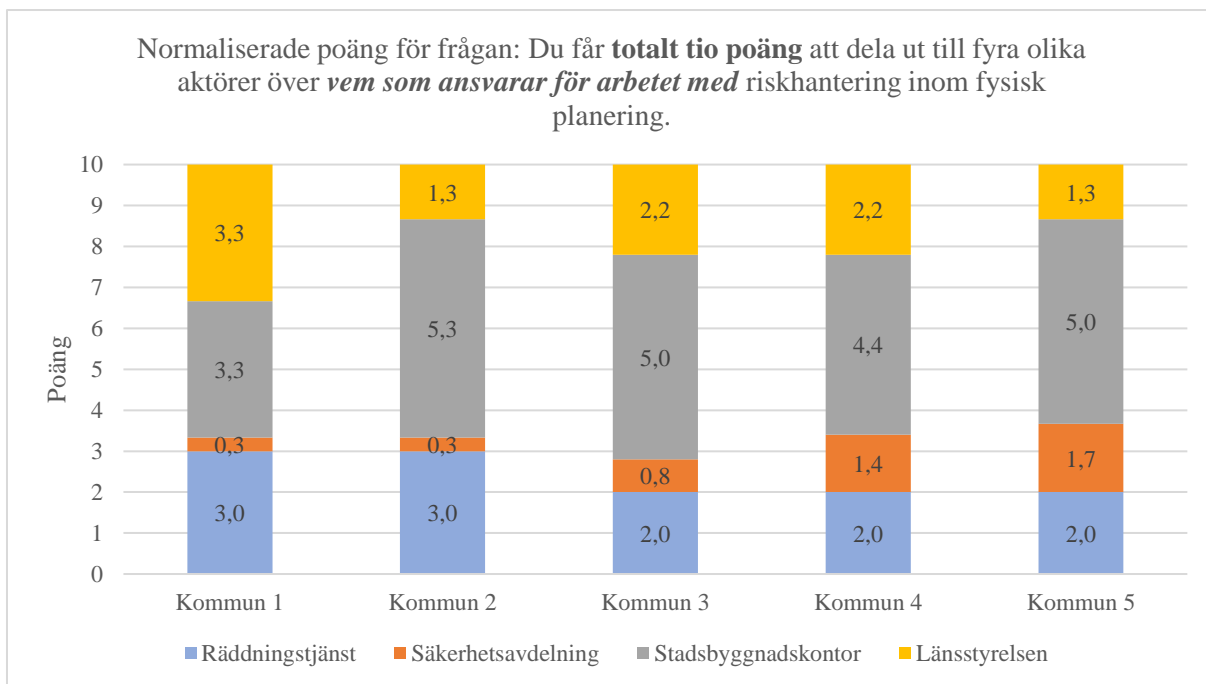
Fördelningen av poäng för denna fråga är enligt Figur 8 nedan. När denna fråga ställts gavs även intervjupersoner möjligheten att återgå till första frågan och ändra deras svar om de önskar.



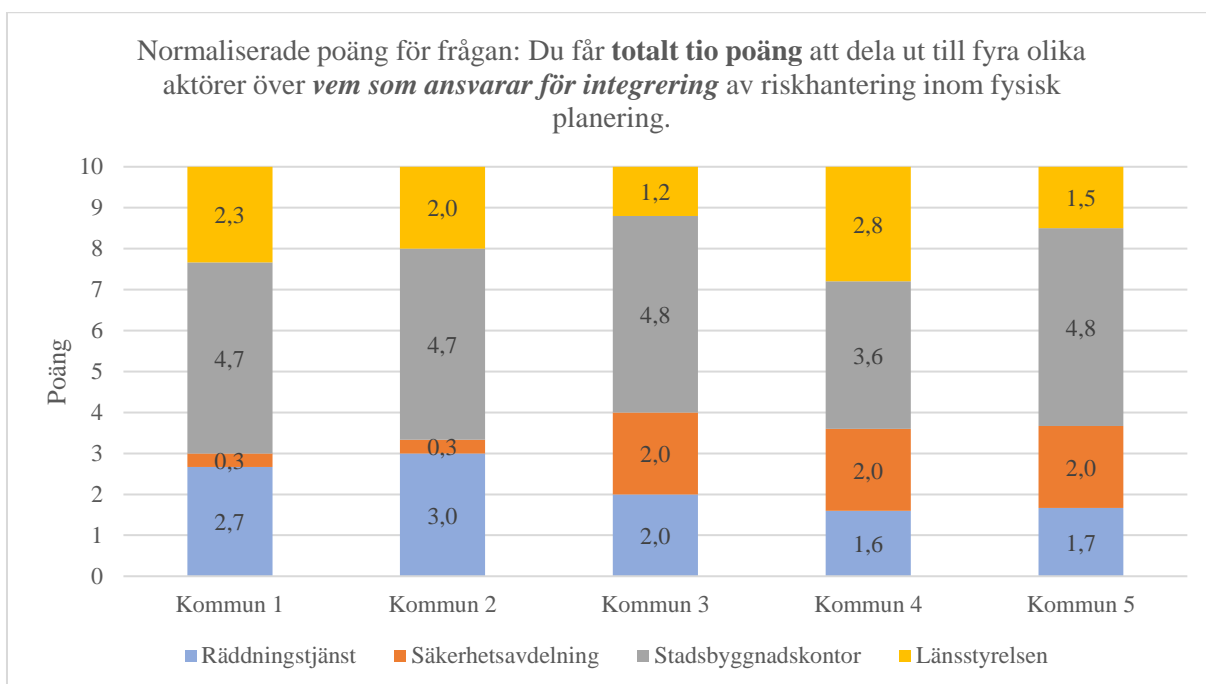
Figur 8. Resultat för andra poängfrågan. Första stapeln visar medelpoäng från samtliga aktörer och de följande fyra staplarna visar medelpoängfördelningen för hur varje aktör har svarat.

För det totala medelvärdet växer säkerhetsavdelningens poäng mest jämfört med den första poängfrågan. Även stadsbyggnadskontoret ökar något medan poängen för länsstyrelsen minskar och poängen för räddningstjänsten minskar mest. I den andra frågan ger informanter från räddningstjänsten och stadsbyggnadskontor i princip dubbelt antal poäng till säkerhetsavdelningen samtidigt som säkerhetsavdelningen själva tilldelar sig betydligt färre poäng.

På liknande sätt som figurer ovan redovisas nedan i Figur 9 och Figur 10 även så kallade normaliserade poäng från respektive kommun. De normaliserade poängen är alla aktörers svar inom en given kommun dividerat med antal intervjuer i den givna kommunen, de är därmed ett medelvärde baserat på kommun istället för aktör som ovan.



Figur 9. Figur över normaliserad poängfördelning i första poängfrågan för respektive kommun.



Figur 10. Figur över normaliserad poängfördelning i andra poängfrågan för respektive kommun.

I Figur 9 och Figur 10 ovan redovisas inte fördelningen i kommun 6 eftersom det endast är en informant från det geografiska området och svaret är därmed inte jämförbart med övriga kommuner. Även i de två figurerna ovan finns skillnader i antalet informanter i urvalen, för kommun 1 till 5 är det 3, 3, 5, 5 respektive 6 svar som legat till grund för fördelningarna ovan.

Kommun 1 och 2 utmärker sig i resultaten ovan, dels har säkerhetsavdelningen väldigt lite poäng överlag och dels är de mycket lika i fördelningen av poäng i andra frågan. I första frågan har i princip alla aktörer (förutom säkerhetsavdelningen) ett lika stort ansvar i kommun 1.

Kommun 3, 4 och 5 svarar relativt lika i första frågan och väldigt lika i andra frågan (förutom länsstyrelsens poäng i kommun 4).

5.3. Gränsdragning och underlag

Överlag visar intervjuer att det inte upplevs som att det finns en gränsdragning mellan vilka riskfrågor som behandlas i detaljplanering (DP) respektive översiktsplanering (ÖP). De allra flesta informanter svarar att samma riskfrågor behandlas i båda stadierna men på olika djup. Överlag så upplevs det dock att lösningarna skjuts till detaljplan och tenderar då att bli byggnadstekniska åtgärder. För ÖP sägs att risker finns omnämnda men utredningar eller ställningstaganden saknas. Alla informanter på säkerhetsavdelningar svarar att de inte vet om de upplever en gränsdragning.

På länsstyrelser svarar alla utom en att de inte använder handlingsprogrammet enligt LSO som ett underlag vid granskning av översiktsplaner. Bland räddningstjänsten är svaren blandande på ifall de upplever att handlingsprogrammet används som underlag vid ÖP. Fyra av sex på stadsbyggnadskontor svarar att de inte vet ifall handlingsprogrammen används som underlag vid ÖP. En av informanterna på stadsbyggnadskontoret svarar att de inte använder handlingsprogrammet som underlag vid ÖP på grund av att dokumentet upplevs för allmängiltigt;

”Nej, den hade vi precis på remiss, den är inte så tydlig. Den är alldeles för generell och allmängiltig.”

På följdfrågan om handlingsprogrammet är relevant för ÖP svarar informanten nej. Vid frågan om handlingsprogrammet hade kunnat vara relevant erhöles följande svar:

”Ja, det var några mål som var uppsatta som det inte var så tydligt hur de jobbar för att uppnå, för då kan man ju se ifall det är något som vi kan bidra till att det blir bättre? Så ja, den skulle nog kunna vara lite mer konkret för att kunna vara ömsesidig, kunskapsöverföringen.”

Den sjätte informanten på stadsbyggnadskontoret svarar att de använder handlingsprogrammet som underlag vid ÖP. Det ska nämnas att de två informanter som svarar ja eller nej på frågan är chefer för den översiktliga planeringen i kommunen.

På frågan om handlingsprogrammet enligt LSO används vid granskning av detaljplaner ger informanter från länsstyrelsen samma svar som tidigare, d.v.s. ett nekande svar. Räddningstjänsten ger blandade svar på huruvida de upplever att handlingsprogrammen enligt LSO används vid DP. På denna fråga svarar fler från stadsbyggnadskontoret nej än vid översiktsplanering (då många svarade vet ej).

Frågan ställs om den kommunala RSA:n används som underlag vid ÖP. Endast en på länsstyrelsen svarar att de inte använder den kommunala RSA:n vid granskning av översiktsplaner. På stadsbyggnadskontoret är det blandade svar, två stycken svarar ja, två svarar nej och två svarar delvis. De tre intervjupersonerna på säkerhetsavdelningar svarar blandat på om de upplever att RSA:n används vid översiktsplanering. En informant från säkerhetsavdelningen svarar:

”Det tror jag inte, den som vi har nu är inte så innehållsrik. Man kan välja att arbeta med RSA på olika sätt, antingen gör man en som är väldigt detaljerad och då får man sekretessbelägga hela, sådana varianter har vi också. Men den som skrev vår förra RSA valde att göra den väldigt allmän, jag skulle inte säga att man kan använda den så mycket som underlag i den fysiska planeringen. Men man skulle säkert kunna göra det, om man arbetar mer med identifiering av SVV och hur vi ska ta hänsyn till dem så tror jag det finns alla möjligheter.”

Frågan ställs till samma informant som ovan ifall RSA:n är relevant för fysisk planering:

” Jag tror att den [RSA] skulle kunna vara intressant... Det skulle förutsätta att vi berättar väldigt detaljerat exakt om våra risker och sårbarheter för att de skulle ta hänsyn till dom i det arbetet, det är inget vi kan dela ut till alla. Men det går att dela med sig jobbet till de som behöver det... Det är meningslöst att skriva en RSA som ingen får läsa. Jag vet i fasen om RSA:n är rätt underlag faktiskt, den är så himla allmän i och med att man gör den en gång var fjärde år. Då får man ha en mer specifika RSA för varje område. Om man då ska identifiera samhällsviktiga verksamheter, då kan man säga att de ligger på de här och de här platserna, de är viktiga för samhällets funktionalitet då är det ju olämpligt att exempelvis vatten ansamlas där men det hanterar inte vi i RSA. Men identifieringen av samhällsviktiga verksamheter kan nog vara användbart i översiktsplaneringsarbetet.”

En annan informant på säkerhetsavdelningen säger att hen inte vet och den tredje svarar ja.

Vid frågan om RSA:n används vid detaljplanering är svaren förhållandevis lika, om något mer skjutna åt nej eller delvis. På denna frågan svarar två av tre på säkerhetsavdelningen vet ej.

Räddningstjänsten och säkerhetsavdelningen får frågan ifall riskidentifiering och/eller riskvärdering är samkörd mellan handlingsprogrammet enligt LSO och RSA. På denna fråga svarar alla på säkerhetsavdelningen nej. Hälften av intervjupersonerna från räddningstjänsten svarar ja och hälften nej. I en av kommunerna svarar räddningstjänsten att de samkör riskidentifieringen men säkerhetsavdelningen säger att de inte gör det.

5.4. Samråd

För att ett jakande svar ska noteras för informanterna då frågor ställdes kring samrådsprocesser skulle det ske samråd i förebyggande syfte samt i ett tidigt skede i processen (enbart diskussion mellan parter på förkommande anledning anses därmed inte som samrådsprocess).

På länsstyrelsen anger alla utom två att de inte har samråd med räddningstjänsten vid fysisk planering. Alla på länsstyrelsen säger att de inte har samråd med den kommunala säkerhetsavdelningen. Länsstyrelserna brukar vara organiserade så att en planhandläggare på länsstyrelsen hanterar planer och tar in kompetens kring exempelvis riskfrågor när planhandläggaren ser det behovet. Därför tillfrågas länsstyrelsen även hur samordning internt fungerar, där svarar alla att de upplever att det fungerar bra. Det är dock endast en länsstyrelse som tycks ha ett system där personer som arbetar med både LSO och LEH automatiskt får yttra sig. I övriga fall är det huvudsakligen en person som arbetar med riskhantering i fysisk planering (som även arbetar med LSO, LEH eller MB) och som tar in ytterligare stöd vid behov.

Alla räddningstjänster utom en svarar att de inte har samråd med den kommunala säkerhetsavdelningen vid fysisk planering. I kommunen där dessa parter har samrådsprocesser är den kommunala säkerhetsavdelningen placerad på räddningstjänsten. Samtliga räddningstjänster svarar att de har samråd med stadsbyggnadskontoret. Endast en av räddningstjänsterna berättar att de har samråd med länsstyrelsen.

Samtliga intervjuade på stadsbyggnadskontor berättar att de har samråd med räddningstjänsten. Endast en svarar att de har samråd med säkerhetsavdelningen, två svarar att de har informella samtal inför planering.

Endast en informant från säkerhetsavdelningen upplever sig delaktig i den fysiska planeringen i kommunen. Denna har samråd med räddningstjänst, stadsbyggnadskontor och länsstyrelse vid fysisk planering. Övriga två från säkerhetsavdelningen uppger att de inte har samråd med räddningstjänsten eller länsstyrelsen. En av dessa två berättar att hen bara är involverad när de bygger om något, då oftast på grund av problem med upplevd trygghet/säkerhet. Den andra svarar att säkerhetsavdelningen endast är involverad vid planläggning av allmänna utrymmen så som torg, då med perspektivet skydd mot antagonistiska hot.

Flertalet informanter upplever att länsstyrelsen inte aktivt ger stadsbyggnadskontoret något stöd under planprocessen. En informant upplever att länsstyrelsen har mer av en avrådande än en stöttande roll. Många upplever att det är svårt att få stöttning av länsstyrelsen under planprocessen. En informant på stadsbyggnadskontoret svarar på en fråga om länsstyrelsen aktivt stöttar innan granskning:

”Nej. De stöttar inte så mycket innan de utövar tillsyn. De tar fram sina plan-pm om hur man hanterar risk men de är inte aktivt med i varje planärende. De vill gärna sitta och vänta på sin kammare tills de får det skarpa läget, de säger varken ja eller nej innan dess. Även om vi direkt frågar dem.”

