

Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning

Kajsa Björkman

Copyright © Kajsa Björkman, 2021

Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
SE-221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 21/5478 SE
Tryckort: Lund

Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning

The municipal treatment of shelters during planning and examination of permit

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Kajsa Björkman, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Klas Ernald Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Alice Petersson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Skyddsrum, befolkningsskydd, totalförsvarets intressen, allmänna intressen, planläggning, lovgivning, kommun

Keywords:

Shelters, protection of the population, national defense interests, public interests, planning, examination of permit, municipality

Abstract

The purpose of shelters is to provide protection to the civilian population in case of war. Any new shelters have not been built in Sweden since 2002 but the population has increased. The national defense planning has been resumed because of changes in the security policy situation Europe. War against Sweden cannot be ruled out.

According to the 3rd chapter 9 § The Swedish Environmental Code (MB) it is clear that the prioritized areas for the resumed national defense planning are public interests. A prioritized area is the population protection where shelters are an important part. The population protection is also a public interest according to the 2nd chapter 6 § Planning and Building Act (PBL). Hence, shelters are a public interest in a double sense and shall be taken into account during planning and examination of permit.

The purpose of the master thesis is to look into the municipal treatment of shelters during planning and examination of permit. The master thesis has examined if there is a need of shelters, if the comprehensive plan mentions shelters, if it is a rule or an exception that shelters are taken into account during planning and examination of permit and if there is an uncertainty about the treatment of shelters during planning and examination of permit, to fulfill the purpose. Three studies have been made to be able to answer the issues: a study of the need of shelters, a study of the comprehensive plan and a survey study.

There is a probability that new construction of shelters begins in a near future. The Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) has said that shelters to protect 50 000 civilians need to be built. It is important that there are shelters in the areas decided by MSB, the so-called shelter areas. The result shows a need of shelters in almost 30 percent of the areas.

If there is a need of shelters and there is a decision to begin new construction of shelters, it is central to take this into account during planning. The study of comprehensive plan's result shows that only two out of 50 municipalities mention shelters in the comprehensive plan. Regarding both planning and examination of permit 66 percent of shelters are taken into account. The shelters should be preserved, therefore it is important to take the existing shelters into account during examination of permit. During examination of permit shelters are taken into account by, between 59-84 percent of the municipalities, depending on the process.

The conclusion is that shelters are not prioritized during planning and examination of permit, even though there is a need. The master thesis shows that municipalities more frequently manage existing shelters and not future ones. The fact that municipalities do not take their responsibility for shelters today, means difficulties when new construction of shelters begins in the future.

Sammanfattning

Skyddsrum ska tillgodose civilbefolkningens behov av fysiskt skydd vid väpnat angrepp. Det har inte byggts några nya skyddsrum sedan 2002 men befolkningen har ökat. Totalförsvarsplaneringen har återupptagits med anledning av att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har förändrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas.

Av 3 kap. 9 § MB framgår att de prioriterade områdena för den återupptagna totalförsvarsplaneringen är allmänna intressen enligt PBL. Ett prioriterat område är befolkningsskyddet där skyddsrum är en viktig del. Befolkningsskyddet är även ett allmänt intresse enligt 2 kap. 6 § PBL. Följaktligen är skyddsrum ett allmänt intresse enligt PBL i dubbel bemärkelse och ska beaktas vid planläggning och lovgivning.

Syftet med examensarbetet är att kartlägga kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning. För att uppfylla syftet har examensarbetet undersökt om skyddsbehov finns, om skyddsrum redovisas i översiktsplan, om det är regel eller undantag att beakta skyddsrum vid planläggning och lovgivning och om osäkerhet finns angående hanteringen av skyddsrum vid planläggning och lovgivning. För att kunna besvara frågeställningarna har tre studier genomförts: en studie av skyddsrumsbekov, en ÖP-studie och en enkätstudie.

Det är sannolikt att nybyggnation av skyddsrum inleds i en nära framtid. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har anförts att 50 000 skyddsrumspatser behöver byggas. Det är av störst betydelse att skyddsrum finns i de av MSB utpekade skyddsrumstatorterna. Av denna anledning har studien av skyddsrumsbekov gjorts på tätorter som också är skyddsrumstatorter. Resultatet visar att det finns ett underskott av skyddsrumspatser i nästan 30 procent av studiens tätorter. Om ett underskott av skyddsrumspatser finns samt riksdag och regering beslutar att återuppta nybyggnation av skyddsrum, är det centralt att beakta skyddsrum vid planläggning. Resultatet av ÖP-studien visar att endast två av 50 undersökta kommuner redovisar skyddsrum i översiktsplanen idag. Generellt för både detaljplanläggning och lovgivning beaktas skyddsrum i 66 procent av kommunerna, enligt enkätstudien. Skyddsrumsbekovska bevaras enligt riksdagen. Vid lovgivning är det viktigt att befintligt skyddsrumsbekov beaktas så att inte skyddsförmågan försämras. Vid bygglov/bygglovsanmälan och rivningslov beaktas skyddsrummen i 59 procent respektive 84 procent av kommunerna genom information till byggherre eller fastighetsägare.

Resultaten leder till slutsatsen att skyddsrummen inte har någon prioritet vid planläggning och lovgivning, trots en avsaknad av tillräckligt skydd till befolkningen. Kommunerna har enklare att se till befintliga skyddsrum och inte framtida, varför skyddsrummen beaktas i högre grad vid detaljplanläggning och lovgivning än vid översiktsplanering. Att kommuner inte tar sitt skyddsrumsansvar idag innebär sämre förutsättningar inför eventuell omställning till nybyggnation av skyddsrum i framtiden.

Förord

Examensarbetet utgör den slutliga examinationen vid Lunds Tekniska Högskola. Det motsvarar 30 högskolepoäng och har genomförts vid avdelningen för fastighetsvetenskap. Efter fem års utbildning är jag nu civilingenjör i lantmäteri!

Jag vill rikta mitt första tack till Klas Ernard Borges som har visat stor förståelse och engagemang. Mitt andra tack går till skyddsrumsggruppen på MSB som visade intresse för mitt examensarbete och bidrog med frågor till enkäten.

Slutligen vill jag tacka vänner och familj som har låtit mig uppslukas helt av mitt examensarbete den senaste tiden.



Kajsa Björkman

Malmö den 25 maj 2021

Författningar och förkortningar

Författningar

- MB Miljöbalk (1998:808)
- PBF Plan- och byggförordning (2011:338)
- PBL Plan- och bygglag (2010:900)
 - Förordning (2006:638) om skyddsrum
 - Lag (2006:545) om skyddsrum
 - Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap
 - Statens räddningsverks föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen (2006:545) om skyddsrum

Förkortningar

- Ds Departementsserien
- EU Europeiska Unionen
- FOI Totalförsvarets forskningsinstitut
- MEX Mark- och exploatering
- MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- SCB Statistiska centralbyrån
- ÖP Översiktsplan

Innehållsförteckning

1	INTRODUKTION	15
1.1	Problemdiskussion	15
1.2	Syfte och frågeställningar	15
1.3	Begrepp	16
1.4	Avgränsningar	17
1.5	Disposition	17
2	METOD	19
2.1	Övergripande beskrivning	19
2.2	Urvalsprocess	20
2.3	Tidigare studier	21
2.4	Teoristudie	21
2.5	Kvantitativ och kvalitativ metod	22
2.6	Studie av skyddsrummsbehov	22
2.7	ÖP-studie	23
2.8	Enkätstudie	25
2.7	Felkällor	27
2.7.1	Studie av skyddsrummsbehov	27
2.7.2	ÖP-studie	27
2.7.3	Enkätstudie	27
3	BAKGRUND	28
3.1	Kort om det civila försvarets historia	28
3.2	Vägen mot ett modernt befolkningsskydd	28
3.2.1	Återupptagen totalförsvarsplanering 2015	29
3.2.2	Regeringsuppdrag till MSB 2017	29
3.2.3	Befolkningsskydd i Ds 2017:66	29
3.2.4	Totalförsvarspropositionen 2020/21:30	30
3.3	Planläggning och lovgivning	32
3.3.1	Roller och ansvar	32
3.3.2	Översiktsplan	32
3.3.3	Detaljplan och områdesbestämmelser	33
3.3.4	Bygglov	33
3.3.5	Rivningslov	34
3.3.6	Lovbefriad åtgärd	34
4	SKYDDSRUM	35
4.1	Om skyddsrummet	35
4.2	Om kriget kommer	36
4.3	Skyddsrumsansvar	37
4.3.1	MSB	37
4.3.2	Fastighetsägare	37
4.3.3	Byggherre	37
4.3.4	Kommun och byggnadsnämnd	38

5 SKYDDSRUM SOM ETT ALLMÄNT INTRESSE	39
5.1 Allmänna intressen	39
5.1.1 Totalförsvarets intressen	40
5.1.2 Befolkningsskyddet	41
5.1.3 Skyddsrum	41
6 RESULTAT	42
6.1 Studie av skyddsrum behov	42
6.1.1 Skyddsrum behov i studiens tio största tätorter	43
6.1.2 Skyddsrum behov i Storstockholm	44
6.2 ÖP-studie	45
6.2.1 Redovisning av skyddsrum i översiktsplan	46
6.3 Enkätstudie	47
6.3.1 Beaktande av befolkningsskyddet generellt (fråga 1)	47
6.3.2 Beaktande av skyddsrum generellt (fråga 2)	48
6.3.3 Beaktande av skyddsrum vid bygglov och rivningslov (fråga 3 och 4)	49
7 DISKUSSION	50
7.1 Ett modernt befolkningsskydd	50
7.2 Skyddsrum som ett allmänt intresse	51
8 SLUTSATS	53
8.1 Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning	53
8.1.1 Finns det något skyddsrum behov?	53
8.1.2 Redovisar kommuner skyddsrum i översiktsplanen?	53
8.1.3 Hur vanligt är det att kommuner beaktar skyddsrum vid planläggning och lovgivning?	53
8.1.4 Finns det osäkerheter kring hur skyddsrum bör hanteras vid planläggning och lovgivning?	54
8.2 Förslag till vidare studier	54
REFERENSER	56
BILAGOR	59
Bilaga 1. Resultat av skyddsrum behov	59
Bilaga 2. Lista över 50 utvalda kommuner	63
Bilaga 3. Resultat av enkät	64

1 Introduktion

Kapitel ett inleds med en diskussion av de problem som ligger till grund för examensarbetet och som syftet och frågeställningarna utgår ifrån. Vidare presenteras examensarbetets syfte, frågeställningar, begrepp, avgränsningar och disposition.

1.1 Problemdiskussion

Att kunna ta skydd i händelse av krig är något som rör hela Sveriges befolkning. Målet med skyddsrum i Sverige är att civilbefolkningens behov av fysiskt skydd i krig ska tillgodas. Ändå har det inte byggts några skyddsrum sedan 2002 (MSB 2021a) och Sveriges befolkning har ökat stort. Sedan början av 2000-talet har befolkningens mängd ökat med nästan 1,5 miljoner (SCB 2021). Den största ökningen har skett i tätorterna (SCB 2018) där andra skyddsmöjligheter än skyddsrum är begränsade. På landsbygden kan skydd sökas i exempelvis källare. Tanken med skyddsrum är således inte att skyddsrummen ska räcka till hela Sveriges befolkning (MSB 2019c).

Skyddsrum är ett allmänt intresse enligt både 2 kap. 6 § PBL och 3 kap. 9 § PBL och ska därför tas hänsyn till vid både planläggning och lovgivning. Det är kommunen som är ansvarig för hanteringen av skyddsrum vid planläggning och lovgivning. Som övriga allmänna intressen bör skyddsrum redovisas i översiktsplanen. Om skyddsrum behövs finns samt riksdag och regering beslutar att återuppta nybyggnation av skyddsrum, är det viktigt att beakta skyddsrum vid planläggning och lovgivning. Vid detaljplanläggning och lovgivning är det dessutom av betydelse att beakta befintligt skyddsrumsbestand (Nordlander & Marcusson 2019).

1.2 Syfte och frågeställningar

Examensarbetets syfte är att kartlägga hur kommuner hanterar det allmänna intresset skyddsrum vid planläggning och lovgivning.

Följande frågeställningar har utformats för att kunna uppfylla syftet:

- Finns det något skyddsrumbehov?
- Redovisar kommuner skyddsrum i översiktsplanen?
- Hur vanligt är det att kommuner beaktar skyddsrum vid planläggning och lovgivning?
- Finns det osäkerheter kring hur skyddsrum bör hanteras vid planläggning och lovgivning?

1.3 Begrepp

Befolkningsskydd

En del av det civila försvaret som innebär att civilbefolkningens liv ska skyddas, även enskild egendom och civil allmän egendom omfattas. Befolkningsskydd består av olika resurser, de främsta är (MSB 2019b)

- skyddsrum
- varningssystem
- utrymning och inkvartering
- räddningstjänst.

Civilt försvar

Den civila verksamhet som förbereder Sverige för väpnat angrepp och hanterar situationen när beredskapen höjs, fokuserar bland annat på att skydda civilbefolkningen. Verksamheten är en del av totalförsvaret med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som ansvarig myndighet. Verksamheten omfattar hela samhället och bedrivs av många olika aktörer såsom myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer (MSB 2021a).

Höjd beredskap

Samlingsnamnet för när försvarsförmågan i Sverige stärks. Det finns två beredskapslägen, antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (1 § Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap).

Militärt försvar

Den militära verksamhet som försvarar Sveriges gränser och territorium. En del av totalförsvaret med Försvarsmakten som ansvarig myndighet (MSB 2021a).

Skyddsrumstötort

Område utpekade av MSB där skyddsrum ska finnas (Nordlander & Marcusson 2019) och det primära skyddsrumsbeståndet finns (FOI 2017).

Totalförsvaret

Den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för väpnad konflikt. Verksamheten består av civilt försvar och militärt försvar (1 § Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap).

1.4 Avgränsningar

Examensarbetets behandlar skyddsrum som är en resurs i befolkningskyddet vilket ingår i det civila försvaret. Den andra ingående delen i totalförsvaret, det militära försvaret, beskrivs bara när det krävs för beskrivning av totalförsvaret.

Examensarbetet undersöker hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning, det vill säga processerna inför en åtgärd såsom byggnation. Hur skyddsrummet hanteras i byggprocessen utelämnas. Därför utelämnas också mycket information om själva skyddsrummet, till exempel utformning och tekniska krav. Kapitlet om skyddsrum, kapitel 4, beskriver endast det som är av vikt för att ge läsaren grundläggande kunskap.

Examensarbetet behandlar inte skicket på skyddsrum i befintligt skyddsrumsbestand. Det kan finnas ett större skyddsrumsbbehov än vad examensarbetet redovisar, beroende på behov av upprustning av skyddsrum. I detta examensarbete antas skyddsrummet vara fullt fungerade som skydd om skyddsrummet finns med i skyddsrumregistret, studien om skyddsrumsbbehov bygger på detta register.

1.5 Disposition

1 Introduktion

Kapitel ett inleds med en diskussion av de problem som ligger till grund för examensarbetet och som syftet och frågeställningarna utgår ifrån. Vidare presenteras examensarbetets syfte, frågeställningar, begrepp, avgränsningar och disposition.

2 Metod

Kapitel två avser att beskriva den övergripande arbetsgången, urvalsprocessen, tidigare studier, val av studier samt att diskutera eventuella felkällor.

3 Bakgrund

Kapitel tre avser att kort beskriva det civila försvarets historia för att sedan beskriva vägen mot ett modernt befolkningskydd där förslag från MSB, försvarsberedningen och regeringen samt beslut från riksdagen tas upp. Kapitlet avslutar med att övergripande beskriva aktörerna och processerna vid planläggning och lovgivning.

4 Skyddsrum

Kapitel fyra avser att beskriva vad som gäller för skyddsrum i enlighet med lag (2006:545) om skyddsrum och förordning (2006:638) om skyddsrum samt att reda ut skyddsrumsansvaret.

5 Skyddsrum som ett allmänt intresse

Kapitel fem avser att beskriva skyddsrum som ett allmänt intresse enligt PBL.

6 Resultat

Kapitel sex avser att redogöra för examensarbetets empiriska del som är uppdelad i tre olika studier. Kapitlet är uppdelat i tre avsnitt där ett avsnitt redogör för resultatet av en studie. Genom kapitlet ges för vissa avsnitt även korta sammanställningar.

7 Diskussion

Kapitel sju avser att diskutera examensarbetets frågeställningar, bakgrund, teori och empiri.

8 Slutsats

Kapitel åtta, examensarbetets sista kapitel, avser att kortfattad besvara examensarbetets frågeställningar. Förslag till vidare studier framförs.

2 Metod

Kapitel två avser att beskriva den övergripande arbetsgången, urvalsprocessen, tidigare studier, val av studier samt att diskutera eventuella felkällor.

2.1 Övergripande beskrivning

Introduktionen till ämnet och frågeställningen fick författaren den sjätte november 2019 under en föreläsning på MEX-dagarna, ett evenemang som anordnades av Föreningen Sveriges Stadsbyggare. Föreläsningen behandlade befolkningsskydd i plan- och byggprocessen och hölls av MSB. MSB tog upp att det inte byggs några skyddsrum trots återupptagen totalförsvarsplanering samt att kommunernas vetskap om hur skyddsrum bör hanteras i plan- och byggprocessen generellt är dålig. MSB får ofta frågor vid planärenden eller bygghändelser som rör skyddsrum och har uppmärksammat att frågorna i många fall kommer sent i processen.

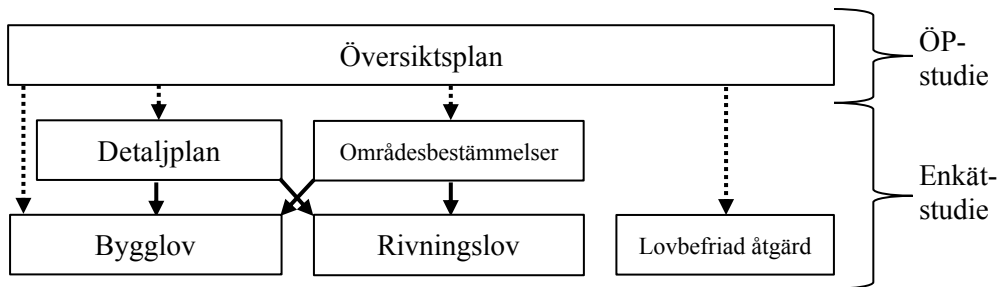
Idén till examensarbetet uppstod under författarens praktikperiod hösten 2020 när en bygghändelse berörde ett skyddsrum. Att det finns osäkerheter i hur skyddsrum bör hanteras blev tydligt. Författaren mindes föreläsningen på MEX-dagarna 2019, identifierade problem och tog kontakt med handledare som visade intresse för ämnet samt bidrog med idéer för fortsatt arbete.

Examensarbetet omfattar både teori och empiri. Den teoretiska delen lägger förståelsegrunden för den empiriska delen medan den empiriska delen möjliggör att den praktiska verkligheten skildras. Den teoretiska delen utgörs av en teoristudie som gjordes flera gånger under examensarbetets gång och lade grunden för examensarbetet. Teoristudien användes för att formulera frågeställningarna och för att konstruera frågorna till enkätstudien.

Den empiriska delen har delats upp i tre olika studier. Den första var en studie av skyddsrumskrav som syftade till att jämföra skyddsrumskrav med invånarantal i tätorter och besvara frågeställningen *Finns det något skyddsrumskrav? Att skyddsrumskrav har ett mindre antal skyddsrumskrav än invånare visar på ett behov av nybyggnation av skyddsrum och därför också ett behov av att kommuner kan hantera skyddsrum vid planläggning och lovgivning.*

Planläggning och lovgivning kan delas upp i olika processer, se Figur 1 för de delar som kommunen hanterar. Examensarbetets andra studie var en ÖP-studie som syftade till att undersöka hur vanligt det är att kommuner behandlar skyddsrum i översiktsplanen och besvara frågeställningen *Redovisar kommuner skyddsrum i översiktsplanen? Den tredje studien var en enkätstudie som syftade till att erhålla förståelse för kommuners hantering av skyddsrum i övriga processer, såsom detaljplan och bygglov. Tillsammans besvarade den andra och tredje studien hur skyddsrum hanteras vid planläggning och lovgivning genom att besvara frågeställningarna *Hur**

vanligt är det att kommuner beaktar skyddsrum vid planläggning och lovgivning? och Finns det osäkerheter kring hur skyddsrum bör hanteras vid planläggning och lovgivning?.



Figur 1. Planläggning och lovgivning kan delas upp i olika processer. Kommunen hanterar dessa processer. I figuren illustreras vilken studie som undersöker vilken process/vilka processer.

En teoristudie i kombination med studie av skyddsrumskrav, ÖP-studie och enkätstudie bidrog tillsammans med information för att kunna besvara examensarbetets frågeställningar och därmed nå dess resultat och slutsatser.

2.2 Urvalsprocess

MSB har fastställt 140 skyddsrumstättorter (FOI 2017) där skyddsrum ska finnas (Nordlander & Marcusson 2019), se Figur 2. Vid fastställandet var definitionen för skyddsrumstättort en tätort med minst ett område med stor befolkningstäthet som är inneslutet av en omgivande glesare bebyggelse (MSB 2019a). Statistiska centralbyrån (SCB) uppdaterar tätortsgränserna var tredje år (SCB u.å.) men gränserna för skyddsrumstättorterna uppdateras inte. Sedan fastställandet kan tätortsgränserna ha ändrats och intilliggande tätorter vuxit ihop. Idag är gränserna för skyddsrumstättorter respektive tätorter därför inte alltid överensstämmande. Skyddsrumstättorter är ofta mindre delar av tätorter.

Resultatet blev att 121 tätorter fanns med bland de av MSB utpekade skyddsrumstättorterna. Examensarbetets studier utgick från dessa 121 tätorter.

Av de 121 tätorterna gjordes ytterligare urval. De 50 tätorter med störst befolkningstäthet valdes ut för att sedan identifiera vilka kommuner tätorterna ligger i. Om tätorten tillhörde flera kommuner, valdes den kommun med störst befolkningstäthet från tätorten. Sammanställning av de 50 kommunerna redovisas i Bilaga 2.



Figur 2. Examensarbetets urvalsprocess.

Figur 2 återkommer i början av de tre studiebeskrivningarna, för att illustrera vad respektive studie har undersökt.

2.3 Tidigare studier

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) gjorde 2017 en undersökning av skyddsrumskrav i de 140 skyddsrumstatorterna. Undersökningen jämförde skyddsrumskrav med befolkningen. Resultatet blev att 102 skyddsrumstatorter hade ett överskott av skyddsrumskrav och 38 skyddsrumstatorter hade ett underskott av skyddsrumskrav (27 % av alla 140 skyddsrumstatorter). Med andra ord fanns ett underskott av skyddsrum i 27 procent av alla 140 skyddsrumstatorter. Främst Storstockholm med en snabbt växande befolkning utmärkte sig med sitt underskott av skyddsrumskrav (FOI 2017).

MSB utkom i januari 2021 med en vägledande rapport avseende totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen som fördjupar MSB:s föreläsning på MEX-dagarna 2019 och mer ingående beskriver hur totalförsvarets intressen och befolkningsskyddet som allmänna intressen ska beaktas vid planläggning och lovgivning (MSB 2021a).

Uppfattningen är att det inte finns några tidigare studier, bara MSB:s föreläsning 2019, som kartlägger hur kommuner faktiskt hanterar skyddsrum vid planläggning och lovgivning.

2.4 Teoristudie

Inför examensarbetet och under examensarbetets gång gjordes en teoristudie. Efter problemindefinieringen gjordes en första teoristudie för att erhålla en grundläggande kunskap i ämnet. Kunskapen behövdes för att formulera frågeställningar och relevant metod för att hjälpa till att besvara dessa. En andra teoristudie gjordes för att skriva examensarbetets teoridelar om skyddsrum som användes som underlag till examensarbetets analys.

Initialt studerades materialet från föreläsningen med MSB på MEX-dagarna 2019. Därefter studerades det juridiska regelverket, det vill säga lagar och förordningar, parallellt med rapporter och skrifter från myndigheter, främst MSB. Utöver detta har

författaren fördjupat sig i en proposition, ett regeringsuppdrag och två riksdagsbeslut rörande befolkningskyddet.

Det är bara svensk lagstiftning och teori som har studerats.

Teoristudiens referenser är samlade i examensarbetets referenslista.

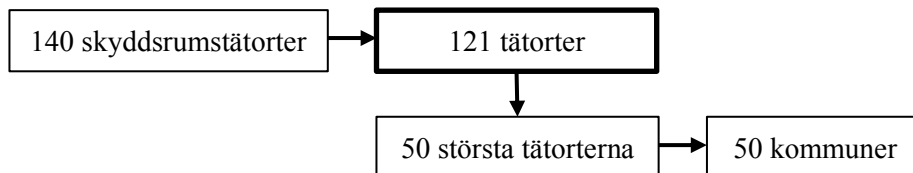
2.5 Kvantitativ och kvalitativ metod

Ett samlingsbegrepp inom den empiriska studien som innebär att forskaren samlar in empiriska och mätbara data som sedan bearbetas till statistisk form. Med utgångspunkt i testbara hypoteser analyseras resultatet. En kvantitativ metod kan kombineras med en kvalitativ metod (NE 2021a).

Kvalitativ metod är ett samlingsbegrepp inom den empiriska studien och innebär att forskaren gör en analys av den sociala verklighet som forskaren själv befinner sig i. En kvantitativ metod i kombination med en kvalitativ metod är eftersträvansvärt då resultatet blir mer nyanserat (NE 2021b).

2.6 Studie av skyddsrumskrav

Studiens metod var kvantitativ. Studien har undersökt 121 utvalda tätorter där skyddsrum ska finnas, se Figur 2a.



Figur 2a. Examensarbetets urvalsprocess, den markerade rutan visar vad studien har undersökt. Avsnitt 2.2 förklarar figuren.

Det har inte byggts några nya skyddsrum sedan 2002 (MSB 2021a). Syftet med denna undersökning var att kartlägga om befintliga skyddsrumspplatser är för få i förhållande till befolkningen i tätorterna. Varje skyddsrumstättort ska ha ett tillräckligt antal skyddsrumspplatser för att täcka befolkningens behov av skydd. Ett överskott av skyddsrumspplatser i en skyddsrumstättort kan alltså inte kompensera för ett underskott i en annan skyddsrumstättort. Med anledning av detta har undersökningen gjorts per tätort, för 121 tätorter. Utifrån utdrag ur skyddsrumregistret tillhandahållet av MSB och befolkningsstatistik från SCB har studien tagit fram behovet av skyddsrum för var och en av tätorterna. Av studien framgick hur många och vilka tätorter som saknar skyddsrumspplatser för sin befolkning vilket är användbart när, beroende på

omvärldssituation och hotbild, eventuell nybyggnation av skyddsrum börjar (MSB 2019a). Studien beaktade inte militärstrategiska skäl.

Via mail 2021-01-22 fick författaren utdrag ur skyddsrumregistret som en excelfil från skyddsrumsggruppen på MSB. I utdraget fanns alla Sveriges skyddsrum listade och det fanns angivet bland annat tätorter samt antal platser i varje skyddsrum. I excel filterades de 121 intressanta tätorterna för att därefter välja en tätort åt gången och summera ihop antal skyddsrumplatser per tätort.