5.5. Samhällsviktig verksamhet

Alla på stadsbyggnadskontor svarar att de tar särskild hänsyn till SVV vid detaljplanering. Nästan alla svarar samma för översiktsplanering. Vidare svarar informanter från stadsbyggnadskontor att de beaktar SVV både innanför och utanför planområdet (vid detaljplan). Det framgår dock tydligt att all form av beaktande av SVV i planprocesser sker på ett ostrukturerat sätt. Med ett ostrukturerat sätt avses att personer är medvetna om var exempelvis ett sjukhus ligger och berättar att detta beaktas. Det sker inget systematiskt arbete för att undersöka vilken SVV som finns i närheten utan det är endast lokalkännedomen hos enskilda som blir styrande. Det typiska svaret på frågan blir i stil med att de inte skulle planera för industri nära intill stadens sjukhus. I detta arbete hade istället RSA:n och säkerhetsavdelningen kunnat nyttjas. Det är endast en kommun som arbetar med SVV på ett sätt som kan betraktas som någorlunda systematiskt och det är den kommunen som har extra skyddsvärda objekt som ett kartlager i det samlade och gemensamma GIS-verktyget för planering. I detta verktyg finns dock inte all SVV utplacerad och säkerhetsavdelningen i kommunen anser sig inte delaktiga i den fysiska planeringen.

Två av tre informanter från säkerhetsavdelningen svarar delvis eller vet ej på alla frågor om beaktande görs av SVV i planprocesserna. En utmärker sig och svarar att de tar särskild hänsyn till SVV vid översiktsplanering och detaljplanering. Ingen svarar dock att de ger stöd till stadsbyggnadskontoret med just beaktningen av SVV.

Från informanter på länsstyrelsen är det väldigt blandande svar. Tre stycken svarar att de prövar planer utefter beaktande av SVV, tre svarar att de delvis gör det och två svarar nej. Svaren är desamma i både översiktsplanering och detaljplanering. Det framgår även här att detta huvudsakligen sker på ett ostrukturerat sätt. Medan exempelvis farligt gods är en självklar riskaspekt som granskas är SVV som samlingsbegrepp inte en given aspekt att kontrollera. Endast en informant svarar att denna kollar i RSA:n aktivt inför ett yttrande om en plan.

Även från informanter på räddningstjänsten är det väldigt blandade svar på frågor om SVV. Hälften svarar ja och hälften svarar nej eller vet inte. Även här framgår att det blir enskildas lokalkännedom som avgör, något strukturerat arbete med underlag så som RSA verkar inte ske (annat än kommunen som nämndes tidigare med skyddsvärda objekt i gemensamt planeringsunderlag). På frågan om räddningstjänsten gör en särskild bedömning av förmåga kopplad till identifierade risker för SVV svarar de flesta delvis (bara en svarar ja). Detta handlar oftast om räddningstjänstens egna förmåga som en SVV och inte om en analys över deras förmåga att skydda andra samhällsviktiga verksamheter. Räddningstjänsterna är överens om att det är den samhällsviktiga verksamheten själv som måste ta ansvar för sina egna sårbarheter och förmågor. Ansvar för att skydda eller på något sätt särskilt beakta SVV i planprocessen varierar mellan intervjuer. De flesta anser att det är den SVV egna ansvar att bevaka sin egen utsatthet och omgivning, en del tycker att ansvaret är de som gör planer och en del tycker att

säkerhetsavdelningen måste arbeta med detta. En del av informanterna som anser att det är SVV egna ansvar berättar även att det är stadsbyggnadskontorets ansvar att inte försämlra förutsättningarna för SVV (genom planläggning av dess omgivning).

5.6. Styrkor och förbättringspotentialer

Flertalet av länsstyrelserna har svarat att en styrka som länsstyrelsen besitter är en bredd av kompetens och att länsstyrelsen bevakar det större och bredare perspektivet. Två informanter från länsstyrelsen ansåg att det var en styrka att det fanns en instans som inte har något egenintresse och som verkar för att det planeras utifrån lagar och rekommendationer. En annan informant ansåg att det var en styrka att de var flera personer som granskar planer som inkommit och ytterligare en annan beskrev att en styrka var att de hade möjlighet att vara med tidigt i processen.

En styrka som ett stadsbyggnadskontor nämner är att det gjorts en översiktlig riskanalys i kommunen för leder rekommenderade för farligt gods. Ett annat stadsbyggnadskontor berättar att deras styrka är en GIS-riskdatabas. Flera informanter nämner deras samråd och dialog med räddningstjänsten som en styrka och en berättar att hen ser att stadsbyggnadskontorets nära och kontinuerliga dialog med länsstyrelsen är en styrka.

Samtliga räddningstjänster berättar att sakkompetens är deras styrka. En informant beskriver att hen fått lära sig att koppla sin sakkompetens till den fysiska planeringen. Två intervjupersoner berättar att strategisk involvering tidigt i processen är en styrka där den ena berättar om en innehållsrik GIS-riskdatabas och den andra försöker arbeta fram översiktliga riskanalyser för större geografiska områden. Två informanter nämner att räddningstjänsten kan bidra med perspektivet utifrån att vara en SVV.

Styrkor från säkerhetsavdelningen är av varierande karaktär på grund av deras olika grad av inblandning. En säkerhetssamordnare vet inte vad deras styrkor är eftersom deras avdelning inte varit inblandad medan en annan säkerhetssamordnare anser att deras styrka är att de kompletterar stadsbyggnadskontoret.

Samtliga intervjupersoner har även ställts frågan om de anser att det finns några förbättringspotentialer i processen för fysisk planering, även för andra organisationer än deras egna. Flertalet på länsstyrelsen tycker att riskfrågor borde behandlas tidigt i processen så att inte riskperspektivet kommer i slutet när planen är klar. En del nämner att riskfrågor borde behandlas i översiktsplaneringen för att denna verkligen ska kunna fungera som ett vägledande underlag senare i processen. Om avvägningarna inte görs i ÖP anses denna inte vara vägledande. Några informanter uttrycker en önskan om riskacceptansnivåer och det uttrycks även att krisberedskap och RSA:n borde fungera som underlag vid planprocesser. En länsstyrelse anser att kommunen borde bli goda beställare av riskanalyser.

Från stadsbyggnadskontoret lyfts det fram att en förbättringspotential skulle kunna vara fler och bättre underlag. Det uttrycks även en önskan om att tekniska förvaltningar, säkerhetssamordnare och länsstyrelsen skulle vara mer involverade i den fysiska planeringen. Intervjupersoner anser att ett större ansvar i ÖP och översiktliga riskanalyser skulle vara en förbättring.

Inom räddningstjänsten anser en informant att samverkan över verksamhetsgränser är väldigt viktigt och även hos denna aktör anser flertalet att riskfrågorna borde behandlas i ett tidigt skede. En informant anser att en utpekad huvudman för riskfrågor skulle ge en bättre totalbild samt att centrala acceptanskriterier för riskfrågor skulle innebära en förbättring.

En säkerhetssamordnare anser att krisberedskapsprocessen och fysisk planering är händelsestyrt, inte hotbildsstyrt. Här finns enligt hen en förbättringspotential i att istället basera den fysiska planeringen på vad som hotar och inte vad som har hänt.

5.7. Identifierade teman

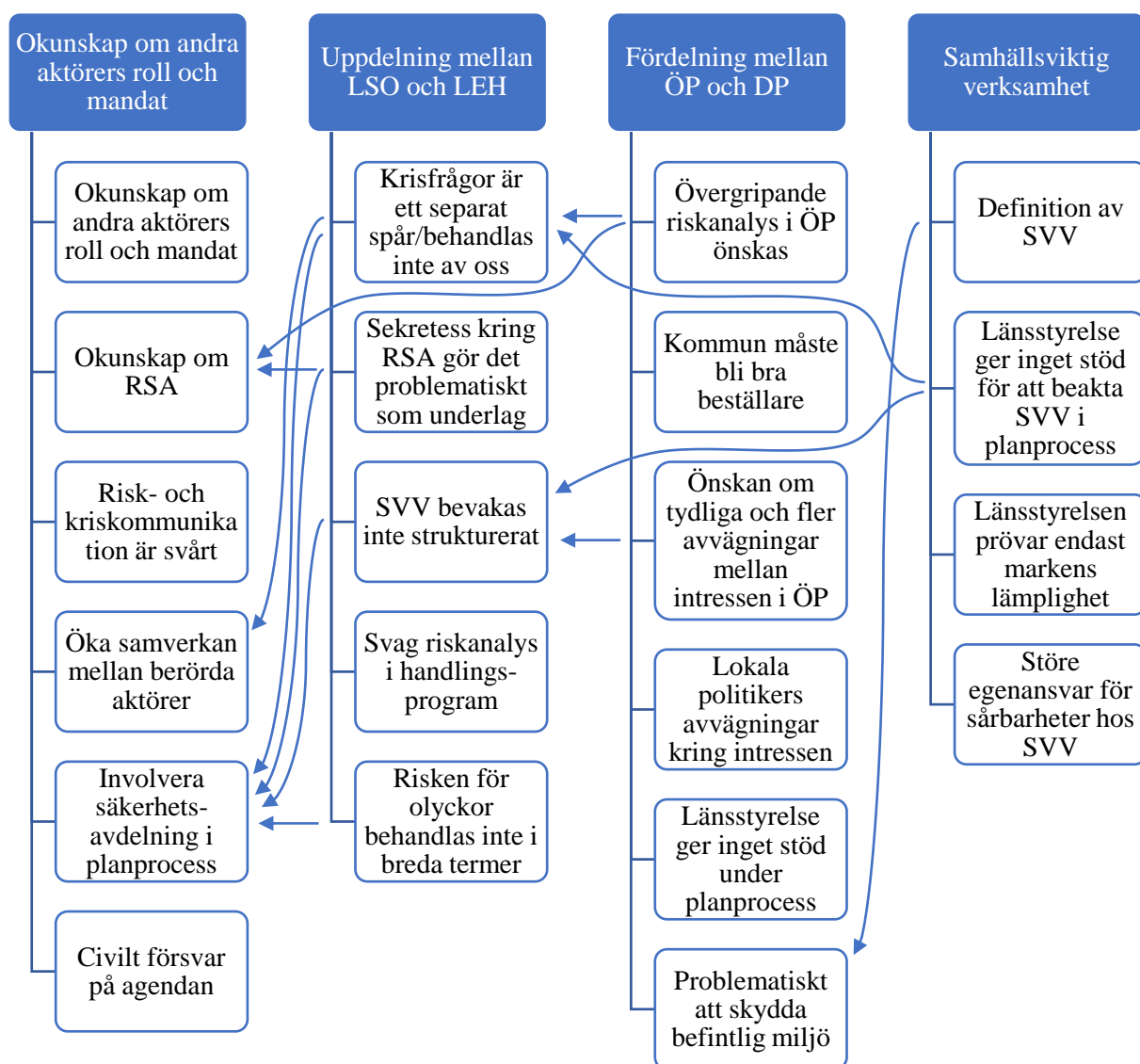
Analysmaterialet har studerats för att identifiera teman som återkommer. Dessa kan vara resultat i sig, problematiska faktorer eller framgångsfaktorer. Det har även noterats hur många gånger respektive aktör nämner ett visst tema. I Tabell 3 nedan återfinns alla 34 teman som identifierades i materialet sorterade i en fallande skala av det totala antalet gånger respektive tema nämns. Se Bilaga 4 för sortering av samma tabell utefter respektive aktör samt beskrivning av varje tema.

Tabell 3. Identifierade teman i intervjumaterialet och antal gånger varje tema nämns av respektive aktör samt totalt.

Tema		Lst	Stbk	Rtj	Säk	Totalt
1.	Krisfrågor är ett parallellt spår/behandlas inte av oss	4	4	2	2	12
2.	SVV bevakas inte strukturerat	5	2	3	1	11
3.	Övergripande riskanalys i ÖP önskas	4	3	2	-	9
4.	Större egenansvar för sårbarheter för SVV	3	2	3	1	9
5.	Samordnade GIS-verktyg	1	4	1	3	9
6.	Önskan om tydligare och fler avvägningar mellan intressen i ÖP	4	1	3	-	8
7.	Civilt försvar och terror på agendan	3	2	1	2	8
8.	Involvera säkerhetssamordnaren i planprocesser	2	3	2	1	8
9.	Ökad samverkan mellan berörda aktörer	2	2	1	3	8
10.	Okunskap om andra aktörers mandat och roll	1	5	2	-	8
11.	Okunskap om RSA	3	4	-	-	7
12.	Risken för olyckor behandlas inte i breda termer	3	-	1	3	7
13.	Handlingsprogram-frågor fångas i samråd	-	4	3	-	7
14.	Sekretess kring RSA gör det problematiskt som underlag	4	-	-	2	6
15.	Lokala politikernas avvägningar kring intressen i DP	2	1	3	-	6
16.	Definition av SVV gör arbetet svårt	2	-	1	3	6
17.	Central riskacceptans önskas	3	1	1	-	5
18.	Länsstyrelsen ger inget stöd under planprocess	2	3	-	-	5
19.	Risk- och kriskommunikation är svårt	1	1	2	1	5
20.	Länsstyrelsen ger inget stöd för att beakta SVV i planprocess	3	-	-	1	4
21.	Kommunen måste bli bra beställare	2	2	-	-	4
22.	Kontinuitetsperspektiv	2	-	-	2	4
23.	Svag riskanalys i handlingsprogram enligt LSO	1	1	2	-	4
24.	Problem att skydda befintlig miljö	1	1	1	1	4
25.	Riskacceptans sätts lokalt av politiker	1	-	3	-	4
26.	Miljötillstånd och detaljplaner måste överensstämja	2	1	-	-	3
27.	Mer risk accepteras desto mer värdefull mark	2	-	1	-	3
28.	Om räddningstjänsten är ett förbund står de utanför kommunen	-	-	2	1	3
29.	Länsstyrelsen prövar endast markens lämplighet, inte verksamheten	2	-	-	-	2
30.	Riskperception	1	-	1	-	2
31.	Länsstyrelsen bör överpröva fler fall	-	2	-	-	2
32.	Blandar ihop SVV och farlig verksamhet, tror de är samma	-	1	-	-	1
33.	Räddningstjänst speglar inte riskbilden i kommunen	-	-	1	-	1
34.	Lyfter frågor som inte är ens "klassiska" sakområde	-	-	1	-	1

6. Analys och diskussion

Av de identifierade teman i Tabell 3 kan huvudsakligen 21 teman struktureras under följande fyra huvudteman, se Figur 11 nedan. Identifierade teman återges *kursivt* i brödtext nedan där varje tema diskuteras och kopplas till andra teman. Pilarna i figur nedan illustrerar de kopplingar som görs mellan teman i avsnitten nedan. Se Bilaga 4 för sortering av teman utefter respektive aktör.



Figur 11. Identifierade huvudteman i intervjumaterial.

6.1. Okunskap om andra aktörers mandat och roll

I intervjustudien inom detta examensarbete framgick det tydligt att det fanns en *okunskap om andra aktörers roller och mandat*. Detta blev tydligt exempelvis genom att stadsbyggnadskontoret ansåg att det arbete som säkerhetssamordnare utträttar fångas upp genom samråd med räddningstjänst trots att dessa parter inte hade ett samråd med varandra avseende

fysisk planering. För många på stadsbyggnadskontoret är skillnaden mellan risk och kris otydlig eller obefintlig. Flertalet på stadsbyggnadskontor hade inte kännedom om säkerhetssamordnaren i kommunen eller vad denna arbetar med. Det framgick även att säkerhetssamordnaren inte var en naturlig del i den fysiska planeringen och att det ofta fanns uppfattningen att de endast arbetar med brottslighet och terrorhot trots att deras arbetsuppgifter ofta involverar mycket mer. Kunskap om andra aktörers ansvar pekades ut av MSB i avsnitt 0 som en förutsättning för att hantera och förebygga risker och hot.