Befolkningsstatistik hämtades från SCB 2021-01-22, den var publicerad 2020-03-24 och avsåg folkbokförd befolkning 2019-12-31 inom 2018 års tätortsgränser på grund av avsaknad av tätortsgränser för 2019 (SCB 2020).

Differensen mellan antal skyddsrumplatser och befolkningsmängd beräknades per tätort vilket gav ett överskott eller underskott av skyddsrumplatser. I denna studie är underskottet det samma som behovet av att bygga fler skyddsrum, skyddsrum behovet, eftersom skyddsrum ska finnas i de utvalda tätorterna.

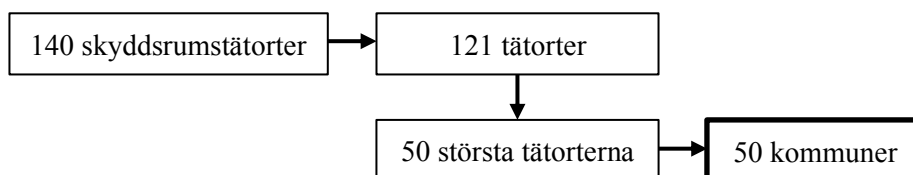
Studien syftade inte till att presentera hur stort överskottet eller underskottet av skyddsrumplatser är, endast ifall ett överskott eller underskott finns.

I en tabell presenterades de 121 tätorterna en och en med tätortskod, tätortsnamn och grön respektive röd markering för att illustrera ett tillräckligt antal skyddsrumplatser respektive en brist av skyddsrumplatser. FOI presenterade (2017) resultatet på detta sätt när en liknande undersökning gjordes (140 skyddsrumstätorter istället för 121 tätorter) vilket författaren såg som ett bra sätt för att få en snabb uppfattning om skyddsrum behovet.

Resultat av studien återfinns i avsnitt 6.1 och i Bilaga 1.

2.7 ÖP-studie

Studiens metod var kvantitativ. Studien har undersökt 50 utvalda kommuner, se Figur 2b. Kommunerna finns sammanställda i Bilaga 2.



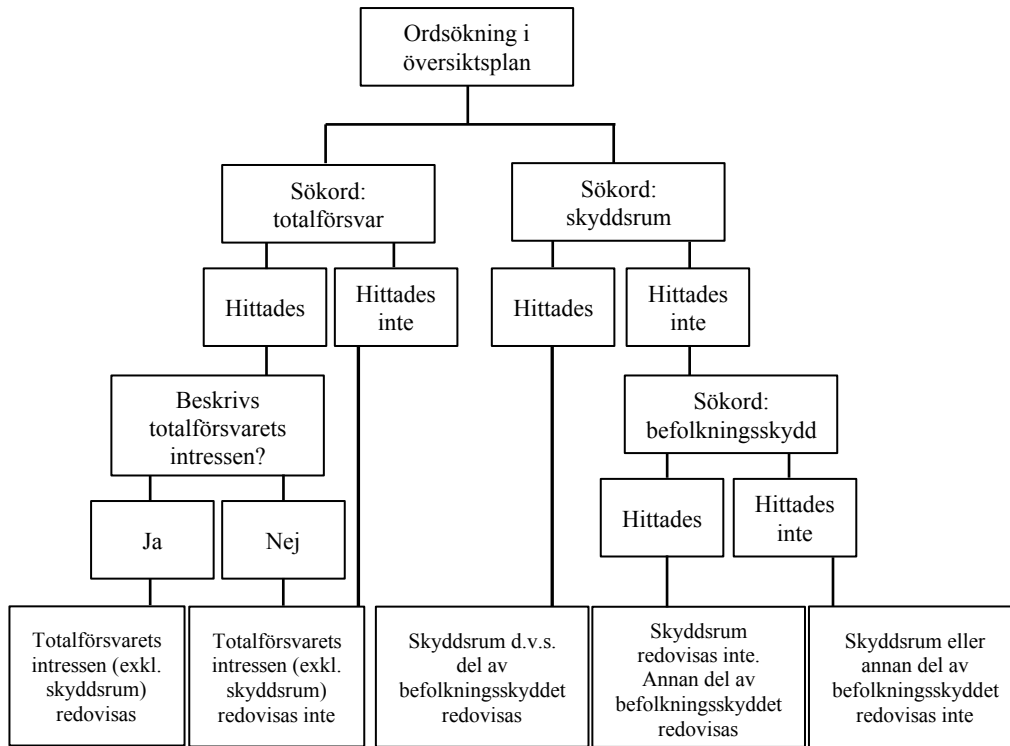
Figur 2b. Examensarbetets urvalsprocess, den markerade rutan visar vad studien har undersökt. Avsnitt 2.2 förklarar figuren.

På föreläsningen på MEX-dagarna 2019 exemplifierade MSB hanteringen av skyddsrum i plan- och byggprocessen med om kommunerna redovisade det allmänna intresset skyddsrum i översiktsplanen eller inte. Tre olika översiktsplaner togs upp som exempel, varav två var bristfälliga i redovisningen och en var föredömlig. MSB undersökte om totalförsvarets intressen, befolkningsskydd och skyddsrum nämndes i översiktsplanerna.

I examensarbetet har samma studie gjorts, av 50 kommuners översiktsplaner. Syftet med studien var alltså att identifiera hur vanligt det är att kommuner redovisar, det vill säga beaktar, totalförsvarets intressen, befolkningsskydd och skyddsrum i översiktsplanen. Med totalförsvarets intressen menas totalförsvarets allmänna intressen och inte riksintressen för totalförsvaret.

För var och en av de 50 kommunerna togs översiktsplanen fram via Boverkets sida (2021) som innehåller länkar till kommunernas översiktsplaner. Figur 3 illustrerar metoden för granskningen av översiktsplanen. Om översiktsplanen var uppdelad i flera delar har varje del undersökts enligt Figur 3. Ibland fanns en eller flera bilagor till översiktsplanen. I de fall en bilaga hade namnet "Allmänna intressen" eller liknande, har även denna studerats enligt Figur 3. Fördjupade översiktsplaner omfattas inte av studien.

Skyddsrum är en del av totalförsvaret men för denna studie har skyddsrum brutits ut, det vill säga att totalförsvarets intressen i denna studie syftar på andra intressen än skyddsrum. Totalförsvarets intressen (exklusive skyddsrum) har behandlats separat och skyddsrum har behandlats separat.



Figur 3. Illustration av studiens förfarande.

Resultatet av ÖP-studien presenterade hur stor andel av kommunerna som redovisar totalförsvarets intressen, befolkningsskyddet och skyddsrum i översiktsplanen. Vilka kommuner som redovisar respektive inte redovisar dessa allmänna intressen, presenterades inte eftersom examensarbetet syftar till att kartlägga hur kommuner generellt hanterar skyddsrum vid planläggning och lovgivning. Resultat av studien återfinns i avsnitt 6.2.

2.8 Enkätstudie

Studiens metod hade både kvantitativa och kvalitativa inslag. Studien har undersökt 50 utvalda kommuner, se Figur 2b. Kommunerna finns sammanställda i Bilaga 2.



Figur 2b. Examensarbetets urvalsprocess, den markerade rutan visar vad studien har undersökt. Avsnitt 2.2 förklarar figuren.

I dialog med MSB togs frågor till enkäten fram. Syftet med enkäten var att undersöka hur kommuner arbetar med skyddsrum vid planläggning och lovgivning. Vilka processer som enkäten riktade in sig på, visas i Figur 1. Enkäten bestod av fyra frågor med de slutna svarsalternativen ”Ja”, ”Nej” och ”Vet inte” som svarsform. Två av frågorna, när den svaranden angav ”Ja”, hade friskrivning som svarsform och gav den svaranden möjlighet att exemplifiera.

Enkäten som innehöll frågor om detaljplan, bygglov och rivningslov, skickades till 50 kommuner. Kommunens förvaltning som sköter myndighetsutövning enligt PBL och har avdelningar som handlägger detaljplaner samt bygglov och anmälan, var mottagare av enkäten.

Enkäten skickades till:

1. Förvaltningens mailadress
2. Kommunens allmänna mailadress med hänvisning till förvaltningen

I de två fall där planer och bygglov var uppdelade på olika förvaltningar var båda förvaltningarna mottagare av enkäten. Om båda förvaltningarna sedan svarade på enkäten sammanfördes svaren för att tillsammans räknas som ett unikt svar.

Enkäten skickades den 18 februari 2021. När den stängdes den 18 mars 2021 hade det inkommit totalt 32 unika svar, det vill säga svar från 32 kommuner. Enkätens svarsfrekvens var 64 procent.

Resultatet av enkätstudien presenterade hur stor andel av kommunerna som beaktar befolkningsskydd och skyddsrum vid planläggning och lovgivning. Vilka kommuner som beaktar respektive inte beaktar befolkningsskydd och skyddsrum pekades inte ut eftersom examensarbetet syftar till att kartlägga hur kommuner överlag hanterar skyddsrum vid planläggning och lovgivning.

Resultat av studien återfinns i avsnitt 6.3 och i Bilaga 3.

2.7 Felkällor

2.7.1 Studie av skyddsrumskrav

Skyddsrumspplatser per tätort beräknades genom utdrag ur skyddsrumregistret och jämfördes med tätortsbefolkning från SCB (2020). Utdraget ur skyddsrumregistret gjordes 2021-01-22 och senast uppdaterade befolkningsstatistik att tillgå var från 2019-12-31. Ändå ansågs jämförelsen vara genomförbar då antal skyddsrumspplatserna mellan 2019-12-31 och 2021-01-22 inte kan ha ändrats i så hög grad att resultatet blir felaktigt. Befintligt skyddsrumskrav ska bevaras i så stor utsträckning det är möjligt och dessutom är försiktigheten större vid avveckling av skyddsrum i skyddsrumstäter (MSB 2019a).

2.7.2 ÖP-studie

Förutom översiktsplanen studerades eventuell bilaga med namn ”Allmänna intressen” eller liknande, tillhörande översiktsplanen. Bilagor med namn som inte signalerade redovisning av totalförsvarets intressen, befolkningsskyddet eller skyddsrum har därför inte studerats. Det finns därför en risk att kommunen har redovisat totalförsvarets intressen, befolkningsskyddet eller skyddsrum i en annan bilaga. Riskerna bedöms vara liten.

2.7.3 Enkätstudie

Frågorna i enkäten var ställda till kommuner men det är enskilda tjänstemän i kommunerna som besvarat frågorna. Svaren kan därför vara en kommuntjänstemans uppfattning som inte nödvändigtvis sammanfaller med en annan kommuntjänstemans uppfattning. Det finns därmed en risk för subjektiva svar. Även om enkäten, via beskrivningen i mailet, syftar att nå en tjänsteman som vet hur kommunen arbetar både vid planläggning och lovgivning, såsom detaljplan, bygglov och rivningslov, kan någon utan bakgrundskunskap i en eller flera frågor, besvara enkäten. Författaren förutsätter att kunskapen hos den tjänsteman som besvarat enkäten varit god och anser att svaren bör spegla kommunens hållning väl.

3 Bakgrund

Kapitel tre avser att kort beskriva det civila försvarets historia för att sedan beskriva vägen mot ett modernt befolkningsskydd där förslag från MSB, försvarsberedningen och regeringen samt beslut från riksdagen tas upp. Kapitel avslutar med att övergripande beskriva aktörerna och processerna vid planläggning och lovgivning.

3.1 Kort om det civila försvarets historia

Det kalla kriget var en konflikt i synnerhet mellan supermakterna Sovjetunionen och USA, som började efter andra världskrigets slut 1945 och pågick till början av 1990-talet (MSB 2019b).

Under kalla kriget ansågs det finnas en hotbild mot Sverige där i princip hela Sverige var i risk för markstrider och luftangrepp. Fram till 1990-talet fanns en statlig civilförsvarsorganisation i Sverige för att skydda befolkningen mot krigsverkningar och det investerades stort i det civila försvaret. Cirka sju miljoner skyddsrumspatser byggdes, andningsskydd till hela befolkningen tillverkades och mycket materiel för räddningstjänsten under höjd beredskap ordnades fram, på bekostnad av staten. Sverige är ett av få länder som gjort sådana satsningar på befolkningsskyddet, vilket möjliggjorde att Sverige kunde driva en neutral linje och få andra länder att inte attackera (Bennessved 2020). Anläggningarna och materielen behövde både underhåll och personal. Personal kom från kommunernas krigsorganisation samt frivilliga försvarsorganisationer (MSB 2019b).

Under 1980- och 1990-talen omorganiserades den civila verksamheten inom totalförsvaret. Ansvaret för civilförsvaret (det vill säga även befolkningsskyddet) övergick från staten till kommunerna och kommunerna skulle bland annat upprätta lokala skyddsplaner. År 1995 började lag (1994:1720) om civilt försvar gälla, vilket innebar att begreppet civilförsvaret togs bort som lagrelaterat begrepp. Lagen innehöll bestämmelser om bland annat befolkningsskydd. År 2006 ersattes lag (1994:1720) om civilt försvar av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som inte innehöll bestämmelser om befolkningsskydd. Istället tillkom exempelvis lag (2006:545) om skyddsrum för att reglera del av befolkningsskyddet (se kapitel 4). Samma år fördes ansvaret för skyddsrum tillbaka till staten (Försvarsdepartementet 2017).

3.2 Vägen mot ett modernt befolkningsskydd

Att kalla krigets hotbild upphörde gjorde att planeringen och förberedelser för det civila försvaret begränsades. Efter försvarsbeslut under 1999-2001 samt 2004 avstannades myndigheters och aktörers planering för höjd beredskap och krig (Försvarsberedningen 2017). Material och anläggningar blev inaktuella och togs ur drift (MSB 2019b; MSB 2021a).

Sveriges befolkningsskydd är inte tillräckligt för att klara av ett väpnat angrepp. Ett modernt befolkningsskydd ska ha följt samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen samt vara anpassat till dagens säkerhetsbehov. MSB framhåller att ett flertal åtgärder behöver förbättras inom befolkningsskyddet vilket kommer kräva omfattande åtgärder under lång tid och med samverkan mellan olika aktörer i samhället (MSB 2019b).

Just nu pågår ett arbete med att bygga upp ett modernt befolkningsskydd och under de senaste decennierna har samhället utvecklats mycket, vilket gör att myndigheterna inte kan ta vid där arbetet slutade på 1990-talet. Hotbilden är idag mer komplex (MSB 2021a).

Trots att det militära försvaret och det civila försvaret kommer fortsätta vara i behov av varandra kommer totalförsvaret i framtiden inte se ut som det gjorde tidigare. Genom att lära sig om samhällets svagheter kan en ny grund för totalförsvaret byggas (MSB 2021a).

3.2.1 Återupptagen totalförsvarsplanering 2015

År 2015 beslutade regeringen att totalförsvarsplaneringen ska återupptas, med anledning av säkerhetspolitiska förändringar i Sveriges omgivning kan ett väpnat angrepp inte uteslutas (Försvarsdepartementet 2015).

3.2.2 Regeringsuppdrag till MSB 2017

MSB redovisade 2017 regeringsuppdraget ”Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden”. Uppdraget syftade till att identifiera vilka åtgärder som måste vidtas för att uppnå ett modernt befolkningsskydd i Sverige. Det vill säga ha ett tillräckligt skydd för befolkningen vid krig (MSB 2017).

Trots förändrad hotbild sedan kalla kriget har skyddsrum en del i ett modernt befolkningsskydd och bör bevaras. MSB föreslog att 50 000 nya skyddsrumspplatser ska byggas från 2019 och 10 år framåt, men det har inte realiserats. Vid byggnation av skyddsrum i samband med uppförande av en ny byggnad är kostnaden per skyddsrumspplats 10 000 kronor (MSB 2017).

MSB anser att de befintliga skyddsrummen ska iståndsättas. En mer omfattande skyddsrumsverksamhet kommer kräva att uppgifter fördelas från MSB till kommunerna. Samtidigt behöver skyddsrumslagstiftningen ändras (MSB 2017).

3.2.3 Befolkningsskydd i Ds 2017:66

Försvarsberedningen utkom 2017 med en rapport ”Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025” (Ds 2017:66) som bland annat behandlade befolkningsskydd.

Befolkningsskyddets förmåga att kunna tillgodose behov som uppkommer vid krig är idag starkt begränsat. Förutom att förmågan att skydda civilbefolkningen brister så minskar även totalförsvarets trovärdighet. Försvarsberedningen anser att planer, till exempel för utrymning, och resurser för befolkningsskyddet i fredstid är ett sätt att minska påfrestningarna på civilbefolkningen. Det fysiska skyddet ska tillgodoses genom framförallt skyddsrum varför dessa behöver iståndsättas. Det framtida befolkningsskyddet ska fungera med hjälp av planer, övningar, personal, utrustning och anläggningar (Försvarsdepartementet 2017).

Försvarsberedningen förordade att det krävs en inventering av skyddsrumsbeståndet och att möjligheter för att nyttja andra skyddade utrymmen såsom tunnelbanor och andra underjordiska anläggningar, ska ses över. Försvarsberedningen menade på att en mer omfattande skyddsrumorganisation, inkluderat effektiva förvarningssystem, organisation och beredskap för att snabbt kunna ställa i ordning skyddsrum och andra skyddade utrymmen, en utökad kontrollverksamhet och information till allmänheten, kräver att uppgifter fördelas från MSB till främst kommunerna (Försvarsdepartementet 2017).

3.2.4 Totalförvarspropositionen 2020/21:30

Den 15 oktober 2020 lämnade regeringen in propositionen 2020/21:30 med namn ”Totalförsvaret 2021-2025” till riksdagen. Propositionen föreslog bland annat ett övergripande mål för totalförsvaret och nya mål för det militära respektive det civila försvaret. Den innehöll även utlåtande om säkerhetspolitiken. Propositionen ger förutsättningar för vad som ska utvecklas och med vilka resurser. Totalförvarspropositionens förslag godkändes av riksdagen den 15 december 2020 (Sveriges riksdag 2020).

Sveriges säkerhetspolitik

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges grannländer och i Europa har försämrats över tid. Att Sverige kan utsättas för väpnade angrepp, militära maktmedel eller hot om sådana kan inte uteslutas. Ifall en säkerhetspolitisk kris eller en väpnad konflikt uppstår i Sveriges omgivning påverkas Sverige, varför totalförsvaret behöver stärkas (Försvarsdepartementet 2020).

Tillsammans med andra länder avvärs hot mot freden och vår säkerhet bäst. Därför byggs säkerheten ihop med andra, exempelvis genom att värna och stärka solidaritet och integration inom EU (Försvarsdepartementet 2020).

Rysslands fientliga beteende mot Georgien och Ukraina bryter mot den europeiska säkerhetsordningen (Försvarsdepartementet 2020).

Sveriges medlemskap i EU är viktigt för säkerhetspolitiken. Sverige har ansvaret att arbeta för säkerheten i sin omgivning, det är av stor vikt eftersom det bidrar till stabilitet även i Sverige. Att kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp är nästa betydelsefulla

ansvar. Om ett angrepp eller en katastrof drabbar ett annat land som är medlem i EU eller lokaliserat i Norden, kommer Sverige inte uppträda passivt, utan kommer stötta både civilt och militärt. Länderna förväntas agera på samma sätt om Sverige berörs. De två ben som Sveriges försvarspolitik står på är de internationella försvarssamarbetena och de nationella försvarsinsatserna (Försvarsdepartementet 2020).

Utgångspunkter för totalförsvaret

Totalförsvarets viktigaste uppgift är att kunna möta ett väpnat angrepp. Totalförsvaret ska ha en uthållighet som möjliggör att samhället klarar av att ställas om under en längre period av säkerhetspolitisk kris och ta emot civilt och militärt stöd från andra stater. För planeringen av totalförsvaret bör utgångspunkten vara att Sverige ska klara av att hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa under minst tre månader (Försvarsdepartementet 2020).

Totalförvarsplaneringen återupptogs under 2015. Under många år, mot bakgrund av tidigare säkerhetspolitiska läge, har det militära och civila försvaret inte varit utformat och anpassat för att för att kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Den påbörjade omvandlingen ska fortsätta så att totalförsvarets förmåga att bemöta ett väpnat angrepp stärks (Försvarsdepartementet 2020).

Civilt försvar

En återuppbyggnad av civilförsvaret är en central del i arbetet att stärka Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap. Att det civila försvaret omfattar hela samhället gör att flera olika aktörer måste arbeta ihop kring målet för det civila försvaret. Aktörerna är statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer. Processen mot ett starkt civilt försvar behöver pågå många år framöver (Försvarsdepartementet 2020).

För att civilförsvaret ska kunna återuppbyggas tillsätts mer medel. Återuppbyggnaden ska intensifieras och ske stegvis. Budgetpropositionen för 2021 redovisar att det civila försvaret förstärks med 1 miljard kronor 2021, 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025 (Försvarsdepartementet 2020).

Det civila försvaret ska utvecklas i samspel med det militära försvaret och planeringen för totalförsvaret ska vara sammanhängande. I händelse av ett väpnat angrepp ska civilbefolkningen skyddas och de viktigaste samhällsfunktionerna försöka upprätthållas (Försvarsdepartementet 2020).

Åtta viktiga områden för totalförvarsplaneringen

Totalförsvaret har återupptagits men behöver fortsätta stärkas. Satsningar för bibehållen eller ökad totalförsvärförmåga ska göras inom åtta områden där viktiga samhällsfunktioner har påvisats. De prioriterade områdena för den återupptagna totalförvarsplaneringen är (MSB 2021a)

- ordning och säkerhet
- befolkningskydd, exempelvis skyddsrum
- hälso- och sjukvård
- livsmedel och dricksvatten
- finansiell beredskap
- transporter
- energiförsörjning
- elektroniska kommunikationer och post.

3.3 Planläggning och lovgivning

Kommunen är ansvarig för att hantera planläggning och lovgivning (ingående processer illustreras i Figur 1 på sida 20). Avsnittet syftar till att beskriva aktörerna och processerna vid planläggning och lovgivning.

3.3.1 Roller och ansvar

Vid planläggning och lovgivning engageras olika aktörer, till exempel stat och kommun. Aktörerna behöver ha god kunskap om sin roll, alternativt sina roller, och sitt ansvar för att plan- och bygglagstiftningen ska fungera (Boverket 2019a).

Staten

Riksdag och regering beslutar om plan- och bygglagstiftningen. Länsstyrelsen företräder och håller koll på statens intressen i processerna, exempelvis genom att ge granskningsyttrande till översiktsplaner och därigenom visa ställningstagandet i olika frågor (MSB 2021a). Länsstyrelsen har, beroende på process, en rådgivande roll eller en tillsynsroll. Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas tillämpning av plan- och bygglagstiftningen samt ge råd till dem (Boverket 2019a). Länsstyrelsens arbete ska minska sårbarheten i samhället samt se till att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen (MSB 2021a).

Kommun och byggnadsnämnd

Kommunen har, beroende på process, rollen som myndighet eller fastighetsägare. I kommunen ska det finnas en byggnadsnämnd (12 kap. 1 § PBL). Byggnadsnämnden är den nämnd som ansvarar för att kommunens uppgifter enligt PBL utförs (1 kap. 4 § PBL). Byggnadsnämnden är en myndighetsnämnd som består av förtroendevalda. En förvaltning med tjänstemän bistår byggnadsnämnden och bereder plan- och bygglovsärenden. Förvaltningen benämns ofta som samhällsbyggnadsförvaltningen eller stadsbyggnadskontoret (Boverket 2016). Byggnadsnämnden beslutar om lov och förhandsbesked (Boverket 2019a).

3.3.2 Översiktsplan

Sveriges kommuner ansvarar för att ha en gällande översiktsplan för hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). Översiktsplanen ska övergripande beskriva hur kommunen förväntas

utvecklas, flera decennier framåt (3 kap. 2 § PBL). Den är inte juridiskt bindande men ska vara en vägledning för kommunen i frågor som rör mark- och vattenområdets framtida användning och användningen, utvecklingen och bevarandet av den bebyggda miljön (3 kap. 2 § PBL). I översiktsplanen ska kommunen bland annat redovisa hur hänsynstagandet till allmänna intressen ser ut, hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska beaktas (3 kap. 4 § PBL).

Översiktsplanen ska redovisa det lagen kräver (3 kap. 3-5 §§ PBL), men den ska inte vara för omfattande. Kommunen ska arbeta med att separera själva underlaget till översiktsplanen från översiktsplanen så att innebörden blir tydlig (3 kap. 6 § PBL) (Boverket 2020a).

I översiktsplanen ska de förhållanden, som med hänsyn till de allmänna intressena kan ha en väsentlig betydelse för mark- och vattenområdets framtida användning samt den bebyggda miljön, redovisas (3 kap. 4 § PBL). Översiktsplanen ska upplysa om hur kommunen planerar att tillgodose de allmänna intressena. Baserat på förutsättningar och behov i kommunen bestämmer kommunen vilka allmänna intressen som är aktuella för den fysiska planeringen (Boverket 2020b).

En kommun som tar ställning i översiktsplanen bidrar till en förutsägbarhet och trygghet inför kommande processer, exempelvis framtagande av detaljplan och prövning av bygglov, eftersom kommunen då tydliggjort hur synen på mark- och vattenanspråk ser ut och vilka intressen som är angelägna (MSB 2021a).

3.3.3 Detaljplan och områdesbestämmelser

Kommunen använder detaljplan och områdesbestämmelser som instrument för att reglera användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse inom kommunen (4 kap. 1 § PBL). Detaljplan och områdesbestämmelser är juridiskt bindande där framtida bygglovsansökningar behöver följa detaljplanen för att beviljas (Boverket 2014a).

Vid framtagandet av detaljplanen tar kommunen ställning till allmänna intressen (4 kap. 2, 5 §§ PBL).

3.3.4 Bygglov

Bygglov krävs i regel för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader (9 kap. 2 § PBL). Bygglov krävs även för vissa anläggningar som inte är byggnader (6 kap. 1 § PBL). Byggnader eller anläggningar avsedda för totalförsvaret som är av "hemlig natur" är undantagna bygglovskravet, istället krävs samråd med länsstyrelsen (9 kap. 15 § PBL).

Krav som gäller allmänna intressen och som inte prövats i detaljplanen, prövas istället i bygglovsprocessen (Boverket 2014b).

3.3.5 Rivningslov

Rivningslov krävs för att riva byggnader eller delar av byggnader inom detaljplanelagt område så länge kommunen inte tagit bort lovplikten och utom detaljplanelagt område när kommunen utökat lovplikten (9 kap. 10 § PBL). Byggnader eller anläggningar avsedda för totalförsvaret som är av "hemlig natur" är undantagna kravet på rivningslov, istället krävs samråd med länsstyrelsen (9 kap. 15 § PBL).

3.3.6 Lovbefriad åtgärd

Lovbefriade åtgärder är exempelvis byggnation av altan eller friggebod (Boverket 2019b). En lovbefriad åtgärd kan kräva anmälan (9 kap. 16 § PBL). Exempel på anmälningspliktiga åtgärder är vissa rivningsåtgärder och ändring av konstruktion eller planlösning (6 kap. 5 § PBF). En lovbefriad åtgärd som rör en byggnad eller annan anläggning som är av "hemlig natur", kräver inte någon anmälan (6 kap. 6 § p.4 PBF).