Utifrån intervjustudien dras slutsatsen att det finns en *okunskap om risk- och sårbarhetsanalysen* på stadsbyggnadskontoret. Flertalet på länsstyrelsen lyfte detta. Samma sak framgick av intervjupersoner på stadsbyggnadskontoret då flertalet inte visste vad en RSA var när detta nämndes under intervjun. Detta kan grunda sig i många faktorer varav en kan vara att *risk- och kriskommunikation anses svårt*, speciellt för risker som är svårare att mäta. Svårighet att kommunicera ämnen som risk, kris och SVV kan leda dels till att RSA:n inte sprids inom kommunen eller till att även om denna aktivt sprids blir ämnet för svårt för att konkret relatera till.

Samverkan mellan berörda aktörer bör förbättras, det anses tydligt. Många vet inte vad exakt andra gör. Detta leder till felaktiga antaganden (om att en viss fråga tillgodoses av andra), dubbelarbete och frågor som faller mellan stolarna. Vidare kan ovan nämnda kommunikationssvårigheter kring risk och kris motarbetas genom dialog med de arbetar med frågorna.

Det finns en kommun som utmärker sig i denna studie. I denna kommun är säkerhetssmordnaren delaktig vid fysisk planering, alla intervjupersoner säger att RSA:n används vid översiktsplanering och delvis vid detaljplanering och länsstyrelsen granskar aktivt planer utifrån SVV och RSA:n. Däremot upplever länsstyrelsen att stadsbyggnadskontoret inte använder RSA:n som underlag. Detta är kommun 4 och kommunen utmärker sig även i fördelningen av poäng avseende ansvar för integrering, se Figur 10. För övriga kommuner är det en tydlig trend att *säkerhetsavdelningen inte är delaktig* i den fysiska planeringen. En säkerhetssamordnare säger att hen inte är involverad vid planläggning men blir involverad när de senare bygger om en miljö på grund av upplevd otrygghet. Den enda aktören som har en samlad bild av kommunens SVV är som regel inte delaktig i den fysiska planeringen, varken i planeringen av verksamheten i sig eller verksamhetens omgivning.

Många intervjupersoner säger dock att frågor om *civilt försvar och antagonistiska hot nu är på agendan*, det är närmast trendigt. Detta medför en öppning för säkerhetsavdelningen i kommunen att engageras i den fysiska planeringen då detta är frågor som mer naturligt faller på säkerhetsavdelningen i kommunen.

6.2. Uppdelning av LSO och LEH

Ett genomgående tema är att *krisfrågor är ett parallellt spår* (detta hänger ihop med att säkerhetsavdelningen inte är delaktig i fysisk planering). Detsamma kan inte sägas om riskfrågor. Denna studie visar på att handlingsprogrammet enligt LSO inte används som ett underlag i någon större utsträckning, dock fångas många frågor upp av väl fungerande samrådsprocesser. Kris verkar till mångt och mycket vara, inom fysisk planering, i sitt eget stuprör. En del informanter har i det närmaste försvarat att krishantering och säkerhetsavdelningar inte berör fysisk planering. I RSA:er finns sådant som inte är platsspecifikt, så som epidemier exempelvis. För dessa är kopplingen till fysisk planering svag. Dock är krishantering nära förknippat med SVV, något som förefaller nära kopplat till utformning av den fysiska miljön. Det har tidigare redogjorts kring vikten av samverkan för att hantera systemiska risker i komplexa system (se *Risk Governance*-ramverket), därmed bör inte krishantering ses som ett separat stuprör. Även i vägledande dokument framgår tydligt att det förväntas en viss samverkan kring dessa frågor. Resultatet att krishantering är ett parallellt spår och inte knyter an till annat riskhanteringsarbete är även konsekvent med den forskning av Eriksson (2016) som redovisas i arbetets utgångspunkter.

En av anledningarna till att säkerhetsavdelningen bör vara involverade i den fysiska planeringen är för att endast den har den samlade informationen om SVV. Som flera informanter har diskuterat så kan säkerhetsavdelningen göra en väldigt detaljerad analys i en RSA och berätta djupgående om sårbarheter, men då skulle ingen få läsa den. Vad är syftet med att göra en RSA som ingen får läsa? Samtidigt säger andra att RSA:n är för allmängiltig och okonkret för att använda som ett underlag. Denna avvägning är svår och *sekretessen kring RSA gör den problematisk att använda som underlag*. Om säkerhetsavdelningen däremot hade varit involverad i större grad (i fysisk planering) hade inte RSA:n behövt spridas på samma sätt, då hade sekretessen utgjort ett mindre problem. Vidare kan okunskapen om RSA:n bero på att sekretessen medför att personer inte får ta del av innehållet.

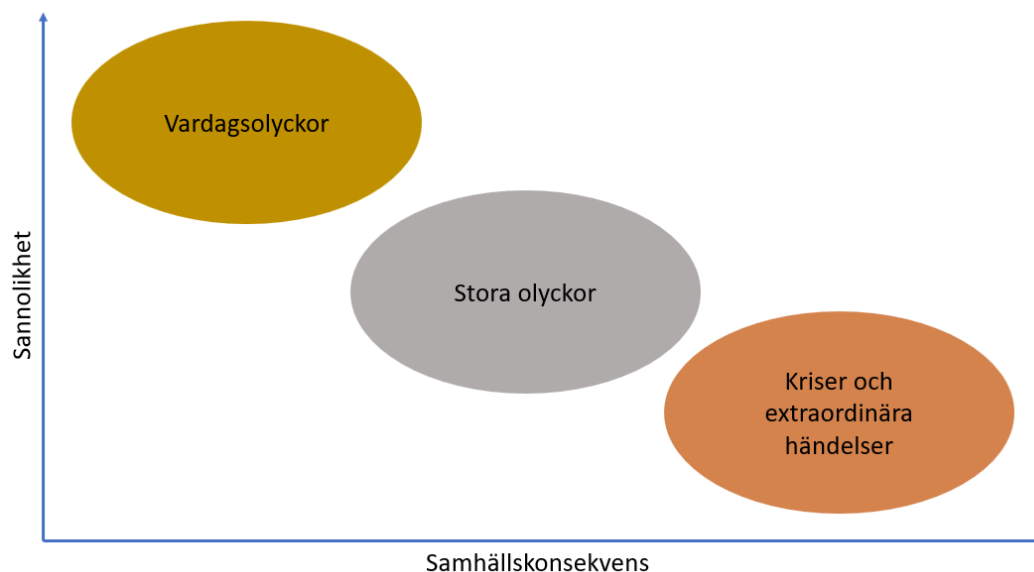
Följden av att RSA:n inte används och säkerhetssamordaren inte involveras blir att *SVV beaktas på ett ostrukturerat och ofullständigt vis*. Det blir de enskilda tjänstemännens lokalkännedom som avgör vilka SVV som beaktas och hur. Dessa tjänstemäns lokalkännedom må vara god men troligtvis är deras kännedom kring hur SVV i kommunen är sårbar bristfällig. Denna kunskap är det oftast endast säkerhetsavdelningen som sitter på. Eftersom sekretessen kring RSA:n medför problematik med att beakta SVV på ett strukturerat sätt kan detta medföra att "creeping dependencies" (smygande sårbarheter) uppstår. Mycket av denna problematik skulle kunna lösas genom att involvera säkerhetssamordnare i planprocessen. Då skulle sekretessproblematiken kring RSA samt sårbarheter för SVV kunna lösas genom att säkerhetssamordnaren bevakar detta. Det finns inget som tyder på att genom att detta förbisetts

har risker för bebyggelse inte beaktas, däremot finns en risk att sårbarheter byggs in. Dock kan konsekvenser för det som förbises i nutid visa sig först om många år.

Riskanalysen i handlingsprogram är svag, detta skulle vara ännu en anledning att samköra riskanalysen mellan handlingsprogrammet och RSA:n. Som konstateras i avsnittet om styrande och vägledande dokument är det ofta samma händelser som kan inträffa. Det finns även stöd för detta i de teoretiska utgångspunkter som presenteras genom att Jonsson *et al.* (2012) skriver att analyser och hantering av risker behöver skiftas från sektoriell till tvärspektoriell.

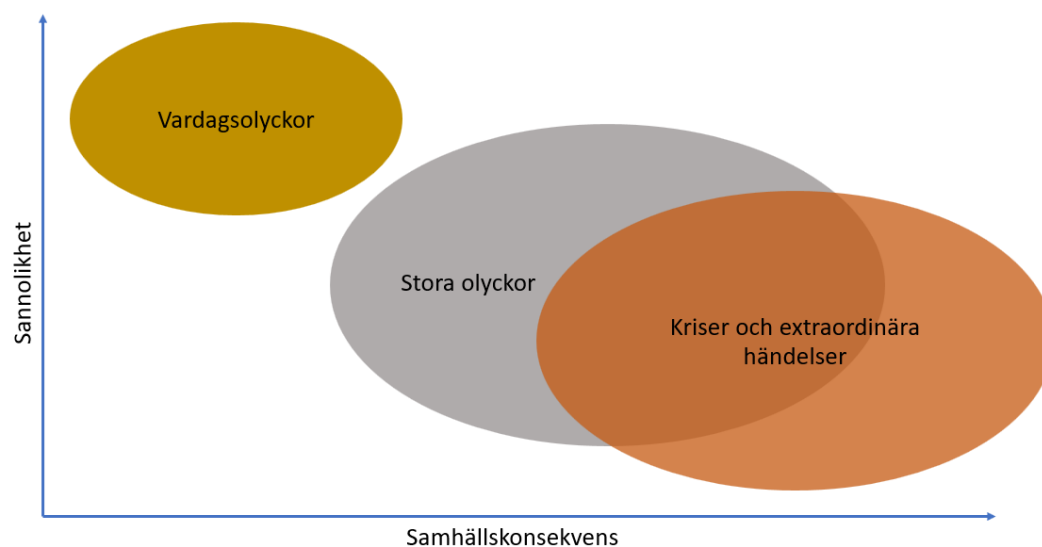
Ytterligare en tydlig trend är att *riskerna för olyckor behandlas inte i breda termer*. Under diskussioner med intervjupersoner framgår det att riskhantering i fysisk planering är nära förknippat med främst farligt gods och översvämning. Dessa är i princip uteslutande allt som diskuteras. Trots den breda formuleringen i PBL om risken för olyckor och människors liv och hälsa hanteras detta i praktiken som farligt gods och klimatanpassning. Det finns en kritik från framförallt säkerhetsavdelningar att riskhänsyn i fysisk planering (och krishantering) är för händelsebaserad och inte hotbildsbaserad. Efter de stora översvämningarna i Malmö blev det en uppstramning av detta, likaså hamnar antagonistiska hot på agendan efter terrordådet på Drottninggatan. Hantering av farligt gods i den fysiska planeringen är samtidigt så pass rutin att det framstår som att detta fungerar mycket bra, frågor fångas tidigt och tack vare räddningstjänstens medverkan behöver inte exempelvis handlingsprogrammet vara välkänt i kommunen. Samtidigt framgår det av *Risk Governance*-ramverket (se avsnitt 2.1.1) att kritiskt reflekterande och att inte hantera risker rutinemässigt är en av huvudprinciperna. Även det faktum att ett smalt spektrum av olyckor generellt hanteras i den fysiska planeringen är ytterligare ett argument för att involvera säkerhetssamordnaren som kan ha ett annat, och möjligtvis bredare, perspektiv.

Sammantaget kan det problematiseras kring varför det finns en tydlig uppdelning mellan risk- och krisfrågor – eller med andra ord mellan LSO och LEH. Som diskuterades tidigare finns det typiska RSA-frågor som inte har en särskild koppling till en geografisk plats, men för övriga frågor borde samordning öka. Många riskfrågor som diskuteras i både LSO och LEH (översvämning eller utsläpp av farliga ämnen exempelvis) är samma. En SVV som utsätts för risk kan resultera i en kris. Betrakta Figur 12 nedan, figuren är inspirerad av MSB (se Figur 4) och illustrerar skalor av olyckor:



Figur 12. Figur inspirerad av MSB.

För att något ska utgöra en risk krävs både en fara (riskkälla) och ett skyddsvärde. Riskkällor som diskuteras inom LSO och LEH är till viss del samma eller överlappande (även enligt MSB, se avsnitt 4.8.1). Istället för denna uppdelning enligt figuren ovan föreslås ett perspektiv enligt Figur 13 nedan.



Figur 13. Figur på förslaget förhållande mellan LSO och LEH.

Skillnaden mellan risk- och krisfrågor anses till stor del vara skyddsvärdet, inte riskkällan. Att därmed tydligt dela upp arbetet i olika processer, aktörer och lagrum anses inte främja ett effektivt och samordnat arbete mot själva riskkällan. Andra forskare har också diskuterat i dessa termer (se kapitel 2) och lyfter funderingen om att skapa en Säkerhetsbalk, likt dagens Miljöbalk.

6.3. Fördelning mellan översiktsplanering och detaljplanering

Resultat från intervjuer visar att intervjupersoner generellt upplever att det är samma riskfrågor som behandlas i översiktsplanering och detaljplanering. Det upplevs dock som att hanteringen av risker (riskreducerande åtgärder) görs i detaljplanering. Många informanter *önskar riskanalyser/riskutredningar på en översiktlig nivå*, d.v.s. att utredningar bör göras för större områden, hela staden eller exempelvis längs hela sträckningar av leder för farligt gods. I dagsläget tycks mycket arbete göras i varje enskild detaljplan. Detta anses vara onödigt dyrt, begränsa möjliga riskhanteringsåtgärder och minska motiveringen för avvägningar i översiktsplanering. Dessutom landar åtgärder ofta i tekniska och fysiska lösningar istället för organisatoriska eller integrerade lösningar som beskrivet i kapitel 2.1.2. Vidare upplever stadsbyggnadskontor det som problematiskt att de i princip testar verksamheter på enskilda platser, hade det funnits riskutredningar för större områden hade de istället tidigt vetat var olika verksamheter kan lokaliseras. Både översiktsplanen och RSA:n ska täcka hela kommunens geografiska område, möjligtvis kan RSA:n därmed användas för att arbeta in mer riskhantering i översiktsplanering utan att nytt underlag behöver produceras. Användningen av RSA:n i översiktsplaneringen kan dock vara hämmat av *okunskap om RSA* och av att *krisfrågor är ett separat spår*.

Att kommuner måste bli bra beställare av utredningar är något som främst länsstyrelser har diskuterat. Med detta avses hur uppdrag formuleras till de externa konsulterna som genomför riskutredningarna. Enligt flera på länsstyrelsen (och stadsbyggnadskontoret) verkar kommunen inte kunna formulera väl vad som ska undersökas och varför, något som leder till ett glapp mellan levererad utredning och det behov som faktiskt finns. Vidare kan det finnas ett värde för kommunen och slutligen kostnadsbesparande att beställa färre men större riskutredningar, något som skulle främja mer riskhantering i översiktsplanering.

Många informanter efterlyser även *tydligare och fler avvägningar mellan intressen i översiktsplanering*. Det tycks finnas en väldigt lös koppling mellan underlag som behandlar risker och beslut om lokalisering eller exploatering. Planläggning handlar till stor del av avvägningar mellan intressen – intervjupersoner upplever generellt att risk inte kommer in i denna avvägning. Det efterlyses avvägningar i stil med att ett område är utsatt för en viss risk men beslutet att lokalisera en viss verksamhet där motiveras av andra intressen. Då upplever tjänstemän att de hade haft något att förhålla sig till, då har politiken uttalat sig om risk. Med liknande avvägningar kan då även SVV behandlas och det kan redan i översiktsplanering avgöras var extra skyddsvärda verksamheter kan eller inte bör placeras.

Flera på räddningstjänster berättar att många gånger har politiken och stadsbyggnadskontoret tidigt bestämt sig för att en viss verksamhet ska placeras på en viss tomt, oavsett deras yttrande om riskutsatthet. När *lokala politikers avvägningar kring intressen* inte inkluderar risk uttrycker en informant på räddningstjänsten att det gäller att bara att få det så bra som möjligt, planen går

inte att stoppa. Då tenderar åtgärder att bli byggnadstekniska, exempelvis brandklassade fasader. Planläggning är en fråga om avvägningar och många upplever att mer risk accepteras om marken är värdefull trots att detta inte uttryckligen sägs. När riskhantering blir en efterkonstruktion görs ingen avvägning kring intressen där risk blir en aspekt. Länsstyrelsen berättar även om fall där kommunen antagit detaljplaner för bostäder nära en industri (som inte är en farlig verksamhet) och när industrin ansöker om ett nytt miljötillstånd kommer länsstyrelsen avslå detta med hänsyn till den nya bebyggelsen. Detta upplevs som ett sätt för kommunen att använda länsstyrelsens myndighetsutövning för att påverka befintliga verksamheter trots att orsaken i grunden är ett politiskt beslut där en avvägning kring detta saknas.