4 Skyddsrum

Kapitel fyra avser att beskriva vad som gäller för skyddsrum i enlighet med lag (2006:545) om skyddsrum och förordning (2006:638) om skyddsrum samt att reda ut skyddsrumsansvaret.

4.1 Om skyddsrummet

Skyddsrum regleras i lag (2006:545) om skyddsrum och förordning (2006:638) om skyddsrum. Ett skyddsrum är ett utrymme som skyddar civilbefolkningen i krig. Det kan vara fristående eller en del av en byggnad. Ett skyddsrum ska vara konstruerat och utrustat för att stå emot potentiella krigsverkningar. Det innebär att väggar och dörrar ska vara förstärkta för att kunna motstå tryckvågor från bomber samt brand och bråte från rasande hus men även att särskild ventilation och luftslussar ska finnas för att minimera verkan från giftiga gaser eller partiklar. Kravet på skyddsrummet är att människor ska kunna vistas där i tre dygn utan avbrott. Det ska vara liten risk för att de skyddssökande omkommer eller skadas allvarligt (MSB 2019a; MSB 2021a).

Sveriges skyddsrumsbestand består av cirka 64 000 skyddsrum vilka rymmer ungefär 7 miljoner människor. Tanken med skyddsrum är inte att hela Sveriges befolkning ska rymmas. De ska finnas i områden med hög befolkningstäthet vilka ofta saknar andra acceptabla skydd (MSB 2019a). Av denna anledning behöver skyddsrum inte finnas på landsbygden där källare eller annat skydd ofta finns. Skyddsrum ska finnas i skyddsrumstötter (Nordlander & Marcusson 2019).

I fredstid är skyddsrummet en vanlig lokal, men som har en kompletterande skyddsfunktion. Fredsanvändningen av lokalen är fri men ska vara sådan att det med enkelhet går att ställa i ordning för skyddsrumständamål inom två dygn. Förråd, cykelrum eller föreningslokaler är därför vanliga fredsanvändningar (MSB 2019a). Ett fåtal större skyddsrum används som garage (MSB 2021c).

Skyddsrummen är fördelade i olika sorters byggnader, exempelvis skolor, bostadshus och industrier (MSB 2021a). Skyddsrum kan vara inrymda i en anläggning som förklarats som skyddsobjekt. Vissa av dessa kan vara av "hemlig natur" (Nordlander & Marcusson 2019). I övrigt finns inga sekretesskäl till att hemlighålla skyddsrum, de är till för civilbefolkningen.

Det har inte byggts några nya skyddsrumspplatser sedan 2002. Vad gäller befintligt skyddsrumsbestand så har riksdagen konstaterat att det är en resurs som ska värnas eftersom det finns en risk för att behov av skydd uppkommer (MSB 2021a). För att tas ur drift, avvecklas eller rivs krävs att särskilt skäl föreligger och att det beslutats av MSB. Extra försiktighet råder vid avveckling av skyddsrum i skyddsrumstötter. Skyddsrummen ska värnas och nya skyddsrum kan byggas för att vidmakthålla beståndet. Med det sagt gäller att skyddsrum idag inte ska byggas för att täcka ett nytt

behov av skyddsrumspatser. En osäkrare omvärldssituation och fördjupad hotbild kan dock utgöra skäl för att börja bygga nya skyddsrum. Generellt saknas skyddsrum i nybyggda områden (Försvarsberedningen 2017). Vid eventuell framtida nybyggnation av skyddsrum ska antal platser bestämmas utifrån befolkningsutvecklingen i området (MSB 2019a). Att civilbefolkningen hinner till skyddsrummen i tid är utgångspunkten för placeringen av skyddsrum (FOI 2017).

Skyddsrum har en livslängd på minst 50 år. Många har behov av modernisering trots att det genomförs åtgärder för att upprätthålla deras förmåga. MSB bedriver tillsyn så att de behåller sin funktion. Skyddsrumsbeståndet i skyddsrumstötter är prioriterat för tillsyn och underhåll (MSB 2019a).

4.2 Om kriget kommer

För att skyddsrum ska kunna skydda civilbefolkningen vid väpnat angrepp behöver civilbefolkningen ha kännedom om dem. Cleverby och Bystedt (2016) visade att inte mer än 20 procent vet var närmsta skyddsrum ligger i förhållande till sin bostad. Studien gjordes på 690 personer i olika åldrar.

Två år senare skickades broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” ut till samtliga hushåll i Sverige på uppdrag av regeringen som en förberedelse inför bland annat militära konflikter. I broschyren uppmanas civilbefolkningen att ta reda på var närmaste skyddsrum finns både dag- och nattetid. Vid flyglarm ska det närmaste skyddsrummet omedelbart uppsökas, tillhörighet till något speciellt skyddsrum finns inte (MSB 2018). En skyddsrumskarta där alla skyddsrum visas finns på MSB:s webbplats (MSB 2021a).

Skylt fastställd av MSB (Figur 4) ska sitta uppsatt på husfasaden, även i fredstid, så att det utifrån är tydligt att ett skyddsrum finns. En skylt bredvid dörren till skyddsrummet ska också finnas (MSB 2019a).



Figur 4. Utseende på skylt som finns uppsatt för att civilbefolkningen ska hitta till skyddsrummet (MSB 2021c).

I skyddsrummet finns värme, ventilation, toalettmöjligheter och dricksvatten, däremot inte livsmedel (MSB 2019a).

4.3 Skyddsrumsansvar

För att skyddsrumsvksamheten ska fungera krävs att uppgifter löses. Skyddsrummen måste planeras för, bekostas och förvaltas. Examensarbetets frågeställningar handlar om planering av skyddsrum där MSB och kommuner har det huvudsakliga ansvaret.

4.3.1 MSB

MSB:s ansvar regleras i förordning (2006:638) om skyddsrum.

MSB är, enligt 1 kap. 2 § förordning (2006:638) om skyddsrum, beslutande myndighet vad gäller skyddsrum och beslutar om skyddsrumskbehovet samt var skyddsrum ska finnas. Den kontinuerliga uppgiften enligt samma § är att tillhandahålla ett ständigt uppdaterat och detaljerat skyddsrumregister över befintliga och planerade skyddsrum.

Om staten beslutar om medel till nybyggnation av skyddsrum, ska MSB besluta om byggandet av skyddsrum och kontrollera skyddsrummet för att säkerställa skyddsförmågan och att montering av skyltar har skett (3 kap. 1 § förordning (2006:638) om skyddsrum).

4.3.2 Fastighetsägare

Fastighetsägarens ansvar regleras i 4 kap. lag (2006:545) om skyddsrum.

Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där ett skyddsrum finns besitter ansvaret att utifrån, med skylt, visa att ett skyddsrum finns (4 kap. 3 § lag (2006:545) om skyddsrum). Dessutom har ägaren skyldigheten att underhålla skyddsrummet och tillhörande utrustning så att kapaciteten säkerställs (4 kap 1 § lag (2006:545) om skyddsrum). Ifall skyddsförmågan behöver förbättras måste fastighetsägaren vidta åtgärder (4 kap. 2 § lag (2006:545) om skyddsrum). Skyddsrumsutrustningen får inte användas i fredstid utan ska vara förvarad i ett förråd (MSB 2019a).

Vid höjd beredskap ska ägaren återställa skyddsrummet från den valfria användningen till skyddsrumsanvändning så att människor kan söka skydd där (4 kap. 3 § lag (2006:545) om skyddsrum).

4.3.3 Byggherre

Enligt 3 kap. 3 § lag (2006:545) om skyddsrum är byggherren skyldig att underrätta MSB vid avsikt att bygga, ifall bygglov eller anmälan krävs och fastigheten är inom skyddsrumstättort. Tanken är att möjliggöra att skyddsrum kan inrättas i samband med nybyggnation av byggnad. Enligt andra stycket kan regeringen eller en myndighet som regeringen utser, meddela föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten. Det gjordes 2006 av Statens räddningsverk, tidigare utsedd myndighet, och innebär att byggherren idag är undantagen underrättelseskyldighet i hela Sverige (1-2 §§ Statens

räddningsverks föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen (2006:545) om skyddsrum).

Inför tekniskt samråd ska byggherren, efter uppmaning från byggnadsnämnden, redovisa eventuell förekomst av skyddsrum i byggnaden (MSB 2019a).

4.3.4 Kommun och byggnadsnämnd

Kommunen har ansvar för att beakta skyddsrum vid planläggning och lovgivning, se kapitel 5. MSB vill att kommunerna, i samband med eventuell nybyggnation av skyddsrum, tar mer ansvar för skyddsrummen (MSB 2017).

Enligt 3 kap. 1 § 2 st. lag (2006:545) om skyddsrum ska kommunen, när MSB begär det, lämna uppgifter om planerade byggnadsåtgärder och andra förhållande av betydelse för MSB:s beslut i frågor om byggande av skyddsrum. Vad gäller befintliga skyddsrum ska MSB kunna yttra sig över tänkta åtgärder.

Vid åtgärd som kräver exempelvis bygglov, rivningslov och anmälan ska byggnadsnämnden hålla ett tekniskt samråd. Inför tekniskt samråd som rör en befintlig byggnad innehållandes ett skyddsrum ska MSB få yttra sig om byggnadstekniska frågor (10 kap. 17 § PBL), för att garantera att skyddsförmågan i befintliga skyddsrum vidhålls. Åtgärder kan påverka skyddsrumsfunktionen antingen direkt eller indirekt, varför en åtgärd i en del av byggnaden kan påverka ett skyddsrum i andra delen av byggnaden. Exempelvis påverkas tillgängligheten när en tillbyggnad blockerar eller försvårar in- och utrymningsvägar. Lufttillförsel kan också påverkas av byggnadsåtgärder. Byggnadsnämnden ska beakta MSB:s yttrande (MSB 2019a).

5 Skyddsrum som ett allmänt intresse

Kapitel fem avser att beskriva skyddsrum som ett allmänt intresse enligt PBL.

5.1 Allmänna intressen

I frågor som prövas enligt PBL, såsom planläggning och lovgivning, ska kommunen ta hänsyn till de allmänna intressena och de enskilda intressena (2 kap. 1 § PBL), vid motstridighet sker en avvägning mellan dessa. Allmänna intressen kan kort beskrivas som intressen som är gemensamma för hela eller delar av kommunen och dess invånare och finns i 2 kap. PBL och i miljöbalkens hushållsbestämmelser. Vad som är ett enskilt intresse beskrivs inte i PBL, istället uppkommer det när en enskild påverkas av planläggning eller lovbeslut (Boverket 2020a).

Allmänna intressen ska beaktas i frågor som prövas enligt PBL. Utgångspunkten för bedömningen i planläggning och lovgivning är att mark- och vattenområden ska nyttjas för det eller de ändamål som områdena lämpar sig bäst för, med tanke på beskaffenhet, läge och behov. Användning som ur allmän synpunkt medför en långsiktigt god hushållning ska ha företräde (2 kap. 2 § PBL). Paragrafen hänvisar till bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. MB som ska tillämpas i prövning av frågor enligt PBL.

Hushållsbestämmelserna i 3 kap. 2-9 §§ MB anger åtta allmänna intressen enligt PBL:

- Stora mark- och vattenområden som inte alls eller minimalt berörs av exploateringsföretag eller utstår andra ingrepp i miljön (3 kap. 2 § MB).
- Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga ur ekologisk synpunkt (3 kap. 3 § MB).
- Jord- och skogsbruk som är av nationell betydelse (3 kap. 4 § MB).
- Mark- och vattenområden som är värdefulla för rennäringen, yrkesfisket eller vattenbruket (3 kap. 5 § MB).
- Mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt som är av värde för natur, kultur eller friluftslivet (3 kap. 6 § MB).
- Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material (3 kap. 7 § MB).
- Mark- och vattenområden som är särskilt passande för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (3 kap. 8 § MB).
- Mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvaret (3 kap. 9 § MB).

Vid planläggning och lovgivning måste marken vara lämplig, ur allmän synpunkt, för det den ämnas användas till (2 kap. 4 § PBL).

5.1.1 Totalförsvarets intressen

Mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvaret är ett allmänt intresse (3 kap. 9 § 1 st. MB), se figur 5. I intresseavvägningen ges totalförsvarets intressen företräde framför övriga intressen (3 kap. 10 § MB).

3 kap. 9 § MB

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Figur 5. Totalförsvarets intressen är ett allmänt intresse enligt PBL.

Totalförsvarets intressen ska, för att vara ett allmänt intresse, ha ett starkt behov av mark- och vattenområdena, antingen nu eller i framtiden. Att välja en annan plats ska inte kunna göras med enkelhet. Områdena ska direkt eller indirekt vara betydande för totalförsvarets intressen (MSB 2021a).

De områden som 3 kap. 9 § 1 st. MB syftar på är bland annat områden som behövs för att möjliggöra satsningar inom något av de prioriterade områdena enligt totalförsvarspropositionen (2020/21:30), till exempel befolkningsskyddet (se avsnitt 3.2.4 för alla prioriterade områden). De prioriterade områdena är alltså totalförsvarets allmänna intressen tillsammans med områden för evakuering eller inkvartering, potentiella strategiska mål och totalförsvarsviktig verksamhet (MSB 2021a). Totalförsvarets militära intressen innefattar bland annat hamnar, signalspaning och övningsfält. En del intressen är sekretessbelagda (Boverket 2020a).

Frågan ”Har planen beaktat de prioriterade områdena inom totalförsvaret?” finns med i MSB:s vägledning om totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen som en viktig fråga att beakta vid översiktsplanering (2021a).