Flertalet informanter upplever att *länsstyrelsen inte aktivt ger stadsbyggnadskontoret något stöd under planprocessen*. Det kan dock diskuteras hur mycket ansvar länsstyrelsen har. Länsstyrelsen skulle kunna arbeta för att mer riskhanteringsarbete görs på ÖP-nivå, möjligtvis hade länsstyrelsen inte behövt ge lika aktivt stöd under detaljplanering om mer arbete var genomfört i ÖP.

Ett genomgående tema är att det är *problematiskskt att skydda befintlig miljö*. Detta är särskilt kopplat till översvämningsrisk samt lokalisering av farliga respektive samhällsviktiga verksamheter. För denna anledning bör mer riskhantering ske i översiktsplan och inte i detaljplan, detta stärks även av ändringen i PBL, se avsnitt 4.1.1. Hantering av risker i översiktsplan hade inte behövt skilja på ny och gammal bebyggelse.

6.4. Samhällsviktig verksamhet

Att identifiera SVV berättar många är ett problem. *Definitionen av SVV är svår* och även scenarioberoende. SVV vid ett elavbrott är inte samma som vid en pandemi eller vid icke fungerande vattenförsörjningssystem. Detta gör det mycket svårt att kartlägga och generalisera kring, något som även har konstaterats i Erikssons (2016) forskning (avsnitt 2.2). Vidare kan det diskuteras om det är möjligt att kartlägga alla SVV? Enligt teori om komplexa system borde detta inte gå att fullständigt kartlägga eftersom komplexa system inte kan fullständigt beskrivas eller avgränsas. Istället för den mer traditionella riskhanteringen av att ifrågasätta vad som kan hända (se definition av risk), som är scenariobaserat, kan SVV istället kartläggas genom att utgå ifrån kritiska åtaganden. Vad måste alltid fungera? Detta är essensen av kontinuitetsplanering (se avsnitt 2.2 och 0). Vidare finns mycket befintlig SVV, som beskrevs ovan är det problematiskskt att skydda den befintliga miljön.

Länsstyrelsen tycks inte ge något stöd för att beakta SVV i planprocesser mer än att detta eventuellt fångas vid granskning. Detta är ytterligare argument för att kommunen måste beakta detta och involvera säkerhetssamordnaren då detta inte heller är helt länsstyrelsens ansvar. Krisfrågor tycks vara ett separat spår även hos länsstyrelsen, endast en länsstyrelse ser aktivt

till att granska alla översiktsplaner utifrån ett krisperspektiv och RSA:n. Samtidigt ska länsstyrelsen verka för just risk- och beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, se avsnitt 4.5. Informanter från länsstyrelsen lyfter att de inte kan särskilt beakta SVV eftersom de *endast prövar markens lämplighet, inte verksamheten*. Länsstyrelsen granskar planhandlingarna och den typ av bebyggelse (exempelvis bostäder eller kontor) som planen ska tillåta, de granskar inte alltid utifrån en given verksamhet. De vet inte alltid vilken verksamhet som föreslås. Därmed anser länsstyrelsen att de varken kan veta om SVV föreslås i ett planområde eller att de har juridiskt stöd för att pröva dessa planer annorlunda.

De flesta informanter är dock överens om att *SVV måste ta större ansvar själva* för deras sårbarheter, deras förmåga kopplat till identifierade sårbarheter samt för att bevaka deras närliggande miljö. Räddningstjänsten tycker att bristfällig hantering av SVV leder till att alla ringer räddningstjänsten vid en händelse, något som de omöjligt kan hantera. Stadsbyggnadskontor tycker att SVV bör involvera sig i närliggande planer. Mycket av detta arbete faller tillbaka på kommunen som ofta är verksamhetsutövare.

6.5. Framgångsfaktorer

Det framgår från intervjuer att handlingsprogrammet enligt LSO inte är ett välkänt eller välanvänt underlag. Detta tycks dock inte utgöra ett problem eftersom samrådsprocesser mellan stadsbyggnadskontor och räddningstjänst fungera bra (se tema 13 i Tabell 3). Aspekter så som transportleder av farligt gods, SEVESO- och farliga anläggningar samt räddningstjänstens insatsmöjligheter beaktas genom räddningstjänstens deltagande snarare än via handlingsprogrammet (*Handlingsprogram-frågor fångas i samråd*). Till skillnad från säkerhetsavdelningen tycks det självklart att räddningstjänsten är delaktiga i planprocessen, i många fall redan vid planbesked.

En anledning till att integreringen av LSO och PBL fungerar väl är sannolikt att skrivelsen om lämplig mark utifrån risken för olyckor i PBL och syftet med LSO är liknande – skydd mot olyckor (se Figur 1). Det finns dock inget tydligt uttalat i PBL som att särskilt beakta SVV i fysisk planering eller kopplingen till krisberedskap. Därmed kan det diskuteras om PBL behöver förtydligas gällande hanteringen av samhällsviktiga verksamheter. Det anses dock som klarlagt i avsnitt 4.8.2 att viss samordning och integreringen förväntas i styrande och vägledande dokument. Under intervjustudien visar en informant från länsstyrelsen en riktlinje som de har skickat till alla länets kommuner. Där står att kommunen bör arbeta in slutsatser ifrån både handlingsprogram enligt LSO och RSA i översiktsplaneringen, att dessa dokument utgör viktiga underlag i planarbetet samt att eventuella åtgärder eller inriktningar till följd av dessa bör beskrivas. Riktlinjer ifrån länsstyrelser som denna och att Länsstyrelsen främjar ett samordnat och integrerat arbete anses som en framgångsfaktor, tillika förbättringsförslag.

Några få berättar även om hur de *lyfter frågor som egentligen inte är deras "klassiska" sakområde*. Detta gäller främst räddningstjänsten (se exempel om fotbollsplan under avsnitt 5.1.1) som då motiverar detta med att det är räddningstjänsten som i slutändan får ta hand om relaterade problem (exempelvis bilbränder i utsatta områden). Detta kan även ses som lite av en motsats till det vanligare temat att risken för olyckor hanteras väldigt smalt. Att lyfta en stor bredd av frågor ger en systemsyn istället för att behandla risker rutinmässigt.

Det framgår av alla aktörer i de kommuner som har ett samlat och gemensamt GIS-verktyg som inkluderar riskaspekter att detta är mycket användbart och överskådligt. Med samlat avses här att alla typer av underlag och karteringar (exempelvis översvämningskartering, farliga verksamheter och skyddsvärden) finns i samma verktyg. Med gemensamt verktyg avses att alla berörda aktörer har tillgång till samma information. Dock kvarstår problemet med sekretess kring SVV i karteringar som många har tillgång till. En av kommunerna har kringgått detta problem genom att vara relativt återhållsamma med vilka som har tillgång samt inte markera enskilda objekt som skyddsvärda, utan istället markera områden.

6.6. Förbättringsförslag

Förbättringsförslag överlappar med identifierade framgångsfaktorer ovan. I de kommuner där verktyg eller strukturer som nämns ovan inte finns kan även dessa framgångsfaktorer ses om förbättringsförslag.

I likhet med vad som skrevs om att samråd mellan räddningstjänst och stadsbyggnadskontor medför att handlingsprogrammet enligt LSO inte måste användas föreslås att involvera säkerhetssamordnare i planprocessen. Detta hade på analogt sätt minskat beroendet på användningen av RSA:n hos stadsbyggnadskontoret och därigenom gjort sekretessen till ett mindre problem. Som framgår i Tabell 3 så önskar flertalet intervjupersoner att säkerhetssamordnare ska involveras i planprocesser (tema 8). Vidare kan det ses i Figur 11 och i analysen ovan att temat *Involvera säkerhetsavdelning i planprocess* har kopplingar till många andra teman och samtliga fyra huvudteman direkt eller indirekt (via andra teman). Därmed anses detta som ett givet åtgärdsförslag då många av de identifierade problematiska aspekterna kopplas till att säkerhetssamordnaren inte är delaktig i fysisk planering.

Många andra identifierade problematiska aspekter (så som att *risken för olyckor inte behandlas i breda termer* och *svag riskanalys i handlingsprogram enligt LSO*) hade sannolikt även de påverkats av en större närvaro av säkerhetsavdelningen i kommunen och tvärsektoriellt arbete. Genom att samarbeta med säkerhetsavdelningen och samordna handlingsprogram enligt LSO med kommunens RSA kan båda dessa teman motarbetas, möjligtvis med en liten extra arbetsinsats. Därför föreslås att säkerhetsavdelning bör involveras i fysisk planering och att samordna handlingsprogram och RSA framför en åtgärd riktad mot endast räddningstjänsten.

Mer detaljerade åtgärdsförslag för att förbättra integreringen av LEH-aspekter i fysisk planering ges inte eftersom detta i praktiken inte sker alls. Sådana förbättringsförslag blir sekundära till att LEH-aspekter integreras till en början och kan först då bli aktuella.

Likt vad som förespråkas i styrande och vägledande dokument (se kapitel 4.8.1) och som diskuterats främst under huvudtemat Uppdelning mellan LSO och LEH (se kapitel 6.2) förespråkas ett samlat grepp kring åtminstone riskidentifieringsfasen i en kommun. Det finns anledning för parter som arbetar med PBL, MB, LSO och LEH (med flera) att gemensamt identifiera vad som kan inträffa i det geografiska området och skapa sig en gemensam bild. Att ”fördela” risker till olika lagrum och låta processägare hantera risker i isolering (stuprör) går emot vägledande dokument och den teori som presenterats. Som diskuterats är det i många fall samma eller överlappande riskkällor. Tillsammans kan parter åstadkomma mer än vad varje aktör gör separat. Här kan en koppling göras till citaten som presenterades på sida 41. Informanten på stadsbyggnadskontoret arbetar inte huvudsakligen med LSO men i handlingsprogrammet fastställs kommunens mål – inte enkom räddningstjänstens. Informanten insåg detta och funderade på hur hen ska arbeta mot samma mål, vad kan informantens förvaltning göra för att arbeta mot samma mål? På grund av formuleringen i handlingsprogrammet fanns svårigheter i just detta fall men exemplet belyser det faktum att mer kan uträttas tillsammans och tvärsektoriellt.

6.7. Genomförandet av studien

Studiens avgränsningar upplevs som rimliga, om än åt ett väl brett område. Antalet intervjupersoner samt vidden och mängden av frågor i intervjuer har medfört att stora mängder data har samlats in. Inga förtroendevalda har medverkat i studien vilket är en aspekt som flera intervjupersoner har påtalat i samband med poängfrågor om ansvar. I det sammanhanget har flera önskat dela ut poäng till politiker. Regional planering har inte berörts i arbetet, detta har inte heller diskuterats i intervjuer och därmed framgår det som att storleken av kommuner har medfört att denna avgränsning inte påverkat. Flera intervjupersoner har även påtalat att aktörer som stadsbyggnadskontor och räddningstjänst även har ett ansvar vid byggskede. Studien har avgränsats från byggskede, därmed antas det att detaljplaner till fullo efterlevs i byggskede. Intervjuer har avslutats med en fråga om intervjupersoner anser att något har missats eller de vill lyfta något, detta har i allmänhet sällan resulterat i något. Detta skulle kunna tolkas som att avgränsningar har varit rimliga och ingen uppenbar aspekt har förbisetts.

Sex olika kommuner (i sex olika län) har deltagit i studien. Alla är relativt stora kommuner utspridda i landet. Det framgår tydligt att lokala förhållanden varierar mycket, kommuner och länsstyrelser organiserar sig olika. Därmed kan allmängiltigheten av studien diskuteras. Dock anses de presenterade huvudsakliga slutsatserna av arbetet välbelagda. Även om intervjupersoner har informerats om vilken kommun som studeras så ger representanter från länsstyrelse och räddningstjänstförbund en bild påverkad av flera kommuner inom sitt

geografiska område. Det finns även stöd för arbetes resultat i den begränsade forskningen av andra författare på detta område.

Avgränsningen att inte studera och jämföra kommunala dokument (exempelvis översiktsplaner och handlingsprogram enligt LSO) för de kommuner som deltog i intervjustudien gjordes först efter försök att jämföra dokument. Det blev tydligt att dessa dokument var svåra att jämföra mellan kommunerna p.g.a. skillnader i utformningen. Dessa dokument har dock fungerat som underlag inför, under och efter intervjustudien. Då frågeställningen avsåg att undersöka hur integreringen fungerar i praktiken anses att en jämförelse mellan dessa dokument inte skulle tillföra mer än vad intervjustudien resulterade i.

Det ska även påpekas att även om arbetet har fokuserat bland annat på underlags användning så är uppfattningen att det pågår ett större arbete kring frågor om risker och sårbarheter än vad som ryms inom ett givet dokument. Detta har även påpekats av flera informanter och i annan forskning.

Trots arbetes bästa intensioner blir resultatet från poängfrågor svårtolkat. Det dras inga genomgående slutsatser av dessa frågor mer än att spridningen av svar är ett resultat i sig – det finns ingen gemensam bild. Formuleringen av poängfrågor lämnar mycket tolkningsutrymme hos intervjupersonen, även om begrepp definierats i förväg och förklaringar getts.

Studien har även en ojämn fördelning av representanter från olika geografiska områden men även avseende aktör. I kommun 6 deltog endast en representant från länsstyrelsen och i ytterligare två kommuner deltog inte säkerhetsavdelningen. Detta medför stora skillnader i exempelvis antal svarande från säkerhetsavdelningen jämfört med från länsstyrelsen. Vidare har flertalet informanter från stadsbyggnadskontor huvudsakligen arbetat med detaljplanering samtidigt som det konstateras att det finns störst skäl att samordna riskhantering på ÖP-nivå.

En identifierad framgångsfaktor är användandet av GIS-verktyg. Det har dock varit svårt att identifiera exakt vilka underlag som används i kommuner där detta verktyg finns. Generellt har inte allt från ett givet underlag arbetats in i ett kartverktyg och därför kan detta inte heller alltid ersätta underlaget karteringen baseras på.

7. Slutsats och förbättringsförslag

Sammantaget bedöms integreringen av LSO-aspekter i planprocesser fungera bra. Detta beror på att räddningstjänstens delaktighet i planprocessen är uppenbar och samråd fungerar bra. En bidragande anledning till detta är även att riskfrågor ur ett LSO-perspektiv behandlas väldigt smalt, det handlar till stor del om farligt gods. Denna inofficiella avgränsning leder dock till att frågor om transportleder för farligt gods generellt inte missas.

Generellt önskar intervjupersoner ifrån alla aktörer utom säkerhetsavdelningen att mer riskanalysarbete görs i översiktsplanering. Detta skulle informera om möjlig lokalisering tidigare och medföra större möjligheter till olika riskreducerande åtgärder, därför föreslås detta som ett förbättringsförslag. Samtidigt är risk bara en av många aspekter som ska beaktas vid planläggning och generellt önskas fler och tydligare avvägningar mellan intressen i översiktsplaneringen. Länsstyrelsen bör i större utsträckning arbeta för att mer riskanalysarbete görs i översiktsplanering och uttala att handlingsprogram enligt LSO och RSA bör fungera som underlag, exempelvis genom riktlinjer.

Integreringen av LEH-aspekter i planprocesser anses generellt ske i väldigt låg grad. I en av sex kommuner är säkerhetsavdelningen delaktig i fysisk planering och utnyttjandet av RSA är låg. RSA:n är ofta okänd för intervjupersoner på stadsbyggnadskontoret och användningen hämmas av sekretess.

Samordningen och integreringen av LEH-aspekter i den fysiska planeringen behöver generellt förbättras. Mycket hade antagligen vunnits av att säkerhetsavdelningen involveras i den fysiska planeringen. Ur ett LSO-perspektiv hade möjligtvis ett bredare grepp kring risker tagits och ur ett LEH-perspektiv hade (större) hänsyn till SVV tagits.

Trots att intervjupersoner till stor grad svarar att de särskilt beaktar SVV (både ny och påverkan på befintlig) framstår det tydligt som att detta görs på ett ostrukturerat sätt. Inventeringen av SVV i RSA används inte som ett underlag utan det blir oftast tjänstemäns lokalkännedom som avgör. Eftersom enskilda tjänstemän på stadsbyggnadskontoret sannolikt inte har god kännedom om placering av all SVV eller hur de är sårbara anses det att SVV generellt inte beaktas särskilt i planprocessen i utvalda kommuner.

De framgångsfaktorer (tillika förbättringsförslag) som identifierats, utöver att involvera säkerhetsavdelningen i planprocesser, är användningen av ett samlat och gemensamt GIS-verktyg för riskhänsyn i fysisk planering, att aktörer tar ett bredare grepp (lyfter frågor som inte är ens "klassiska" sakområde) samt förbättrade samrådsprocesser och ökad kunskap om aktörers roll och mandat.

8. Förslag på framtida forskning

För att fördjupa kunskapen inom detta arbetets ämnesområde föreslås att framtida forskning riktas mot följande områden:

- Hur kan fysisk planering användas för att vidta riskreducerande åtgärder för risker identifierade i den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen? Kan detta genomföras utan att röja sekretessbelagd information?
- Hur tas beslut om planer relaterat till de underlag som finns? Till vilken grad förstår politiker risker i den byggda miljö, att de sätter riskacceptansen för andra samt vilka konsekvenser deras avvägningar leder till?
- Hur ser kopplingen mellan hållbarhet och riskhantering ut i den fysiska planeringen? Betraktas hållbarhet endast som en miljöfråga?

9. Referenser

Observera att referenser till lagar, förordningar, föreskrifter, propositioner och statliga utredningar följer efter underrubrik nedan.

Andersson, L. o.a., 2015. *Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat*, Norrköping: SMHI.

Becker, P., 2014. *Sustainability Science: Managing risk and resilience for sustainable development*. Amsterdam and Oxford: Elsevier.

Boullé, P., Vrolijk, L. & Palm, E., 1997. Vulnerability Reduction for Sustainable Urban Development. *Journal of contingencies and crisis management*, Vol. 5(No. 3), pp. 179-188.

Boverket, 2015. *Detaljplanprocessen - PBL kunskapsbanken - Boverket*. [Online] Available at: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/> [Använd 20 November 2018].

Boverket, 2017a. *Inventering och bedömning av risker för hälsa och säkerhet*. [Online] Available at: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker/halsa-och-sakerhet-i-oversiktsplaneringen/inventering-och-bedomning-av-risker-for-halsa-och-sakerhet/> [Använd 3 December 2018].

Boverket, 2017b. *Vägledning och underlag - PBL kunskapsbanken - Boverket*. [Online] Available at: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker/risker-riktvarden-och-underlag/> [Använd 27 November 2018].

Boverket, 2018. *Utökat förfarande - PBL kunskapsbanken - Boverket*. [Online] Available at: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/utokat-forfarande/> [Använd 27 November 2018].

Cedergren, A. o.a., 2018. Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities. *Journal of Risk Research*.

Dekker, S. & Pruchnicki, S., 2014. Drifting into failure: theorising the dynamics of disaster incubation. *Theoretical Issues in Ergonomics Science*, Vol. 15(No. 6), pp. 534-544.

Ericson, M., 2017. Krisberedskapspusslet - meningsskapande och strategier i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 23(nr. 4), pp. 62-78.

- Eriksson, K., 2016. *Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser - Användande och utnyttjande*, Lund: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.
- Hassel, H., 2012. Risk and vulnerability analysis in practice: evaluation of analyses conducted in Swedish municipalities. *Nat Hazards*, Issue 65, pp. 605-628.
- Heylighen, F., Cilliers, P. & Gershenson, C., 2007. Complexity and Philosophy.. In: *Complexity, science and society*. Oxford: Radcliffe Publishing, pp. 117-134.
- Hill, A., 2005. Insidious Environments: Creeping Dependencies and Urban Vulnerabilities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 13(No. 1), pp. 12-20.
- Johansson, A. C., Svedung, I. & Andersson, R., 2006. Management of risks in societal planning – an analysis of scope and variety of health, safety and security issues in municipality plan documents. *Safety Science*, Issue 44, pp. 675-688.
- Jonsson, A. C. o.a., 2012. Cities' capacity to manage climate vulnerability: experiences from participatory vulnerability assessments in the lower Göta Älv Catchment, Sweden. *Local Environment*, Vol. 17(Nos. 6-7), pp. 735-750.
- Larsson, L., Keskitalo, C. H. & Åkermark, J., 2016. Climate Change Adaptation and Vulnerability Planning within the Municipal and Regional System. *Journal of Northern Studies*, vol. 10(No. 1), pp. 67-90.
- Lunds Kommun, 2018. *Detaljplaner - Trafik & stadsplanering - Lund*. [Online] Available at: <https://www.lund.se/trafik--stadsplanering/detaljplaner/> [Använd 27 November 2018].
- Lunds Kommun, 2018. *Planprocessen - Trafik & stadsplanering - Lund*. [Online] Available at: <https://www.lund.se/trafik--stadsplanering/detaljplaner/planprocessen/> [Använd 20 November 2018].
- Mossberg Sonnek, K., Johansson, B. & Lindgren, J., 2013. Risk and vulnerability analysis: A feasible process for local climate adaptation in Sweden?. *Local Environment*, 18(7), pp. 781-800.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011a. *Vägledning för Kommunala handlingsprogram*, Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011b. *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*, Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2012. *Olycksrisker och MKB; Att integrera risk- och säkerhetsfrågor i MKB-processen*, Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014. *Vägledning för samhällsviktig verksamhet; Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottstid*, Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016. *Om samhällsviktig verksamhet*. [Online]

Available at: <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Samhallsviktig-verksamhet/Om-samhallsviktig-verksamhet/>

[Använd 19 11 2018].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017. *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*, Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018a. *Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB)*. [Online]

Available at: <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Nationell-risk--och-formagebedomning/>

[Använd 24 10 2018].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018b. *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*, Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018c. *Seveso*. [Online]

Available at: <https://www.msb.se/seveso>

[Använd 20 December 2018].

Naturvårdsverket, 2015. *Mot en hållbar stadsutveckling - med fokus på miljömålen i planeringsprocessen, rapport 6664*, Stockholm: Naturvårdsverket.

OECD, 2011. *Future Global Shocks: Improving Risk Governance*. u.o.:OECD Publishing.

Rauken, T., Mydske, P. K. & Winsvold, M., 2015. Mainstreaming climate change adaptation at the local level. *Local Environment*, Vol. 20(No. 4), pp. 408-423.

Regeringskansliet, 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*, Stockholm: Statsrådsberedningen.

van Asselt, M. B. A. & Renn, O., 2011. Risk governance. *Journal of Risk Research*, 14(4), pp. 431-449.

Wang, J.-J., 2012. Integrated model combined land-use planning and disaster management. *Disaster Prevention and Management*, 21(1), pp. 110-123.

Vastveit, K. R., Eriksson, K. & Njå, O., 2014. Critical reflections on municipal risk and vulnerability analyses as decision support tools: the role of regulation regimes. *Environment Systems and Decisions*, Issue 34, pp. 443-455.

Lagar, förordningar, föreskrifter, propositioner och statliga utredningar

SFS 1986:1102. Räddningstjänstlag t.o.m. SFS 1999:383. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Hämtad från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/raddningstjanstlag-19861102_sfs-1986-1102

SFS 1998:808. Miljöbalken t.o.m. SFS 2018:1427. Stockholm: Miljö- och energidepartementet. Hämtad från: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

SFS 1999:381. Lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor t.o.m. SFS 2015:233. Stockholm: Justitiedepartementet L4. Hämtad från http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1999381-om-atgarder-for-att-forebygga-och_sfs-1999-381

SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor t.o.m. SFS 2017:745. Stockholm: Justitiedepartementet. Hämtad från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003778-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-778

SFS 2006:544. Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap t.o.m. SFS 2017:750. Stockholm: Justitiedepartementet. Hämtad från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544

SFS 2010:900. Plan- och bygglag t.o.m. SFS 2018:1370. Stockholm: Näringsdepartementet. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

SFS 2017:868. Förordning med länsstyrelseinstruktion. Stockholm: Finansdepartementet. Hämtad från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017868-med-lansstyrelseinstruktion_sfs-2017-868

SFS 2017:966. Miljöbedömningsförordning t.o.m. SFS 2018:1461. Stockholm: Miljö- och energidepartementet. Hämtad från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobedomningsforordning-2017966_sfs-2017-966

MSBFS 2015:4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Hämtad från: <https://www.msb.se/externdata/rs/ab59ff87-822f-4aa9-8d37-41e43a63b4b4.pdf>

MSBFS 2015:5. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk och sårbarhetsanalyser. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Hämtad från <https://www.msb.se/externdata/rs/15e78831-767b-4714-9fa4-3b4fd0df92a8.pdf>

Proposition 2002/03:119. Reformerad räddningstjänstlagstiftning. Stockholm:

Försvarsdepartementet. Hämtad från:

https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/proposition_iso.pdf

Proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Stockholm: Miljödepartementet.

Hämtad från: <https://data.riksdagen.se/fil/25C66E43-B749-4BA9-A14E-FD26F0390AB9>

Proposition 2016/17:200. Miljöbedömningar. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

Hämtad från: <https://data.riksdagen.se/fil/59CFEE06-C21A-4611-B2D1-61B87FB9577C>

Proposition 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning. Stockholm: Miljö- och energidepartementet. Hämtad från:

https://www.regeringen.se/494483/contentassets/8c1f4fe980ec4fcb8448251acde6bd08/171816300_webb.pdf

Statens offentliga utredning (SOU) 2007:60. Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter. Stockholm: Miljö- och energidepartementet. Hämtad från:

<https://www.regeringen.se/49bbac/contentassets/94b5ab7c66604cd0b8842fd6510b42c9/sverige-infor-klimatforandringarna---hot-och-mojligheter-missiv-kapitel-1-3-sou-200760>

Bilaga 1 – Sökprotokoll för sökning i LUBsearch

Sökprotokoll för systematisk sökning på svenska						
Datum	Databas	Filter	Sökord	Tillägg	Träffar	Relevanta träffar
2018-11-27	LUBsearch	*	Samhällsplanering		446	-
		*		AND kommun* NOT kommunikation	5	0
		*		AND Risk*	27	0
		*		AND Sårbarhet*	0	-
		*		AND Kris*	13	0
		*		AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Kontinuitet*	0	-
		*		AND RSA	0	-
		*		AND LSO	0	-
		*		AND Olyckor*	0	-
		*		AND LEH	0	-
		*		AND Extraordinär*	0	-
		*		AND Samråd*	0	-
		*		AND Samverka*	0	-
		*		AND "Civilt försvar"	0	-
		*		AND PBL	1	0
		*		AND Bygglag*	1	0
		*	Samhäll*	AND kommun* NOT kommunikation*	210	-
		*		AND kommun* NOT kommunikation* AND Risk*	10	1
		*		AND kommun* NOT kommunikation* AND Kris*	9	0
		*		AND kommun* NOT kommunikation* AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND kommun* NOT kommunikation* AND PBL	0	-
		*		AND kommun* NOT kommunikation* AND Bygglag	2	1
		*		AND Riskhantering*	194	-
		*		AND Riskhantering* AND Sårbarhet*	0	-
		*		AND Riskhantering* AND Kris*	2	0
		*		AND Riskhantering* AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Riskhantering* AND PBL	0	-
		*		AND Riskhantering* AND Bygglag*	0	-
		*		AND Riskhänsyn*	0	-
		*		AND Riskanalys*	104	-
		*		AND Riskanalys* AND Sårbarhet*	0	-

		*		AND Riskanalys* AND Kris*	0	-
		*		AND Riskanalys* AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Riskanalys* AND PBL	0	-
		*		AND Riskanalys* AND Bygglag*	0	-
		*		AND Sårbarhet*	8	2
		*		AND Kris*	2 459	-
		*		AND Kris* AND Risk*	359	-
		*		AND Kris* AND Risk* AND Sårbarhet*	1	1**
		*		AND Kris* AND Risk* AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Kris* AND Risk* AND PBL	0	-
		*		AND Kris* AND Risk* AND Bygglag*	0	-
		*		AND Kris* AND Sårbarhet*	2	2**
		*		AND Kris* AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Kris* AND PBL	1	0
		*		AND Kris* AND Bygglag*	0	-
		*		AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Kontinuitet*	17	0
		*		AND RSA	10	0
		*		AND LSO	1	0
		*		AND Olyckor*	4	0
		*		AND LEH	0	-
		*		AND Extraordinär*	3	0
		*		AND Samråd*	3	0
		*		AND Samverka*	247	-
		*		AND Samverka* AND Risk*	27	2
		*		AND Samverka* AND Kris*	168	-
		*		AND Samverka* AND Kris* AND Sårbarhet*	0	-
		*		AND Samverka* AND Kris* AND Samhällsviktig*	0	-
		*		AND Samverka* AND Kris* AND PBL	0	-
		*		AND Samverka* AND Kris* AND Bygglag*	0	-
		*		AND "Civilt försvar"	0	-
		*		AND PBL	32	0

		*		AND Bygglag*	3	1**
		*	"Fysisk planering"		18	0
		*	Samhällsviktig*		0	-
		*	Planprocess		1	0
		*	Översiktsplan*		3	0
		*	Detaljplan*		3	0

* Accessible at Lund University and Peer Reviewed

** En eller flera relevanta träffar har redan hittats

Sökprotokoll för sökning på engelska						
Datum	Databas	Filter	Sökord	Tillägg	Träffar	Relevanta träffar
2019-02-09	LUBsearch	*	"Land use planning"		56 073	-
		*		AND Municipality*	2 010	-
		*		AND "Swedish municipalities"	16	1
		*		AND Risk*	3 737	-
		*		AND "Risk Management"	501	-
		*		AND "Risk Management" AND Sweden	4	1**
		*		AND "Risk assessment"	918	-
		*		AND "Risk assessment" AND Sweden	5	0
		*		AND Vulnerability	1 109	-
		*		AND Vulnerability AND Sweden	8	1
		*		AND Vulnerable	584	-
		*		AND Vulnerable AND Sweden	5	0
		*		AND Crisis*	785	-
2019-02-26		*		AND Crisis* AND Sweden	5	0
		*		AND "Crisis management"	35	2
		*		AND "Disaster management"	281	-
		*		AND "Disaster management" AND Sweden	0	-
		*		AND "Emergency management"	316	-
		*		AND "Emergency management" AND Sweden	0	-
		*		AND Societal	463	-
		*		AND Societal AND Sweden	12	1**
		*		AND Societal AND Risk*	43	-
		*		AND "Continuity planning"	1	0
		*		AND Resilience	932	-
2019-02-28		*		AND Resilience AND Sweden	30	0
		*		AND "Resilience assessment"	7	0
		*		AND "Risk and vulnerability"	14	2**
		*		AND RVA	3	0