Riksintresse för civilt försvar

Mark- och vattenområde av betydelse för totalförsvaret kan pekas ut som riksintressen (3 kap. 9 § 2 st. MB), se Figur 5. MSB ska identifiera riksintressen enligt 3 kap. 9 § PBL (MSB 2021a). Ett par år efter att totalförsvarsplaneringen återupptagits började processen med att analysera om några civila anläggningar är av särskild betydelse för att bli riksintressen för civilt försvar. Först 2020 pekades tre områden med fyra anläggningar ut som riksintressen för civilt försvar (MSB 2020):

- Statens veterinärmedicinska anstalt vid Ultuna i Uppsala kommun
- Konvex i Karlskoga kommun
- P3- och P4-laboratorierna vid Folkhälsomyndigheten i Solna kommun.

5.1.2 Befolkningsskyddet

Befolkningsskyddet ingår i det civila försvaret och därför också i totalförsvaret. Befolkningsskyddet enligt 2 kap. 6 § 1 st. p.3 PBL (se Figur 6) är ett allmänt intresse och ska beaktas vid planläggning, lovgivning och övriga byggnationer.

2 kap. 6 § 1 st. p.3 PBL

Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. ...
2. ...
3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...

Figur 6. Befolkningsskyddet är ett allmänt intresse enligt PBL.

Allmänna intressen enligt 2 kap. 6 § PBL är skyddsrum (framförallt i skyddsrumstäter), utomhusvarning och mark som behövs för räddningstjänst under höjd beredskap.

Frågan ”Berör planen anläggningar som är viktiga för befolkningsskyddet?” finns med i MSB:s vägledning om totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen som en viktig fråga att beakta vid detaljplanering (2021a).

5.1.3 Skyddsrum

Att befolkningsskyddet är ett allmänt intresse framkommer dels genom 3 kap. 9 § MB som ett område av betydelse för totalförsvaret och dels av 2 kap. 6 § PBL, det vill säga i dubbel bemärkelse. Skyddsrum är en del av befolkningsskyddet och är därför också ett allmänt intresse. Att skyddsrum är ett allmänt intresse betyder att de alltid ska beaktas vid planläggning och lovgivning. Skyddsrummen kan beaktas exempelvis genom att använda skyddsrumskartan på MSB:s webbplats. Planläggning eller lovgivning kan fördröjas eller fördröjas om skyddsrum inte tas hänsyn till, därmed ska skyddsrummen beaktas tidigt i processen (MSB 2021a).

6 Resultat

Kapitel sex avser att redogöra för examensarbetets empiriska del som är uppdelad i tre olika studier. Kapitlet är uppdelat i tre avsnitt där ett avsnitt redogör för resultatet av en studie. Genom kapitlet ges för vissa avsnitt även korta sammanställningar.

6.1 Studie av skyddsrumskrav

Examensarbetets inledande studie syftade till att ta reda på om ett underskott eller överskott av skyddsrumspplatser finns i 121 tätorter där skyddsrum ska finnas. Ett underskott av skyddsrumspplatser innebär att skyddsrumskrav finns. Om resultatet av denna studie visar på ett underskott av skyddsrumspplatser i många tätorter betyder det att resultatet av de två nästföljande studierna, det vill säga kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning är viktiga.

Resultatet av studien finns i Bilaga 1. I studien framkommer att det totala antalet skyddsrumspplatser är större än befolkningen i 86 tätorter och att det totala antalet skyddsrumspplatser är mindre än befolkningen i 35 tätorter. Det innebär att underskottet av skyddsrumspplatser är ungefär 29 procent. De studerade tätorterna är alla skyddsrumstättor vilka är prioriterade att ha skyddsrum. Skyddsrumskravet är ungefär det samma som i FOI:s undersökning från 2017 (29 % jämfört med 27 %).

Eventuellt skyddsrumskrav per tätort för alla 121 tätorter finns samlat i Bilaga 1. I detta avsnitt visas resultatet från studiens största tätorter samt för utvalda områden, där procentsatsen för skyddsrumskrav är högre än studiens totala skyddsrumskrav på nästan 30 procent.

Sammanställning 6.1



Studien identifierar ett underskott av skyddsrumspplatser i nästan 30 procent av de studerade tätorterna. Inför eventuell framtida nybyggnation är det viktigt att kommuner kan hantera skyddsrum vid planläggning och lovgivning.

6.1.1 Skyddsrumskrav i studiens tio största tätorter

Av studiens tio, till befolkningen, största tätorter finns det behov av skyddsrum i sex av dessa, se Tabell 1. De tio tätorterna är, undantaget Jönköping, också de med flest antal skyddsrumspplatser. Sedan byggnation av skyddsrum upphörde 2002 har rimligtvis befolkningen ökat mycket i storstäderna vilket förklarar att de största tätorterna har en större andel i behov av skyddsrum, 60 procent jämfört med studiens totala skyddsrumskrav på nästan 30 procent.

Tabell 1. Utdrag ur Bilaga 1. Överskott respektive underskott av skyddsrum i studiens tio största tätorter. Sorterade enligt tätortsbefolkning i fallande ordning.

Tätortskod	Tätortsnamn	
T0336	Stockholm	
T4368	Göteborg	
T3604	Malmö	
T0656	Uppsala	
T6376	Västerås	
T6188	Örebro	
T1152	Linköping	
T3452	Helsingborg	
T1544	Jönköping	
T1192	Norrköping	

	Totala antalet skyddsrumspplatser är större än befolkningen (4 tätorter).
	Totala antalet skyddsrumspplatser är mindre än befolkningen (6 tätorter).



6.1.2 Skyddsrumskrav i Storstockholm

Av studiens tätorter som tillhör Stockholms län, också Storstockholm (NE 2020c), finns det behov av skyddsrum i sex av nio tätorter, se Tabell 2. De tätorter med skyddsrumskrav är mer centralt placerade i länet än de utan skyddsrumskrav. Exempelvis ligger både Norrtälje och Södertälje, som har ett överskott av skyddsrumskrav, i utkanten av länet. Närheten till Stockholms tätort påverkar, generellt sett, folkmängden och inflyttningsmängden till tätorten, vilket förklarar bristen på skyddsrumskrav till befolkningen i just dessa tätorter.

Skyddsrumskravet i Storstockholm är knappt 70 procent vilket är högre än studiens totala skyddsrumskrav på 30 procent. Sedan byggnation av skyddsrum upphörde 2002 har rimligtvis befolkningen ökat mycket i Storstockholm vilket förklarar en större andel utan skyddsrumskrav till hela befolkningen. Även i FOI:s studie 2017 utmärkte sig Storstockholm med sitt underskott av skyddsrumskrav.

Tabell 2. Utdrag ur Bilaga 1. Överskott respektive underskott av skyddsrumskrav i Storstockholm. Sorterade enligt tätortskod i stigande ordning.

Tätortskod	Tätortsnamn	Länsnamn	
T0228	Lidingö	Stockholm	
T0240	Märsta	Stockholm	
T0252	Norrtälje	Stockholm	
T0336	Stockholm	Stockholm	
T0356	Södertälje	Stockholm	
T0372	Tumba	Stockholm	
T0388	Vallentuna	Stockholm	
T0404	Västerhaninge	Stockholm	
T0408	Åkersberga	Stockholm	

	Totala antalet skyddsrumskrav är större än befolkningen (3 tätorter).
	Totala antalet skyddsrumskrav är mindre än befolkningen (6 tätorter).

6.2 ÖP-studie

Totalförsvarets intressen ska beaktas i översiktsplanen, se avsnitt 5.1.1.

Befolkningsskyddet ska beaktas i översiktsplanen, se avsnitt 5.1.2. Befolkningsskyddet är dessutom ett av de åtta prioriterade områdena inom totalförsvaret, enligt totalförsvarspropositionen (2020/21:30) och finns med på MSB:s checklista vid översiktsplanering. Det innebär att befolkningsskyddet är ännu betydelsefullare att beakta i översiktsplanen.

Skyddsrum bör beaktas i översiktsplanen som en del av befolkningsskyddet och totalförsvaret, se avsnitt 5.1.3.

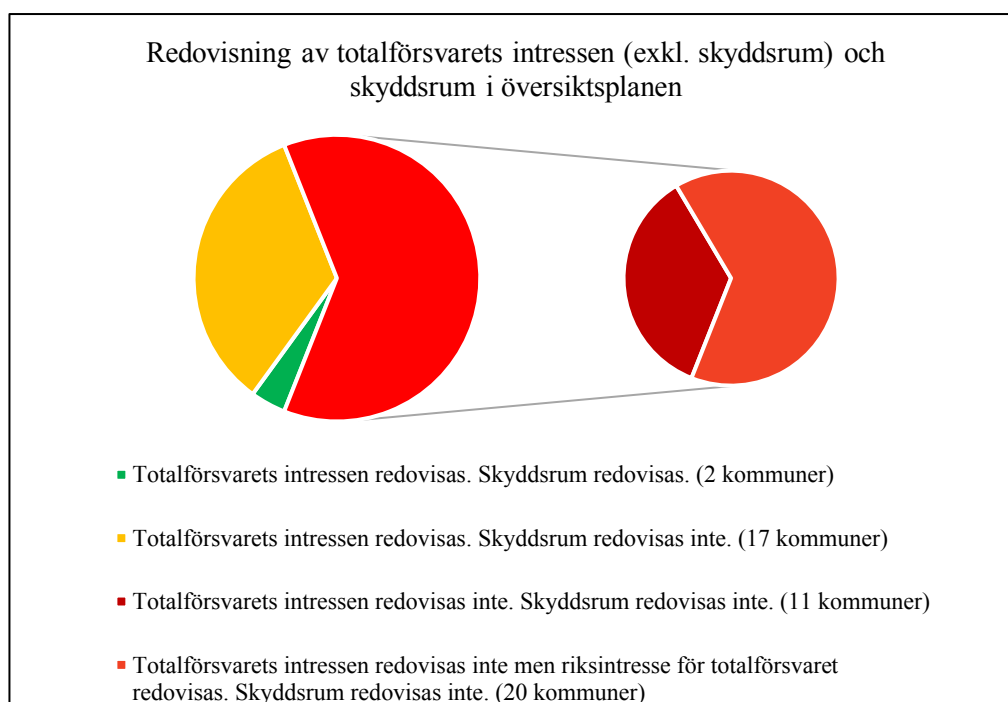
Studien har gjorts genom att se hur vanligt förekommande det är att kommunerna redovisar totalförsvarets intressen, befolkningsskyddet och skyddsrum i sina översiktsplaner. Skyddsrum är en del av totalförsvaret men för denna studie har skyddsrum brutits ut, det vill säga att totalförsvarets intressen syftar på andra intressen än skyddsrum. Undersökningen av skyddsrum har gjorts för sig. 50 översiktsplaner har studerats. Resultatet illustreras i Figur 7.

För att totalförsvarets intressen ska anses vara beaktade i översiktsplanen krävs att 3 kap. 9 § 1 st. MB redovisas, se Figur 5 på sida 40. Det finns intressen för totalförsvaret som av Försvarsmakten eller MSB är utpekade som riksintressen (3 kap. 9 § 2 st. MB). Riksintressen ska också redovisas i översiktsplanen men hanteringen av totalförsvarets intressen är inte fullbordad om det endast redovisats riksintressen för totalförsvaret. 20 kommuner i studien ansågs på grund av detta inte ha redovisat totalförsvarets intressen.

19 kommuner redovisar totalförsvarets intressen (exklusive skyddsrum) i översiktsplanen vilket motsvarar knappt 40 procent.

Endast två kommuner redovisar skyddsrum. Att ha redovisat skyddsrum innebär att del av befolkningsskyddet och totalförsvarets intressen har beaktats. De två kommuner som redovisar skyddsrum beskriver även andra intressen för totalförsvaret.

Redovisning av skyddsrum speglar redovisningen av befolkningsskydd. De 48 kommuner som inte redovisar skyddsrum tar inte heller upp annan del av befolkningsskyddet. De två kommuner som redovisar skyddsrum beaktar också befolkningsskyddet.



Figur 7. Redovisning av totalförsvarets intressen (exklusive skyddsrum) och skyddsrum i 50 kommuners översiktsplaner. Att skyddsrum redovisas innebär att del av befolkningsskyddet beaktas.

Sammanställning 6.2

19 av 50 kommuner redovisar totalförsvarets intressen i översiktsplanen.
Två av 50 kommuner redovisar skyddsrum i översiktsplanen.

Studien identifierar att det inte är prioriterat att redovisa totalförsvarets intressen och skyddsrum i översiktsplanen.

6.2.1 Redovisning av skyddsrum i översiktsplan

Skyddsrum i översiktsplanen förekommer i två kommuner. Nedan följer exempel från de två kommunerna.

Exempel på en kommuns översiktsplan från 2013:

”Enligt kommunens beslut i samråd med Länsstyrelsen är området kring Skavsta flygplats skyddsområde. I övriga delar av kommunen ställs inga krav på skyddsrum vid nybebyggelse.”

Exempel på en kommuns översiktsplan från 1991:

I översiktsplanen står att

- vissa områden är skyddsrumsorter (enligt Skyddsrumsförordning (1979:90) som upphävdes år 1995), vilka är områden där skyddsrum ska byggas
- ett så kallad skyddsrumsbeked från byggnadsnämnden behövs för bygglovsansökningar inom skyddsrumsorter
- skyddsrumsorter framgår av skyddsrumspaner.

Sammanställning 6.2.1

De kommuner som redovisar skyddsrum i översiktsplanen skriver om eventuella krav på nybyggnation av skyddsrum.

6.3 Enkätstudie

Resultatet av enkäten i sin helhet presenteras i Bilaga 3.