		*		AND LSO	1	0
		*		AND Accidents	442	-
		*		AND "Protection against accidents"	0	-
		*		AND LEH	1	0
		*		AND "Civil defense"	9	0
		*	"Spatial planning"		21 323	-
		*		AND Municipalit*	913	-
		*		AND "Swedish municipalities"	12	1
2019-03-01		*		AND Risk*	1 857	-
		*		AND "Risk Management"	394	-
		*		AND "Risk Management" AND Sweden	6	0
		*		AND "Risk assessment"	401	-
		*		AND "Risk assessment" AND Sweden	15	0
		*		AND Vulnerability	580	-
		*		AND Vulnerability AND Sweden	4	1**
		*		AND Vulnerable	314	-
		*		AND Vulnerable AND Sweden	1	0
		*		AND Crisis*	266	-
		*		AND Crisis* AND Sweden	2	0
		*		AND "Crisis management"	12	0
		*		AND "Disaster management"	49	-
		*		AND "Disaster management" AND Sweden	0	-
		*		AND "Emergency management"	93	-
		*		AND "Emergency management" AND Sweden	3	0
		*		AND Societal	300	-
		*		AND Societal AND Sweden	13	0
		*		AND Societal AND Risk*	26	0
		*		AND "Continuity planning"	1	0
		*		AND Resilience	932	-
		*		AND Resilience AND Sweden	30	0
2019-03-02		*		AND "Resilience assessment"	6	0
		*		AND "Risk and vulnerability"	6	1**
		*		AND RVA	1	1**
		*		AND LSO	0	-
		*		AND Accidents	126	-
		*		AND "Protection against accidents"	0	-
		*		AND LEH	0	-
		*		AND "Civil defense"	2	0
		*	"Urban planning"		205 100	-
		*		AND Municipalit*	6 181	-
		*		AND "Swedish municipalities"	29	1**

		*		AND Risk*	8 196	-
		*		AND "Risk Management"	724	-
		*		AND "Risk Management" AND Sweden	7	1**
		*		AND "Risk assessment"	1 134	-
		*		AND "Risk assessment" AND Sweden	10	0
		*		AND Vulnerability	2 177	-
		*		AND Vulnerability AND Sweden	13	0
		*		AND Vulnerable	1 631	-
		*		AND Vulnerable AND Sweden	12	0
		*		AND Crisis*	3 348	-
		*		AND Crisis* AND Sweden	21	0
		*		AND "Crisis management"	241	-
		*		AND "Crisis management" AND Sweden	10	0
		*		AND "Disaster management"	678	-
		*		AND "Disaster management" AND Sweden	0	-
		*		AND "Emergency management"	761	-
		*		AND "Emergency management" AND Sweden	0	-
		*		AND Societal	1 315	-
		*		AND Societal AND Sweden	29	1**
2019-03-04		*		AND Societal AND Risk*	100	-
		*		AND "Continuity planning"	1	0
		*		AND Resilience	2 671	-
		*		AND Resilience AND Sweden	144	-
		*		AND "Resilience assessment"	15	0
		*		AND "Risk and vulnerability"	14	0
		*		AND RVA	3	0
		*		AND LSO	3	0
		*		AND Accidents	776	-
		*		AND "Protection against accidents"	0	-
		*		AND LEH	7	0
		*		AND "Civil defense"	18	-
		*	"Risk and vulnerability"		2 940	-
		*		AND Municipalit*	38	-
		*		AND "Swedish municipalities"	7	3**
		*		AND Crisis*	103	-
		*		AND Crisis* AND Sweden	6	1
		*		AND "Disaster management"	50	-
		*		AND "Disaster management" AND Sweden	5	0
		*		AND "Emergency management"	35	-

		*		AND "Emergency management" AND Sweden	8	1**
		*		AND Societal	47	-
		*		AND Societal AND Sweden	11	1**
		*		AND "Continuity planning"	0	-
		*		AND Resilience	360	-
		*		AND Resilience AND Sweden	9	1**
		*	"Critical infrastructure"		7 781	-
		*		AND Municipality*	24	1**
		*		AND Risk*	2 082	-
		*		AND "Risk Management"	443	-
		*		AND "Risk Management" AND Sweden	4	0
		*		AND "Risk assessment"	436	-
		*		AND "Risk assessment" AND Sweden	5	0
		*		AND Vulnerability	1 376	-
		*		AND Vulnerability AND Sweden	8	0
		*		AND Vulnerable	525	-
		*		AND Vulnerable AND Sweden	2	0
		*		AND Crisis*	312	-
		*		AND Crisis* AND Sweden	10	0
		*		AND "Disaster management"	181	-
		*		AND "Disaster management" AND Sweden	0	-
		*		AND "Emergency management"	251	-
		*		AND "Emergency management" AND Sweden	0	-
		*		AND Societal	134	-
		*		AND Societal AND Sweden	11	0
		*		AND Societal AND Risk*	36	-
		*		AND "Continuity planning"	8	0
		*		AND Resilience*	1 056	-
		*		AND Resilience* AND Sweden	13	0
		*		AND "Risk and vulnerability"	16	1**
		*		AND RVA	0	-

* Accessible at Lund University and Peer Reviewed

** En eller flera relevanta träffar har redan hittats

Bilaga 2 – Intervjufrågor

A. Gemensam inledande del av intervjuerna

Är det okej om vi spelar in denna intervju? Inspelningen kommer att användas som minnesanteckning.

Resultat ifrån intervjuer kommer redovisas utifrån titel i anonymiserad kommun, exempelvis som ”brandingenjör” på räddningstjänsten i kommun 1. Är det okej om vi använder citat från denna intervju i vår rapport om de presenteras anonymt?

Informera att vi främst är intresserade av ÖP och vad vi menar med nedan termer.

Risker inom fysisk planering: Översvämning, erosion, farlig gods, antagonistiska hot, sociala trygghetsfrågor, hot SVV, bränder, trafikolyckor. Risk i breda termer.

Riskhantering inom fysisk planering: Allt arbete med riskidentifiering, riskanalys, riskvärdering, tillämpning av riskreducerande åtgärder, riskkommunikation samt räddningstjänstens möjlighet till insats och framkomlighet.

Säkerhet: Avser främst frågor kopplat till trygghet och/eller kriser.

Kriser inom fysisk planering: Extraordinära händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.

Informera om att de gärna får relatera till ett konkret exempel eller erfarenhet de har.

Inledande frågor	Syfte eller kommentar
Vad är din titel och vad heter din avdelning?	Alla intervjupersoner ombes uppge sin titel och tillhörande avdelning på organisationen för att detta ska återges korrekt i denna rapport.
Skulle du kunna presentera din roll och vad den innebär?	Intervjupersoner ombes kort berätta om deras roll i organisationen och vad detta innebär i det vardagliga arbetet.

B. Gemensamma poängfrågor

Alla intervjupersoner får fördela poäng enligt uppgifterna nedan. Nedan redovisas fråga 1:

Du får **totalt tio poäng** att dela ut till fyra olika aktörer över ***vem som ansvarar för arbetet med riskhantering inom fysisk planering.*** Den aktör som du ger mest poäng arbetar mest med riskhantering inom fysisk planering och den aktör som du ger minst poäng arbetar minst med riskhantering inom fysisk planering.

Räddningstjänsten:

Säkerhetssamordnare på kommunen:

Stadsbyggnadsförvaltningen:

Länsstyrelsen:

I denna fråga informeras intervjupersonerna att de även bör försöka ta hänsyn till det informella ansvaret, d.v.s. att om en aktör inte lyfter en fråga så lyfts den inte alls och därigenom får denna parten ett informellt ansvar. Syftet med frågan är att få en värdering mellan de olika aktörerna över vem som ansvar mest för arbetet med riskhantering inom fysisk planering. Intervjupersoner ombes svara efter hur de upplever detta i praktiken, inte utefter juridik.

Nedan redovisas fråga 2:

Du får **totalt tio poäng** att dela ut till fyra olika aktörer över ***vem som ansvarar för integrering av riskhantering inom fysisk planering.*** Den aktör som du ger mest poäng ansvarar mest med integrering av riskhantering inom fysisk planering och den aktör som du ger minst poäng har minst ansvar för att integrera riskhantering inom fysisk planering.

Räddningstjänsten:

Säkerhetssamordnare på kommunen:

Stadsbyggnadsförvaltningen:

Länsstyrelsen:

Även i andra frågan ombads intervjupersoner väga in informellt ansvar. Det förklaras att med integrering avses att alla parter ovan arbetar med någon form av riskhantering, men vem ska ansvara för att den fysiska planeringen ska ha tagit en samlad riskhänsyn. Intervjupersoner fick även återgå till första poängfrågan och ändra sitt svar om så önskas.

C. Gemensam avslutande del av intervjuerna

Avslutande frågor	Syfte eller kommentar
Vad är era styrkor med hänsyn till riskhantering vid planläggning?	Intervjupersoner tillfrågas om organisationens styrkor med avseende på riskhantering i planprocesser. Svar om styrkor används som underlag till förbättringsförslag eller till slutsatsen att förbättringsförslag inom ett visst område inte behövs.
Hur skulle arbetet med riskhantering inom planprocesser gå till på bästa sätt för att uppnå säkra och hållbara samhällen? Ser ni några förbättringspotentialer?	Intervjupersoner tillfrågas om förbättringspotentialer med avseende på riskhantering i planprocesser. Det förtydligas att förbättringspotentialer efterfrågas för den egna och andra organisationer. Svar på denna fråga syftar till att ge underlag för föreslagna förbättringspotentialer.
Är det någon aspekt som du anser att vi har glömt eller är det något mer som du vill lyfta inom denna intervju?	Intervjupersoner tillfrågas om de önskar tillägga något eller anser att en viss aspekt har missats under intervjun. Detta görs för att fånga de aspekter som intervjupersoner anser är viktiga men som eventuellt förbisets av arbetes författare. Svar på denna fråga ger även en viss uppfattning av arbetes avgränsningar, så som det upplevs av intervjupersoner.
Skulle vi kunna få kontakta dig igen om vi skulle ha några ytterligare följdfrågor eller om vi behöver komplettera något?	Frågan ställs utifall intervjupersoner behöver kontaktas igen för förtydliganden eller liknande.
Om du önskar att komplettera eller tillägga något till denna intervju vid ett senare tillfälle går det bra att kontakta oss.	Alla intervjupersoner meddelas att de får tillägga eller komplettera intervjun när som helst vid ett senare tillfälle om de önskar.

D. Räddningstjänst

Öppna intervjufrågor	Syfte eller kommentar
Hur arbetar ni med risk- och krisfrågor inom fysisk planering?	Syftet med frågan är att få en allmän uppfattning kring arbetet med risk- och krisfrågor samt undersöka om intervjupersoner berättar om arbete med både risk och kris.
Vems ansvar är det enligt dig att krisfrågor tillgodoses i fysisk planering?	I samband med denna fråga återges igen vad som menas med kris. Syftet är att undersöka om, eller vem, som arbetar med krisfrågor
Vems ansvar är det enligt dig att riskfrågor tillgodoses i fysisk planering?	Syftet med denna fråga är att undersöka vems ansvar riskfrågor är enligt intervjupersonen. Vid frågor om ansvar informeras intervjupersonen om att detta även inrymmer ett informellt ansvar. Med informellt ansvar menas att ett ansvar ligger hos en part eftersom en viss fråga inte lyfts alls om inte denna part själv lyfter frågan. Därmed ges en part ett informellt ansvar eftersom frågan inte behandlas annars.
Poängfråga 1.	Se ovan.
Poängfråga 2.	Se ovan.
Raka frågor - underlag	Syfte eller kommentar
Vilken information/data baserar ni handlingsprogram enligt LSO på?	Syftet med frågan är att undersöka vilka underlag som ligger till grund för räddningstjänstens handlingsprogram, i synnerhet för riskanalysen som ska finnas i handlingsgrammet.
Samkör ni riskidentifiering och/eller riskvärdering i handlingsprogrammet enligt LSO med arbetet för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen?	Syftet med frågan är att undersöka ifall riskidentifieringen/riskvärderingen som görs inom de olika lagstiftningarna på något sätt samkörs eller samordnas. Dessa bör samköras enligt kapitlet Styrande och vägledande dokument. Det förtydligas att endast den kommunala RSA:n avses.
Upplever ni att handlingsprogrammet enligt LSO används för översiktsplanering?	Syftet med frågan är att få en uppfattning av intervjupersoner huruvida handlingsprogrammet enligt LSO används som ett underlag för översiktsplanering.
Upplever ni att handlingsprogrammet enligt LSO används för detaljplanering?	Syftet med frågan är att få en uppfattning av intervjupersoner huruvida handlingsprogrammet enligt LSO används som ett underlag för detaljplanering.
Upplever ni att det finns en gränsdragning mellan vilka riskfrågor som behandlas i översiktsplan och detaljplan?	Syftet med frågan är att få intervjupersoners uppfattning kring ifall riskfrågor lyfts i både ÖP och DP. Av denna fråga följer ofta frågan/diskussioner kring om riskfrågor kan adresseras i ÖP och vilka olika verktyg för riskreducerande åtgärder som finns i respektive process.
Raka frågor - Samråd	Syfte eller kommentar

Har ni samråd med den kommunala säkerhetsavdelningen vid fysisk planering?	-
Har ni samråd med stadsbyggnadsförvaltningen vid fysisk planering?	-
Har ni samråd med länsstyrelsen vid fysisk planering?	-
Raka frågor – Samhällsviktig verksamhet	Syfte eller kommentar
I ert tycke tas det särskild hänsyn till översikts- och detaljplaners påverkan av samhällsviktiga verksamheter? Undersöker man påverkan på SVV som är placerad utanför en detaljplans planområde?	Syftet med frågan är att se om informanter tycker att man särskilt beaktar SVV i både översiktsplaner och detaljplaner. Det förklaras att med detta avses exempelvis att vissa områden/verksamheter pekas ut som särskilt skyddsvärda. Det frågas även om SVV utanför planområdet (gäller endast detaljplan) särskilt beaktas. Detta gäller främst för nya planer men befintlig SVV.
Gör ni en särskild bedömning av er förmåga med avseende på identifierade risker och skyddsbehov av samhällsviktig verksamhet?	Syftet är att undersöka om räddningstjänster särskilt analyserar sin förmåga i förhållande till identifierade risker för SVV. I detta sammanhang kan RSA:n vara användbar. Exempelvis kan detta vara att räddningstjänsten är medvetna om översvämningsproblematik för en given SVV och har utrustning och förmåga att hantera detta.
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till/skydda påverkan av befintlig SVV i planprocessen?	Syftet är att få räddningstjänstens bild av vems ansvar det är att beakta SVV i planprocessen.

E. Säkerhetssamordnare

Öppna intervjufrågor	Syfte eller kommentar
Vad är er tolkning av begreppet hållbarhet inom fysisk planering?	-
Hur arbetar ni med risk- och krisfrågor inom fysisk planering?	Syftet med frågan är att få en allmän uppfattning kring arbetet med risk- och krisfrågor samt undersöka om intervjupersoner berättar om arbete med både risk och kris.
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till krisfrågor inom fysisk planering?	I samband med denna fråga återges igen vad som menas med kris. Syftet är att undersöka om, eller vem, som arbetar med krisfrågor.
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till riskfrågor inom fysisk planering?	I samband med denna fråga återges igen vad som menas med risk. Syftet med denna fråga är att undersöka vems ansvar riskfrågor är enligt intervjupersonen. Vid frågor om ansvar informeras intervjupersonen om att detta även inrymmer ett informellt ansvar. Med informellt ansvar menas att ett ansvar ligger hos en part eftersom en viss fråga inte lyfts alls om inte denna part själv lyfter frågan. Därmed ges en part ett informellt ansvar eftersom frågan inte behandlas annars.
Poängfråga 1.	Se ovan.
Poängfråga 2.	Se ovan.
Raka frågor - underlag	Syfte eller kommentar
Samkör ni riskidentifiering och/eller riskvärdering i den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen med den som räddningstjänsten gör i handlingsprogrammet enligt LSO?	Syftet med frågan är att undersöka ifall riskidentifieringen/riskvärderingen som görs inom de olika lagstiftningarna på något sätt samkörs eller samordnas. Dessa bör samköras enligt kapitlet Styrande och vägledande dokument. Det förtydligas att endast den kommunala RSA:n avses.
Upplever ni att den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen används för översiktsplanering?	Syftet är att få säkerhetssamordnarens egna uppfattning kring användningen av RSA:n. Vidare diskuteras om RSA:n är ett användbart underlag för fysisk planering.
Upplever ni att den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen används för detaljplanering?	Samma som ovan.
Upplever ni att det finns en gränsdragning mellan vilka riskfrågor som behandlas i översiktsplan och detaljplan?	Syftet med frågan är att få intervjupersoners uppfattning kring ifall riskfrågor lyfts i både ÖP och DP. Av denna fråga följer ofta frågan/diskussioner kring om riskfrågor kan adresseras i ÖP och vilka

	olika verktyg för riskreducerande åtgärder som finns i respektive process.
Finns det något annat underlag som behandlar risker som i din mening borde användas vid fysisk planering?	Intervjupersonen tillfrågas om det finns andra underlag (centrala som lokala) som bör användas i den fysiska planeringen.
Raka frågor - Samråd	Syfte eller kommentar
Upplever ni er delaktiga i risk- och krisfrågor vid fysisk planering?	-
Har ni samråd med räddningstjänsten vid fysisk planering?	-
Har ni samråd med stadsbyggnadsförvaltningen vid fysisk planering?	-
Har ni samråd med länsstyrelsen vid fysisk planering?	-
Raka frågor – Samhällsviktig verksamhet	Syfte eller kommentar
Tas det särskild hänsyn till samhällsviktiga verksamheter vid ÖP?	Intervjupersoner tillfrågas om de upplever att SVV särskilt beaktas i översiktsplanering. I så fall frågas hur och när. Om inte frågas varför, enligt intervjupersonen, SVV inte beaktas i ÖP.
Tas det särskild hänsyn till samhällsviktiga verksamheter vid DP?	Som ovan.
Om det finns samhällsviktig verksamhet innanför ett planområde, undersöks det eller tas det hänsyn till hur riskbilden för denna verksamhet påverkas av den nya planen? Vems ansvar är det?	Frågan avser när planområdet (detaljplan) inkluderar en befintlig SVV.
Undersöks eller tas det hänsyn till hur planer påverkar riskbilden för befintlig samhällsviktig verksamhet utanför planområdet? Vems ansvar är det?	Frågan avser när en befintlig SVV är placerad utanför ett planområde.
Semi-öppna frågor	Syfte eller kommentar
Ger ni stöd till stadsbyggnadskontor för att beakta samhällsviktig verksamhet i planprocesser?	-
Hur tar ni till er information ifrån andra aktörer som skulle vara av relevans för den kommunala RSA?	Frågan avser hur andra kan ge input till RSA:n, exempelvis räddningstjänsten.

F. Stadsbyggnadsförvaltningen

Öppna intervjufrågor	Syfte eller kommentar
Vad är er tolkning av begreppet hållbarhet inom fysisk planering?	-
Hur arbetar ni med risk och kris inom fysisk planering?	Syftet med frågan är att få en allmän uppfattning kring arbetet med risk- och krisfrågor samt undersöka om intervjupersoner berättar om arbete med både risk och kris.
Vilka underlag, som behandlar risker, används i planprocessen och när i arbetsprocessen beaktas de?	Syftet med frågan är att få en uppfattning om vilka underlag som används i planprocessen, särskilt att se ifall handlingsprogrammet enligt LSO eller den kommunala RSA:n nämns.
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till krisfrågor inom fysisk planering?	I samband med att denna fråga ställs återges igen vad som menas med kris. Syftet är att undersöka om, eller vem, som arbetar med krisfrågor.
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till riskfrågor inom fysisk planering?	I samband med att denna fråga ställs återges igen vad som menas med risk.
Poängfråga 1.	Se del B.
Poängfråga 2.	Se del B.
Raka frågor - underlag	Syfte eller kommentar
Finns det en gränsdragning mellan vilka riskfrågor som behandlas i översiktsplan och detaljplan?	Syftet med frågan är att få intervjupersoners uppfattning kring ifall riskfrågor lyfts i både ÖP och DP. Av denna fråga följer ofta frågan/diskussioner kring om riskfrågor kan adresseras i ÖP och vilka olika verktyg för riskreducerande åtgärder som finns i respektive process.
Används handlingsprogrammen som räddningstjänsten gör enligt LSO vid översiktsplanering?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder handlingsprogrammet enligt LSO som underlag vid översiktsplanering.
Används handlingsprogrammen som räddningstjänsten gör enligt LSO vid DP?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder handlingsprogrammet enligt LSO som underlag vid detaljplanering.
Används den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen vid översiktsplanering?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder RSA:n som underlag vid översiktsplanering.
Används den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen vid DP?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder RSA:n som underlag vid detaljplanering.
Raka frågor - Samråd	Syfte eller kommentar
Har ni samråd med räddningstjänst vid fysisk planering?	-

Har ni samråd med den kommunala säkerhetsavdelningen vid fysisk planering?	-
Hur stöttar länsstyrelsen er med riskhantering i fysisk planering innan granskning av planer?	-
Raka frågor – Samhällsviktig verksamhet	Syfte eller kommentar
Tas det särskild hänsyn till samhällsviktiga verksamheter vid ÖP?	Syftet med frågan är att se om informanter tycker att man särskilt beaktar SVV i översiktsplaner. Det förklaras att med detta avses exempelvis att vissa områden/verksamheter pekats ut som särskilt skyddsvärda.
Tas det särskild hänsyn till samhällsviktiga verksamheter vid DP?	Som ovan.
Om det finns samhällsviktig verksamhet innanför ett planområde, undersöks det eller tas det hänsyn till hur riskbilden för denna verksamhet påverkas av den nya planen?	Frågan avser när planområdet (detaljplan) inkluderar en befintlig SVV.
Undersöks eller tas det hänsyn till hur planer påverkar riskbilden för befintlig samhällsviktig verksamhet utanför planområdet?	Frågan avser när en befintlig SVV är placerad utanför ett planområde.
Semi-öppna frågor	Syfte eller kommentar
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till/skydda påverkan av befintlig SVV i planprocessen?	Syftet är att få stadsbyggnadsförvaltningens bild av vems ansvar det är att beakta SVV i planprocessen.

G. Länsstyrelsen

Öppna intervjufrågor	Syfte eller kommentar
Vad är er tolkning av begreppet hållbarhet inom fysisk planering?	-
Hur arbetar ni med risk- och krisfrågor inom fysisk planering?	Syftet med frågan är att få en allmän uppfattning kring arbetet med risk- och krisfrågor samt undersöka om intervjupersoner berättar om arbete med både risk och kris.
Vilka underlag som behandlar risker upplever ni att det tas hänsyn till vid fysisk planering?	Syftet med frågan är att få en uppfattning om vilka underlag som används i planprocessen, särskilt att se ifall handlingsprogrammet enligt LSO eller den kommunala RSA:n nämns.
Vems ansvar är det enligt dig att krisfrågor tillgodoses i fysisk planering?	I samband med att denna fråga ställs återges igen vad som menas med kris. Syftet är att undersöka om, eller vem, som arbetar med krisfrågor.
Vems ansvar är det enligt dig att riskfrågor tillgodoses i fysisk planering?	I samband med att denna fråga ställs återges igen vad som menas med risk.
Poängfråga 1.	Se del B.
Poängfråga 2.	Se del B.
Raka frågor - underlag	Syfte eller kommentar
Upplever ni att det finns en gränsdragning mellan vilka riskfrågor som behandlas i översiktsplan och detaljplan?	Syftet med frågan är att få intervjupersoners uppfattning kring ifall riskfrågor lyfts i både ÖP och DP. Av denna fråga följer ofta frågan/diskussioner kring om riskfrågor kan adresseras i ÖP och vilka olika verktyg för riskreducerande åtgärder som finns i respektive process.
Används handlingsprogrammen som räddningstjänsten gör enligt LSO vid granskning av ÖP?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder handlingsprogrammet enligt LSO som underlag vid granskning av översiktsplan.
Används handlingsprogrammen som räddningstjänsten gör enligt LSO vid granskning av DP?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder handlingsprogrammet enligt LSO som underlag vid granskning av detaljplan.
Används den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen vid granskning av ÖP?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder RSA:n som underlag vid granskning av översiktsplanering.
Används den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen vid granskning av DP?	Syftet med frågan är att se ifall intervjupersonen använder RSA:n som underlag vid granskning av detaljplanering.
Raka frågor - Samråd	Syfte eller kommentar
Har ni samråd med räddningstjänst vid fysisk planering?	-

Har ni samråd med den kommunala säkerhetsavdelningen vid fysisk planering?	-
Hur stöttar ni kommunerna med riskhantering i fysisk planering innan granskning av planer?	-
Hur fungerar samordningen internt inom länsstyrelsen med hänsyn till riskhantering inom fysisk planering?	Frågan ställs eftersom en planhandläggare tar emot planen och ofta behöver samordna med andra på länsstyrelsen med hänsyn till riskhantering i fysisk planering.
Vilka avdelningar på länsstyrelsen är involverade vid granskning av planer utifrån ett riskperspektiv? Är krisberedskapshandläggare involverade? Är räddningstjänsthandläggare involverade?	Som ovan. Frågan ställs för att se ifall personer som arbetar med huvudsakligen LEH eller LSO involveras i granskningen av en plan.
Raka frågor – Samhällsviktig verksamhet	Syfte eller kommentar
Prövar ni planer utefter eller hänsyn tagen till SVV?	Men denna fråga avses om SVV som samlingsbegrepp (eller aspekt) är något som beaktas särskilt. Är SVV en prövningsgrund?
Tas det särskild hänsyn till samhällsviktiga verksamheter vid granskning av ÖP?	Syftet med frågan är att se om informanter tycker att man särskilt beaktar SVV i översiktsplaner. Det förklaras att med detta avses exempelvis att vissa områden/verksamheter pekas ut som särskilt skyddsvärda.
Tas det särskild hänsyn till samhällsviktiga verksamheter vid granskning av DP?	Som ovan.
Undersöks eller tas det hänsyn till hur planer påverkar befintlig samhällsviktig verksamhet utanför planområdet?	Frågan avser när en befintlig SVV är placerad utanför ett planområde.
Semi-öppna frågor	Syfte eller kommentar
Vilket stöd ger ni kommuner i att beakta SVV i planprocesser?	-
Vems ansvar är det enligt din mening att hänsyn tas till/skydda påverkan av befintlig SVV i planprocessen?	Syftet är att få länsstyrelsens bild av vems ansvar det är att beakta SVV i planprocessen.

Bilaga 3 – Poängfördelning av poängfrågorna

Nedan i Tabell 4 visas poängfördelningen för de tio poäng som intervjupersonerna fördelade mellan aktörerna räddningstjänst (rtj), säkerhetssamordnare (säk), stadsbyggnadskontoret (stbk) och länsstyrelsen (lst) över *vem som ansvarar för arbetet* med riskhantering inom fysisk planering (poängfråga 1), se Bilaga 2B. Den aktör som har flest poäng ansågs av intervjupersonen arbeta mest med riskhantering inom fysisk planering och den aktör som har lägst poäng ansåg intervjupersonen arbeta minst med riskhantering inom fysisk planering.

Tabell 4. Poängfördelningen för de tio poäng som intervjupersonerna fördelade mellan de olika aktörerna för första poängfrågan.

Aktör	Kommun	Rtj	Säk	Stbk	Lst
Länsstyrelsen	Kommun 1	2	0	5	3
Länsstyrelsen	Kommun 2	2	1	5	2
Länsstyrelsen	Kommun 3	3	1	4	2
Länsstyrelsen	Kommun 4	2	2	4	2
Länsstyrelsen	Kommun 4	2	1	4	3
Länsstyrelsen	Kommun 5	2	2	4	2
Länsstyrelsen	Kommun 5	4	2	3	1
Länsstyrelsen	Kommun 6	3	3	1	3
Räddningstjänst	Kommun 1	4	1	3	2
Räddningstjänst	Kommun 2	1	0	9	0
Räddningstjänst	Kommun 3	2	1	4	3
Räddningstjänst	Kommun 3	2	0	6	2
Räddningstjänst	Kommun 4	2	1	5	2
Räddningstjänst	Kommun 5	1	2	6	1
Stadsbyggnadskontor	Kommun 1	3	0	2	5
Stadsbyggnadskontor	Kommun 2	6	0	2	2
Stadsbyggnadskontor	Kommun 3	2	1	4	3
Stadsbyggnadskontor	Kommun 4	3	2	3	2
Stadsbyggnadskontor	Kommun 5	2	2	5	1
Stadsbyggnadskontor	Kommun 5	2	1	5	2
Säkerhetsavdelning	Kommun 3	1	1	7	1
Säkerhetsavdelning	Kommun 4	1	1	6	2
Säkerhetsavdelning	Kommun 5	2	3	5	0

Nedan i Tabell 5 visas poängfördelningen för de tio poäng som intervjupersonerna fördelade mellan aktörerna räddningstjänst (rtj), säkerhetssamordnare (säk), stadsbyggnadskontoret (stbk) och länsstyrelsen (lst) över *vem som ansvarar för integrering* av riskhantering inom fysisk planering (poängfråga 2), se Bilaga 2B. Den aktör som har flest poäng ansåg intervjupersonen hade mest ansvar för integrering av riskhantering inom fysisk planering och den aktör som har lägst poäng ansåg intervjupersonen ha minst ansvar för integrering av riskhantering inom fysisk planering.

Tabell 5. Poängfördelningen för de tio poäng som intervjupersonerna fördelade mellan de olika aktörerna för andra poängfrågan.

Aktör	Kommun	Rtj	Säk	Stbk	Lst
Länsstyrelsen	Kommun 1	1	0	5	4
Länsstyrelsen	Kommun 2	4	1	2	3
Länsstyrelsen	Kommun 3	2	3	4	1
Länsstyrelsen	Kommun 4	1	1	4	4
Länsstyrelsen	Kommun 4	2	1	3	4
Länsstyrelsen	Kommun 5	2	2	5	1
Länsstyrelsen	Kommun 5	3	2	3	2
Länsstyrelsen	Kommun 6	1	1	7	1
Räddningstjänst	Kommun 1	3	1	4	2
Räddningstjänst	Kommun 2	1	0	9	0
Räddningstjänst	Kommun 3	1	4	3	2
Räddningstjänst	Kommun 3	5	0	4	1
Räddningstjänst	Kommun 4	1	4	4	1
Räddningstjänst	Kommun 5	1	2	6	1
Stadsbyggnadskontor	Kommun 1	4	0	5	1
Stadsbyggnadskontor	Kommun 2	4	0	3	3
Stadsbyggnadskontor	Kommun 3	1	3	4	2
Stadsbyggnadskontor	Kommun 4	2	2	3	3
Stadsbyggnadskontor	Kommun 5	2	4	2	2
Stadsbyggnadskontor	Kommun 5	1	2	4	3
Säkerhetsavdelning	Kommun 3	1	0	9	0
Säkerhetsavdelning	Kommun 4	2	2	4	2
Säkerhetsavdelning	Kommun 5	1	1	8	0

Bilaga 4 – Beskrivning av analyssysteman

I denna bilaga förtydligas vad som avses med de olika teman som identifierades i intervjumaterialet samt vilka kriterier som ska vara uppfyllda för ett tema ska anses vara uppfyllt. Det ska även förtydligas att noteringar av teman görs utifrån i vilken intervju ett tema nämndes, inte vem som avses med temat. Att exempelvis något av tema 10 eller 11 (okunskap om aktörer eller om RSA) noteras i en intervju med räddningstjänsten betyder inte strikt att det är räddningstjänsten som är okunnig, det kan vara en annan aktör som avses.