Enkäten skickades den 18 februari 2021. Enkäten hölls öppen för svar till den 18 mars 2021 och det inkom totalt 32 unika svar, det vill säga svar från 32 kommuner. Tjänstemännen som i kommunens plats besvarat enkäten arbetar främst som byggnadsinspektörer/bygglovshandläggare, planarkitekter och förvaltningschefer. Enkäten bestod av fyra frågor med de slutna svarsalternativen ”Ja”, ”Nej” och ”Vet inte” som svarsform. Två av frågorna, när den svaranden angav ”Ja”, hade friskrivning som svarsform och gav den svaranden möjlighet att exemplifiera. I Bilaga 3 finns ett urval av inkommande friskrivnings svar.

I detta avsnitt redovisas svar på alla fyra frågor.

Fördelningen av svaren i de slutna frågorna tolkar författaren som att frågorna var tydligt ställda och på en lämplig svårighetsnivå. Resultatet är därför av tillräcklig kvalitet för att diskutera/analysera och vara till hjälp för att formulera en slutsats. Studien hade inte varit nödvändig om svaren på frågorna var helt självklara, då hade tydlighet redan funnits i hur skyddsrum bör hanteras. Av denna anledning är svaren ”Vet inte” fördelaktiga. Studien bidrar med ett nytt perspektiv om hur kunskapen om hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning ser ut hos kommunerna.

6.3.1 Beaktande av befolkningsskyddet generellt (fråga 1)

Fråga nummer ett i enkäten handlade om befolkningsskydd vid planläggning och lovgivning.

Beaktar din kommun den tredje punkten i 2 kap. 6 § 1 st. PBL, d.v.s. befolkningsskyddet?

Endast hälften (56 %) av kommunerna anser sig beakta befolkningsskyddet vid planläggning och lovgivning.

De kommuner som uppgav att de beaktar befolkningsskyddet fick exemplifiera hur det görs. Exempelvis genom

- ett tillägg till översiktsplan
- bevakning på kommunens skyddsrum
- att ta ställning om detaljplaner berör skyddsrum
- att beakta skyddsrum vid ombyggnad eller tillbyggnad
- att ta hänsyn till skyddsrum vid planläggning och i bygglovsärenden
- att vid bygglovsansökningar som gäller befintliga byggnader, kolla om det finns skyddsrum som berörs och i så fall skicka remiss till MSB
- att uppmärksamma frågan vid planläggning, dock regleras den inte närmre i detaljplan.

Många av de beskrivna åtgärderna ovan berör skyddsrum och då framförallt befintliga skyddsrum.

En kommun visar på en förberedelse inför att eventuell nybyggnation av skyddsrum påbörjas. Kommunen citeras:

”Även om det inte planeras för några nya skyddsrum för tillfället så finns det utrymme för det. Vi placerar inte heller något i den bebyggda miljön som skulle motverka syftet med bestämmelsen.”

6.3.2 Beaktande av skyddsrum generellt (fråga 2)

Fråga nummer två i enkäten handlade om skyddsrum vid detaljplaneläggning och lovgivning.

Har din kommun några rutiner för att uppmärksamma om skyddsrum berörs av ett projekt? Om "Ja", ge exempel i text på nästa sida.

Majoriteten (66 %) av kommunerna har rutiner för att uppmärksamma om skyddsrum berörs av ett projekt. Att rutiner finns innebär att skyddsrum beaktas. Kommunerna med rutiner fick beskriva sina rutiner.

Exempel på rutiner:

- Kontrollera om aktivt skyddsrum finns på fastigheten genom MSB:s skyddsrumskarta.
- Ta till 10 kap. 17 § PBL (om tekniskt samråd med MSB) ifall ett nytt projekt kan förväntas påverka ett befintligt skyddsrum. Alla byggnadsåtgärder inom aktuell byggnad som direkt eller indirekt kan komma att påverka skyddsrumsfunktionen omfattas av 10 kap 17 § PBL. Förutom direkta ingrepp i själva skyddsrummet omfattas även exempelvis tillbyggnader som blockerar eller försvårar in- och utrymningsvägar, lufttillförsel med flera skyddsfunktioner inom byggnaden.
- Använda MSB:s handbok SR 15 (MSB 2019a) ifall ett nytt projekt kan förväntas påverka ett befintligt skyddsrum.

- En punkt ”kontroll om skyddsrum finns” i en checklista inför planbesked samt vid granskning av bygglov och anmälningspliktiga åtgärder.

6.3.3 Beaktande av skyddsrum vid bygglov och rivningslov (fråga 3 och 4)

Fråga nummer tre och nummer fyra i enkäten handlade om skyddsrum vid lovgivning.

Att informera fastighetsägare att ha skyddsrum i åtanke vid lovärenden är ett sätt för kommunen att beakta skyddsrum. På så vis ökar sannolikheten att skyddsrummen hanteras korrekt och risken minskar för hinder i lovprocessen.

Majoriteten (59 %) av kommunerna uppger att de informerar den som söker bygglov eller gör en bygglovsanmälan att bevaka om skyddsrum, i andra delar av byggnaden, kan komma att beröras. Det kan till exempel vara tillgängligheten, funktionen eller det fysiska skyddet som påverkas.

Fastighetsägaren har en skyldighet att söka tillstånd hos MSB för avveckling av skyddsrum. 84 procent av kommunerna uppger den som ansöker om rivningslov att även söka tillstånd hos MSB för avveckling av eventuellt skyddsrum. Endast en kommun uppgav att de inte gjorde det. Informationen är enkel att förmedla för kommunen och resultatet visar att många kommuner uppger om det.

7 Diskussion

Kapitel sju avser att diskutera examensarbetets frågeställningar, bakgrund, teori och empiri.

7.1 Ett modernt befolkningsskydd

Efter andra världskriget byggde Sverige upp ett befolkningsskydd som var så omfattande att få länder i världen kunde mäta sig med det. 50 år senare bytte Sverige inriktning helt och skyddsrumbyggandet slutade. Sverige har gått från att kunna förse sin befolkning med skydd till att inte kunna göra det. För ett land som varit storsatsande på befolkningsskyddet hade det varit mer naturligt med en kontinuerlig nybyggnation av skyddsrum. Vanligtvis går samhällsutvecklingen framåt med åren, men vad gäller befolkningsskyddet var Sverige bättre förberett i dåtid. Vad krävs egentligen för att vi ska nå ett tillräckligt befolkningsskydd i nutid?

Ett modernt befolkningsskydd är ett starkt befolkningsskydd. Efter beslutet om återupptagen totalförsvarsplanering 2015 påbörjades planeringen mot ett modernt befolkningsskydd. I totalförsvarspropositionen 2020/21:30 tydliggjordes att befolkningsskyddet är ett av de åtta prioriterade områdena för den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Skyddsrum ingår i befolkningsskyddet men i dagsläget finns ett underskott av skyddsrum, framförallt med anledning av att det inte byggts några sedan 2002. I 30 procent av de tätorter där skyddsrum bör finnas saknas skyddsrum för att skydda hela sin befolkning, enligt studien av skyddsrumbehov. Om skydd för befolkningen inte kan tillgodoses på annat sätt behöver fler skyddsrum byggas vilket ännu inte beslutats om. MSB föreslog 2017 att 50 000 skyddsrumplatser behöver byggas men ytterst är det riksdag och regering som beslutar om skyddsrummens framtid. Det är kostsamt att bygga skyddsrum, ett normalskyddsrum med 100 platser i samband med uppförande av ny byggnad kostar en miljon kronor. Det ska varken bekostas av kommun eller fastighetsägare utan det är staten som måste avsätta medel till nybyggnation av skyddsrum. Staten har bekostat hela Sveriges skyddsrumsbestand och äger därför själva skyddsrumsfunktionen. Staten ska se till alla medborgare varav att hålla medborgarna säkra och vid liv vid väpnat angrepp är centralt.

Eftersom syftet med skyddsrum inte är att komma till användning ska tillgången till skyddsrum liknas med en försäkring som samhället tecknat. Försäkringen är dock inte så täckande som förväntat, då samhället i händelse av ett väpnat angrepp idag inte har tillräckligt med skyddsrum för att skydda befolkningen.

Ett lämpligt sätt att påbörja nybyggnation av skyddsrum är att besluta att Statens räddningsverks föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen (2006:545) om skyddsrum ska sluta gälla. Det hade medfört att byggherre vid planer om bygggård som är bygglovs- eller anmälningspliktig och som är inom skyddsrumstättort, måste underrätta MSB. Då kan MSB analysera om aktuell

fastighet ligger på sådan plats där satsningar ska göras, och i så fall besluta att skyddsrum ska byggas i samband med nybyggnation. Vidare medför det möjlighet att kontrollera i vilken takt skyddsrum byggs.

Oavsett dagens skyddsrumskrav så är det riksdag och regering som beslutar om skyddsrummens framtid. Befolkningsskyddet är ett prioriterat område för den återupptagna totalförvarsplaneringen, men skyddsrum är inte det enda som kan tillgodose det. Hittills saknas beslut om att fler skyddsrum ska byggas. En anledning är omfattande utredningar som måste göras för att säkerställa att skyddsrum är rätt val. Skyddsrum till all civilbefolkning som behöver det kanske inte är den lämpligaste lösningen utan befintliga skyddsrum kanske kan kombineras med en annan del av befolkningsskyddet, exempelvis evakuering. Viss typ av industrier kan tänkas ha en konstruktion som är tillräcklig motståndskraftig och därför kan iståndsättas vid behov.

I en perfekt värld hade Sverige rustats för alla typer av kriser. Idag måste prioriteringar gällande kriser göras, där typ av kris, krisens grad och krisens sannolikhet vägs ihop. Att totalförvarsbeslutet togs 2015 berodde på en ökad sannolikhet för ett väpnat angrepp mot Sverige, något som talar för att nybyggnation av skyddsrum bör inledas inom en nära framtid.

7.2 Skyddsrum som ett allmänt intresse

Skyddsrum är ett allmänt intresse i dubbel bemärkelse, som en del av befolkningsskyddet (2 kap. 6 § 1 st. p.3 PBL) och som en del av ett prioriterat område för den återupptagna totalförvarsplaneringen, det vill säga ett intresse för totalförsvaret (3 kap. 9 § 1 st. MB). Allmänna intressen ska beaktas vid planläggning och lovgivning.

Inför att eventuell nybyggnation av skyddsrum påbörjas kan kommunerna förbereda sig, framförallt i översiktsplaneringen. Översiktsplanen är vägledande och detaljplanen är bindande, i båda ska hänsyn tas till skyddsrum. Även om befintlig bebyggd miljö behandlas i översiktsplanen är översiktsplanens huvudsakliga uppgift att visa hur kommunen förväntas utvecklas decennier framåt. Det är därmed främst framtida nybyggnation av skyddsrum som bör redovisas i översiktsplanen. Om skyddsrum beaktas redan i översiktsplanen blir kommunens ställning i frågan tydligare och besluten i efterföljande processer ges en tydligare inriktning. Få kommuner (två av 50 undersökta kommuner) väljer att redogöra för om krav på nybyggnation av skyddsrum finns. Eftersträvansvärt hade varit om fler kommuner tog ställning avseende skyddsrum i översiktsplanen och därmed hade bidragit med en förutsebarhet och trygghet inför efterföljande processer, exempelvis detaljplan och bygglov.

Skyddsrum kan beaktas på olika sätt beroende på process och åtgärd. Exempelvis kan kommunen stämma av med MSB:s skyddsrumskarta, ha rutiner för hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning eller informera fastighetsägare eller byggherrar om att beakta eventuella skyddsrum. 66 procent av de undersökta

kommunerna har rutiner för att uppmärksamma om skyddsrum berörs av ett projekt. Mer specifikt så beaktar 59 procent och 84 procent av kommunerna skyddsrum vid prövning av bygglov respektive rivningslov. Vid lovgivning uppmärksammas skyddsrummen genom att upplysa fastighetsägare. Vid bygglov eller bygglovsanmälan ska befintliga skyddsrum skyddsförmåga beaktas. Vid rivningslov där befintligt skyddsrum finns ska avveckling hos MSB sökas. Det är alltså huvudsakligen befintliga skyddsrum som ska beaktas vid detaljplaneläggning och lovgivning, vilket skiljer sig från beaktandet av skyddsrum vid översiktsplanering där främst framtida skyddsrum ska behandlas. När nybyggnation av skyddsrum inleds ska även framtida skyddsrum beaktas i detaljplaneläggning och lovgivning.

Riksdag och regering beslutar om plan- och bygglagstiftningen varpå kommunen ska följa den. Skyddsrum är ett allmänt intresse som ska beaktas i enlighet med PBL. ÖP-studien och enkätstudien kan tolkas som att det inte är prioriterat att beakta skyddsrum bland kommunerna. Vad kan det bero på? En anledning kan vara osäkerhet i hur själva hanteringen går till. Rutinen att beakta skyddsrum kan kommunerna ha kommit ifrån eftersom det var längesen krig rådde. En av de två kommuner som uppmärksammade skyddsrum som ett avsnitt i översiktsplanen var från 1991. Lagstiftningen såg annorlunda ut då, exempelvis fanns underrättelseskyldighet vid byggnation liknande 3 kap. 3 § lag (2006:545) om skyddsrum som finns idag men som är ”inaktiverad”. Närheten i tiden till kalla kriget måste också ha medfört ett annat förhållningssätt till befolkningsskyddet jämfört med idag. Vid tolkning av resultatet går det att konstatera att kunskap avseende hantering av skyddsrum har gått förlorad sedan dess.

Det är också möjligt att andra mer aktuella intressen får fokus i översiktsplanen. Översiktsplanen ska innehålla det lagen kräver, det är viktigt att det framgår hur olika allmänna intressen är prioriterade i kommunen. Alla allmänna intressen ska beaktas. Dock ska översiktsplanen inte vara för omfattande. En naturlig konsekvens blir att de prioriterade allmänna intressena är de som redovisas i översiktsplanen. Övriga allmänna intressen kan ha varit underlag till översiktsplanen, men redovisas inte i själva översiktsplanen på grund av begränsning av omfattningen. Det är ett krav att översiktsplanen ska vara tydlig varför en effekt av detta kan bli att viktiga allmänna intressen, till exempel skyddsrum, utesluts ur översiktsplanen. Hos kommunen kan det uppstå en svårighet i gränsdragning mellan lagkrav och tydlighet i översiktsplanen.