Tema		Förklaring och kriterier
1.	Krisfrågor är ett parallellt spår/behandlas inte av oss	För att detta tema ska tolkas ska intervjupersoner uttryckligen berätta att de upplever krishantering som ett separat spår eller att den aktuella aktören säger att de inte arbetar med frågorna.
2.	SVV bevakas inte strukturerat	Men detta avses att inventeringar av SVV (som exempelvis ska finnas i en RSA) inte används. Om intervjupersoner svarar att de särskilt beaktar SVV i planprocessen men inte kan berätta vilket underlag de använder eller berättar något liknande att de vet var stadens sjukhus ligger noteras detta tema.
3.	Övergripande riskanalys i ÖP önskas	Temat noteras om intervjupersoner uttryckligen berättar att de hade velat se mer riskanalyser i översiktsplanering (eller för ett större område än en detaljplan).
4.	Större egenansvar för sårbarheter för SVV	Temat noteras om intervjupersoner uttryckligen svarar att SVV måste ta större ansvar för sina egna sårbarheter (och därigenom minska beroendet på de kommunala aktörer som intervjuas inom detta arbete).
5.	Samordnade GIS-verktyg	Om intervjupersoner berättar/visar riskhanteringsunderlag i GIS-form som de upplever fungerar bra noteras detta tema.
6.	Önskan om tydligare och fler avvägningar mellan intressen i ÖP	Med detta tema avses att intervjupersoner har efterfrågat en tydligare hantering av risker och diskussion om vad som är acceptabelt med hänsyn till andra intressen. Detta kan exempelvis vara att intervjupersoner vill se tydliga diskussioner i översiktsplaner om hur ett givet område är riskutsatt men att kommunen väljer att exploatera på grund av andra intressen. Om inte tydliga och uttryckliga avvägningar mellan intressen görs kan riskhantering upplevas som en efterkonstruktion (risk har inte beaktats i beslutsfattandet) och tjänstemän upplever att de inte vet hur de ska förhålla sig till risker och andra intressen.
7.	Civilt försvar och terror på agendan	Temat noteras om intervjupersoner berättar att de intensifierar arbetet med civilt försvar och skydd mot antagonistiska hot.
8.	Involvera säkerhetssamordnaren i planprocesser	Temat noteras om intervjupersoner uttryckligen säger att de tycker att säkerhetsavdelningen bör vara delaktiga i den fysiska planeringen.

9.	Ökad samverkan mellan berörda aktörer	Om intervjupersoner säger att samverkan mellan berörda aktörer måste förbättras noteras temat.
10.	Okunskap om andra aktörers mandat och roll	Temat noteras om intervjupersoner antingen uttryckligen säger att de inte vet vad aktuella aktörer arbetar med eller om de exempelvis berättar att andra aktörer har samråd som inte stämmer.
11.	Okunskap om RSA	Temat noteras om intervjupersoner inte vet vad RSA:n är för dokument eller beskriver att andra inte har kunskap om RSA eller vad de ska innehålla och användas till.
12.	Risken för olyckor behandlas inte i breda termer	Detta tema noteras antingen när intervjupersoner svarar uttryckligen eller i intervjuer där det endast diskuteras farligt gods.
13.	Handlingsprogram-frågor fångas i samråd	Temat noteras när stadsbyggnadskontor eller räddningstjänst berättar att väl fungerande samråd innebär att handlingsprogrammet enligt LSO inte måste vara ett underlag som används för att frågor om farligt gods, farliga verksamheter, SEVESO, insatstider och liknande ska tillgodoses.
14.	Sekretess kring RSA gör det problematiskt som underlag	Temat noteras när intervjupersoner uttryckligen berättar att sekretessen kring RSA gör det svårt att använda om underlag.
15.	Lokala politikernas avvägningar kring intressen i DP	Detta tema noteras när intervjupersoner berättar om hur lokala politikernas avvägningar kring intressen påverkar samhällsplaneringen och riskhantering. Detta skiljer sig från tema 6 genom att där saknas avvägningar relaterade till risk och exploatering av mark i ÖP, med detta tema avses exempelvis att aktörer känner sig "överkörda" av politiska beslut.
16.	Definition av SVV gör arbetet svårt	Temat noteras när det uttryckligen nämns eller om intervjupersoner påpekar att SVV är beroende av tänkt scenario.
17.	Central riskacceptans önskas	Temat noteras om intervjupersoner önskar att det fanns en skarp gräns på godtagbar nivå av risk som beslutats centralt.
18.	Länsstyrelsen ger inget stöd under planprocess	Om intervjupersoner uttryckligen nämner temat eller om främst stadsbyggnadskontor svarar att länsstyrelsen endast granskar noteras detta.
19.	Risk- och kriskommunikation är svårt	Temat noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner detta.
20.	Länsstyrelsen ger inget stöd för att beakta SVV i planprocess	Temat är likt tema 18 men relaterar endast till hanteringen av SVV.
21.	Kommunen måste bli bra beställare	Om intervjupersoner uttryckligen nämner temat noteras detta.
22.	Kontinuitetsperspektiv	Notering av detta tema görs ifall intervjupersoner nämner att de arbetar med ett kontinuitetsperspektiv.
23.	Svag riskanalys i handlingsprogram enligt LSO	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det.
24.	Problem att skydda befintlig miljö	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det.
25.	Riskacceptans sätts lokalt av politiker	Temat noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det och/eller problematiserar kring till vilken grad politiker är medvetna om detta.

26.	Miljö tillstånd och detaljplaner måste överensstämma	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det eller berättar om problem till följd av detta.
27.	Mer risk accepteras desto mer värdefull mark	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det.
28.	Om räddningstjänsten är ett förbund står de utanför kommunen	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det och indikerar att samarbete fungerar sämre i dessa fall.
29.	Länsstyrelsen prövar endast markens lämplighet, inte verksamheten	Med detta tema avses att länsstyrelsen i sin prövning av antagna detaljplaner endast beaktar den föreslagna markanvändningen (exempelvis butiker eller bostäder) i planområdet. Verksamheten som planeras beaktas inte, därmed kan inte länsstyrelsen alltid beakta en SVV på något särskilt vis.
30.	Riskperception	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det och berättar hur det bidrar med kommunikationssvårigheter eller skilda uppfattningar mellan aktörer.
31.	Länsstyrelsen bör överpröva fler fall	Med detta tema avses att länsstyrelsen bör överpröva fler detaljplaner för att i förlängningen få prejudicerande fall från domstol som underlag.
32.	Blandar ihop SVV och farlig verksamhet, tror de är samma	Temat noteras när det tydligt framgår att intervjupersoner tror att SVV och farliga verksamheter (s.k. 2:4-anläggning) är samma sak.
33.	Räddningstjänst speglar inte riskbilden i kommunen	Detta tema noteras om intervjupersoner uttryckligen nämner det.
34.	Lyfter frågor som inte är ens "klassiska" sakområde	Detta tema noteras om intervjupersoner berättar att hen aktivt lyfter frågor som upplevs annars skulle förbisetts.

Nedan redovisas de analytiska teman som redovisas tidigare sorterade efter respektive aktör. Teman som inte nämnts i intervjuer med den aktuella aktören redovisas inte.

Teman sorterade efter antal omnämningar i intervjuer med länsstyrelsen visas i Tabell 6 nedan. Antal intervjuer genomförda med länsstyrelsen är åtta stycken.

Tabell 6. Analysteman sorterade efter länsstyrelsen.

Tema	Lst	Stbk	Rtj	Säk	Totalt
SVV bevakas inte strukturerat	5	2	3	1	11
Önskan om tydligare och fler avvägningar mellan intressen i ÖP	4	1	3		8
Övergripande riskanalys i ÖP önskas	4	3	2		9
Krisfrågor är ett parallellt spår/behandlas inte av oss	4	4	2	2	12
Sekretess kring RSA gör det problematiskt som underlag	4			2	6
Central riskacceptans önskas	3	1	1		5
Större egenansvar för sårbarheter för SVV	3	2	3	1	9
Risken för olyckor behandlas inte i breda termer	3		1	3	7
Civilt försvar och terror på agendan	3	2	1	2	8
Länsstyrelsen ger inget stöd för att beakta SVV i planprocess	3			1	4
Okunskap om RSA	3	4			7
Mer risk accepteras desto mer värdefull mark	2		1		3
Lokala politikers avvägningar kring intressen i DP	2	1	3		6
Länsstyrelsen prövar endast markens lämplighet, inte verksamheten	2				2
Involvera säkerhetssamordnaren i planprocesser	2	3	2	1	8
Ökad samverkan mellan berörda aktörer	2	2	1	3	8
Länsstyrelsen ger inget stöd under planprocess	2	3			5
Kontinuitetsperspektiv	2			2	4
Definition av SVV gör arbetet svårt	2		1	3	6
Kommunen måste bli bra beställare	2	2			4
Miljö tillstånd och detaljplaner måste överensstämma	2	1			3
Riskacceptans sätts lokalt av politiker	1		3		4
Risk- och kriskommunikation är svårt	1	1	2	1	5
Riskperception	1		1		2
Svag riskanalys i handlingsprogram enligt LSO	1	1	2		4
Problem att skydda befintlig miljö	1	1	1	1	4
Samordnade GIS-verktyg	1	4	1	3	9
Okunskap om andra aktörers mandat och roll	1	5	2		8

Tematan sorterade efter antal omnämningar i intervjuer med stadsbyggnadskontor visas i Tabell 7 nedan. Antal intervjuer genomförda med stadsbyggnadskontor är sex stycken.

Tabell 7. Analysteman sorterade efter stadsbyggnadskontor.

Tema	Lst	Stbk	Rtj	Säk	Totalt
Okunskap om andra aktörers mandat och roll	1	5	2		8
Krisfrågor är ett parallellt spår/behandlas inte av oss	4	4	2	2	12
Okunskap om RSA	3	4			7
Samordnade GIS-verktyg	1	4	1	3	9
Handlingsprogram-frågor fångas i samråd		4	3		7
Övergripande riskanalys i ÖP önskas	4	3	2		9
Involvera säkerhetssamordnaren i planprocesser	2	3	2	1	8
Länsstyrelsen ger inget stöd under planprocess	2	3			5
SVV bevakas inte strukturerat	5	2	3	1	11
Större egenansvar för sårbarheter för SVV	3	2	3	1	9
Civilt försvar och terror på agendan	3	2	1	2	8
Ökad samverkan mellan berörda aktörer	2	2	1	3	8
Kommunen måste bli bra beställare	2	2			4
Länsstyrelsen bör överpröva fler fall		2			2
Önskan om tydligare och fler avvägningar mellan intressen i ÖP	4	1	3		8
Central riskacceptans önskas	3	1	1		5
Lokala politikerns avvägningar kring intressen i DP	2	1	3		6
Miljö tillstånd och detaljplaner måste överensstämma	2	1			3
Risk- och kriskommunikation är svårt	1	1	2	1	5
Svag riskanalys i handlingsprogram enligt LSO	1	1	2		4
Problem att skydda befintlig miljö	1	1	1	1	4
Blandar ihop SVV och farlig verksamhet, tror de är samma		1			1

Teman sorterade efter antal omnämningar i intervjuer med räddningstjänst visas i Tabell 8 nedan. Antal intervjuer genomförda med räddningstjänsten är sex stycken.

Tabell 8. Analysteman sorterade efter räddningstjänsten.

Tema	Lst	Stbk	Rtj	Säk	Totalt
Handlingsprogram-frågor fångas i samråd		4	3		7
SVV bevakas inte strukturerat	5	2	3	1	11
Större egenansvar för sårbarheter för SVV	3	2	3	1	9
Önskan om tydligare och fler avvägningar mellan intressen i ÖP	4	1	3		8
Lokala politikernas avvägningar kring intressen i DP	2	1	3		6
Riskacceptans sätts lokalt av politiker	1		3		4
Okunskap om andra aktörers mandat och roll	1	5	2		8
Krisfrågor är ett parallellt spår/behandlas inte av oss	4	4	2	2	12
Övergripande riskanalys i ÖP önskas	4	3	2		9
Involvera säkerhetssamordnaren i planprocesser	2	3	2	1	8
Risk- och kriskommunikation är svårt	1	1	2	1	5
Svag riskanalys i handlingsprogram enligt LSO	1	1	2		4
Om räddningstjänsten är ett förbund står de utanför kommunen			2	1	3
Samordnade GIS-verktyg	1	4	1	3	9
Civilt försvar och terror på agendan	3	2	1	2	8
Ökad samverkan mellan berörda aktörer	2	2	1	3	8
Central riskacceptans önskas	3	1	1		5
Problem att skydda befintlig miljö	1	1	1	1	4
Risken för olyckor behandlas inte i breda termer	3		1	3	7
Mer risk accepteras desto mer värdefull mark	2		1		3
Definition av SVV gör arbetet svårt	2		1	3	6
Riskperception	1		1		2
Räddningstjänst speglar inte riskbilden i kommunen			1		1
Lyfter frågor som inte är ens "klassiska" sakområde			1		1

Teman sorterade efter antal omnämningar i intervjuer med säkerhetsavdelning visas i Tabell 9 nedan. Antal intervjuer genomförda med säkerhetsavdelningen är tre.

Tabell 9. Analysteman sorterade efter säkerhetsavdelning.

Tema	Lst	Stbk	Rtj	Säk	Totalt
Samordnade GIS-verktyg	1	4	1	3	9
Ökad samverkan mellan berörda aktörer	2	2	1	3	8
Risken för olyckor behandlas inte i breda termer	3		1	3	7
Definition av SVV gör arbetet svårt	2		1	3	6
Krisfrågor är ett parallellt spår/behandlas inte av oss	4	4	2	2	12
Civilt försvar och terror på agendan	3	2	1	2	8
Sekretess kring RSA gör det problematiskt som underlag	4			2	6
Kontinuitetsperspektiv	2			2	4
SVV bevakas inte strukturerat	5	2	3	1	11
Större egenansvar för sårbarheter för SVV	3	2	3	1	9
Involvera säkerhetssamordnaren i planprocesser	2	3	2	1	8
Risk- och kriskommunikation är svårt	1	1	2	1	5
Om räddningstjänsten är ett förbund står de utanför kommunen			2	1	3
Problem att skydda befintlig miljö	1	1	1	1	4
Länsstyrelsen ger inget stöd för att beakta SVV i planprocess	3			1	4

Bilaga 5 – Beskrivning av detaljplanprocessen

Detaljplanprocess kan inledas av en markägare, exploatör eller kommunen där markägare eller exploatörer kan söka om ett planbesked för att få besked från kommunen om de avser att inleda ett planarbete eller ej (Lunds Kommun, 2018). Planbeskedet innebär ingen garanti för antagen detaljplan utan endast att kommunen avser att inleda planprocessen (Lunds Kommun, 2018).

Standardförfarandet redovisas i Figur 14 nedan. Första steget är samråd och syftar till att samla in information, önskemål och synpunkter i ett tidigt skede (Boverket, 2015). Samråd ska ske med bland andra länsstyrelsen, kända sakägare och boende som berörs (Boverket, 2015). Här ges ett första tillfälle för sakägare och remissinstanser att ge ett yttrande varefter stadsbyggnadsförvaltningen kan justera planförslaget efter inkomna synpunkter (Boverket, 2015). Efter att förslaget har justerats ska förslaget till detaljplan finnas tillgängligt för granskning. Parter som berörs av förslaget ska underrättas och underrättelsen ska även anslås på kommunens anslagstavla (Boverket, 2015). Under granskningsskedet ska länsstyrelsen ge ett yttrande om de anser att förslaget kan komma att strida mot bestämmelser som utgör länsstyrelsens ingripandegrunder (Boverket, 2015). I granskningsskedet ges en andra möjlighet för remissinstanser och sakägare att yttra sig (Boverket, 2015). Efter granskningsskedet får endast mindre justeringar av planförslaget göras utan att en ny granskning måste genomföras (Boverket, 2015). Kommunen ska sedan sammanställa synpunkter i ett granskningsutlåtande och även kommunens förslag med anledning av inkomna synpunkter (Boverket, 2015). Kommunfullmäktige (eller delegerad nämnd) kan sedan anta en detaljplan (Boverket, 2015).



Figur 14. Standardförfarande för detaljplanprocessen, bild ifrån Boverkets "PBL Kunskapsbanken".

Om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande ska ett utökad förfarande användas (Boverket, 2015). Det utökade förfarandet redovisas i Figur 15 nedan. I ett utökad förfarande ska kommunen kungöra förslaget till detaljplan och informera om hur man lämnar synpunkter samt om/hur förslaget avviker från översiktsplanen före samråd (Boverket, 2018). Efter samrådsstadiet (likt standardförfarandet) ska en samrådsredogörelse sammanställa de inkomna synpunkterna (Boverket, 2018). Efter detta liknar stegen i det utökade förfarandet de som finns i standardförfarandet (Boverket, 2018).



Figur 15. Utökad förfarande av detaljplanprocessen, bild ifrån Boverkets "PBL Kunskapsbanken".