Kommuner behöver hjälp med hur skyddsrum ska hanteras, framförallt i översiktsplaneringen. Vid detaljplaneläggning och lovgivning när befintliga skyddsrum ska beaktas har majoriteten av kommunerna rutiner och därför bättre koll.

8 Slutsats

Kapitel åtta, examensarbetets sista kapitel, avser att kortfattad besvara examensarbetets frågeställningar. Förslag till vidare studier framförs.

8.1 Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning

Att kalla krigets hotbild upphörde gjorde att försvarsbeslut under 1999-2001 togs, vilket ledde till att skyddsrumbyggnaden upphörde och myndigheters och aktörers planering inför ett väpnat angrepp avstannades. Nu har det gått nästan 20 år, befolkningen i Sverige har ökat och tillgodoseendet av skyddsrum för civilbefolkningen är eftersatt. År 2015 beslutade regeringen att återuppta totalförsvarsplaneringen. Skyddsrum är en del av befolkningsskyddet som är ett av de prioriterade områdena för den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Återupptagen nybyggnation av skyddsrum kommer därför allt närmare. Hur skyddsrum hanteras av kommuner idag utgör förutsättningarna vid eventuell nybyggnation av skyddsrum i framtiden. Det är därför betydelsefullt att kommuner tar sitt skyddsrumsansvar.

8.1.1 Finns det något skyddsrumbehov?

Examensarbetet visar att ett underskott av skyddsrumspplatser finns i nästan 30 procent av de studerade tätorterna. De studerade tätorterna var också utpekade skyddsrumstäter där skyddsrumspplatser till hela befolkningen ska finnas. Därav finns det ett behov av att bygga fler skyddsrumspplatser i de tätorter med ett underskott av skyddsrumspplatser.

8.1.2 Redovisar kommuner skyddsrum i översiktsplanen?

Examensarbetet visar att det är sällan förekommande att kommuner redovisar skyddsrum i översiktsplanen. Trots att skyddsrum, som ett allmänt intresse, bör redovisas i översiktsplanen görs det endast i två av 50 undersökta kommuner.

8.1.3 Hur vanligt är det att kommuner beaktar skyddsrum vid planläggning och lovgivning?

Endast två av 50 undersökta kommuner beaktar skyddsrum i översiktsplanen. Övergripande vid både detaljplaneläggning och lovgivning beaktas skyddsrum av 66 procent av kommunerna. Vid lovgivning uppmärksammas skyddsrummen genom information till fastighetsägare och byggherrar. Mer specifikt så beaktar 59 procent och 84 procent av kommunerna skyddsrum vid prövning av bygglov respektive rivningslov.

De två kommuner som redovisar skyddsrum i översiktsplanen presenterar eventuella krav på nybyggnation av skyddsrum, det handlar således om framtida skyddsrum. Vid detaljplaneläggning och lovgivning är det i synnerhet befintliga skyddsrum som

uppmärksammas. Det verkar te sig mer naturligt för kommuner att beakta befintliga skyddsrum.

Sammantaget utläser författaren att beaktande av skyddsrum varken prioriteras vid planläggning eller lovgivning, trots att skyddsrum behov finns. Det bedöms vara enklare för kommunerna att beakta skyddsrum vid detaljplanläggning och lovgivning, när det alltså berör befintliga skyddsrum, än vid översiktsplanering när andra allmänna intressen ofta prioriteras framför skyddsrummen.

8.1.4 Finns det osäkerheter kring hur skyddsrum bör hanteras vid planläggning och lovgivning?

En möjlig anledning till att beaktande av skyddsrum inte prioriteras vid planläggning och lovgivning är att osäkerheter finns. Trots att det allmänna intresset skyddsrum bör presenteras i översiktsplanen så är det mer undantag än regel. Bristfällig information till kommunerna angående frågan kan vara en anledning.

Examensarbetet tyder på att det råder osäkerhet bland kommunerna angående att skyddsrum ingår i befolkningsskyddet och ska beaktas enligt 2 kap. 6 § PBL. Fler kommuner uppger nämligen att skyddsrum beaktas än att befolkningsskyddet beaktas (66 % jämfört med 56 %), vilket är motsägelsefullt. Om skyddsrum beaktas så beaktas även befolkningsskyddet.

Förutom att detta examensarbete har identifierat osäkerheter i hur skyddsrum ska hanteras så har även MSB (2021a) gjort det och utkom därför med vägledningen om totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, som förhoppningsvis kan tydliggöra hanteringen av skyddsrum vid planläggning och lovgivning. Bättre koll på skyddsrummen minskar risken för hinder vid planläggning och lovgivning idag och ger bättre förutsättningar inför eventuell nybyggnation i framtiden.

8.2 Förslag till vidare studier

Framtiden för skyddsrummen är oviss men om riksdag och regering beslutar om en satsning där fler ska byggas, bör det utredas vilket som är det effektivaste sättet. Exempelvis kan det utredas om byggherren vid initiering av projekt, ska vara skyldig att anmäla avsikten att bygga så att MSB kan utreda om placeringen av fastigheten är sådan att det finns ett underskott av skyddsrum just där. Ett annat eller kompletterande alternativ är att pröva skyddsrumfrågan i anslutning till bygglovsgivning.

Totalförvarsplaneringen har återupptagits och ett modernt befolkningsskydd ska utvecklas. Förslag på en förberedande studie, som blir användbar om nybyggnation av skyddsrum ska starta i Sverige, är att kartlägga vilka områden eller stadsdelar i en stad som har en stor befolkning men få skyddsrum. Generellt saknas skyddsrum i nybyggda områden.

Kommuner bör också, med hjälp av MSB, kartlägga var skyddsrum behov finns för att sedan redovisa det i översiktsplanen. Det kan fungera som en bra förberedande åtgärd inför en återupptagen byggnation av skyddsrum.

Översiktsplanen från 1991 hade ett eget avsnitt om skyddsrum. Närheten i tid till kalla kriget gjorde skyddsrum mer prioriterade i översiktsplaneringen. Idag finns andra mer aktuella intressen. Förslagsvis kan en studie avseende hur översiktsplaner speglar samhällstrender utföras.

Resultatet av examensarbetet visar på att det inte är prioriterat att redovisa skyddsrum i översiktsplanen. Enkätstudien tyder också på oklarheter i hanteringen av skyddsrum i övriga processer. Skyddsrummen beaktas således inte i den grad de bör beaktas. Förslagsvis bör det utredas vad som är anledningen eller anledningarna till det. Det kan vara en medveten prioritering från kommunernas sida eller så, vilket detta examensarbete lutar åt, beror det på osäkerheter i hur skyddsrum faktiskt ska hanteras.

Referenser

- Bennesved, P. (2020). *Sheltered Society Civilian Air raid shelters in Sweden – from idea to materiality, 1918–1940 and beyond*. Malmö: Roos & Tegnér AB
<http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1475546/FULLTEXT01.pdf>
- Boverket (2014a). *Detaljplaneinstrumentet*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/> [2021-04-30]
- Boverket (2014b). *Vad är en detaljplan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan1/> [2021-04-30]
- Boverket (2016). *Byggnadsnämnden*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/> [2021-04-30]
- Boverket (2019a). *Roller och ansvar*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/> [2021-04-30]
- Boverket (2019b). *En- och tvåbostadshus och tomt*. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglovbefriade-atgarder/en--och-tvabostad_tomt/ [2021-05-10]
- Boverket (2020a). *Vägledning om översiktsplanering t.o.m. 2020-03-31* [handbok]. Karlskrona: Boverket
<https://www.boverket.se/globalassets/vagledning/kunskapsbanken/oversiktsplanering/vagledning>
- Boverket (2020b). *Allmänna intressen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/> [2021-04-30]
- Boverket (2021). *Kommunernas översiktsplaner*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/kommunernas-oversiktsplaner/> [2021-04-20]
- Cleverby, A. & Bystedt, M.-T. (2016). *Attityder till skyddsrum i modern tid*. Självständigt arbete på grundnivå, Avdelningen för samhällsvetenskap. Östersund: Mittuniversitetet <http://miun.diva-portal.org/smash/get/diva2:936231/FULLTEXT01.pdf>
- Försvarsdepartementet (2015). *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering* (Regeringsbeslut Fö2015/0916/11FI). Stockholm: Regeringskansliet.

https://www.regeringen.se/4ab3dd/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/regeringsbeslut/regeingsbeslut-5-2015_12_10-uppdrag-till-forsvarsmakten-och-msb-avseende-totalforsvarsplanering.pdf

Försvarsdepartementet (2017). *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) Stockholm: Regeringskansliet.

<https://www.regeringen.se/4b02db/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/ds-2017-66-motstandskraft-inriktningen-av-totalforsvaret-och-utformningen-av-det-civila-forsvaret-2021-20252.pdf>

Försvarsdepartementet (2020). *Totalförsvaret 2021-2025* (Regeringens proposition 2020/21:30). Stockholm: Regeringskansliet. <https://data.riksdagen.se/fil/B7B561D3-E597-42D9-9CEA-0AE2C171AF44>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2017). *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/befolkningsskydd/befolkningsskyddsrapport.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2018). *Om krisen eller kriget kommer*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://rib.msb.se/filer/pdf/28494.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2019a). *Skyddsrum SR 15* [handbok]. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/befolkningsskydd/skyddsrum/handbocker/sr15_gallande_191028.pdf

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2019b). *Befolkningsskydd*.

<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/> [2021-05-02]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2019c). *Frågor och svar om skyddsrum*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/skyddsrum/fragor-och-svar-om-skyddsrum/> [2021-05-17]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2020). *Beslut om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://www.msb.se/contentassets/c540c4f925b641b79af6d060083346a2/beslut-riksintresse-totalforvarets-civila-del-31-jan-2020.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2021a). *Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen* [vägledning]. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29485.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2021b). *Krisberedskap & civilt försvar*. <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/> [2021-05-17]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2021c). *Skyddsrum*. <https://www.msb.se/skyddsrum> [2021-05-17]

Nationalencyklopedin (NE) (2020a). *Kvantitativ metod*. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/kvantitativ-metod> [2021-05-03]

Nationalencyklopedin (NE) (2020b). *Kvalitativ metod*. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/kvalitativ-metod> [2021-05-03]

Nationalencyklopedin (NE) (2020c). *Storstockholm*. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/storstockholm> [2021-05-06]

Nordlander, A. & Marcusson, H. (2019). *Befolkningsskydd i plan- och byggprocessen* [föreläsning]. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. https://sverigesstadsbyggare.se/wp-content/uploads/2019/11/anna-nordlander-mex-dagarna-2019_slutlig.pdf

Statistiska centralbyrån (SCB) (2018). *Befolkningen ökar svagt på landsbygden*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/befolkningen-okar-svagt-pa-landsbygden/> [2021-05-17]

Statistiska centralbyrån (SCB) (2020). *Statistiska tätorter 2018; befolkning, landareal, befolkningstäthet*. www.scb.se/MI0810 [2021-01-22]

Statistiska centralbyrån (SCB) (2021). *Sveriges befolkning*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/> [2021-05-17]

Statistiska centralbyrån (SCB) (u.å.). *Öppna geodata för tätorter*. <https://www.scb.se/vara-tjanster/oppna-data/oppna-geodata/tatorter/> [2021-04-30]

Sveriges riksdag (2020). *Totalförsvaret 2021-2025*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/totalforsvaret-2021-2025_H801FöU4 [2021-05-02]

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (2017). *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut


























Bilagor

Bilaga 1. Resultat av skyddsrumskrav

Antal skyddsrumspplatser i förhållande till befolkning i respektive tätort.

 Totala antalet skyddsrumspplatser är **större** än befolkningen (86 tätorter).

 Totala antalet skyddsrumspplatser är **mindre** än befolkningen (35 tätorter).

T0228	Lidingö	
T0240	Märsta	
T0252	Norrtälje	
T0336	Stockholm	
T0356	Södertälje	
T0372	Tumba	
T0388	Vallentuna	
T0404	Västerhaninge	
T0408	Åkersberga	
T0532	Enköping	
T0656	Uppsala	
T0740	Eskilstuna	
T0744	Flen	
T0784	Katrineholm	
T0812	Nyköping	
T0820	Oxelösund	
T0868	Strängnäs	
T1056	Finspång	
T1152	Linköping	
T1180	Mjölby	
T1188	Motala	
T1192	Norrköping	
T1460	Eksjö	
T1544	Jönköping	
T1608	Nässjö	

Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning

T1700	Tranås	Green
T1724	Vetlanda	Red
T1732	Värnamo	Green
T1936	Ljungby	Red
T2024	Växjö	Green
T2280	Kalmar	Green
T2352	Nybro	Green
T2360	Oskarshamn	Green
T2460	Vimmerby	Green
T2472	Västervik	Green
T2552	Visby	Red
T2676	Karlshamn	Green
T2680	Karlskrona	Green
T2720	Olofström	Green
T2732	Ronneby	Green
T2752	Sölvesborg	Green
T2936	Hässleholm	Green
T2964	Klippan	Green
T2980	Kristianstad	Green
T3036	Perstorp	Green
T3196	Ängelholm	Red
T3352	Bjuv	Green
T3396	Eslöv	Red
T3452	Helsingborg	Red
T3488	Höganäs	Red
T3552	Kävlinge	Green
T3560	Landskrona	Red
T3576	Lomma	Green
T3584	Lund	Green
T3604	Malmö	Red
T3696	Staffanstorps	Red
T3724	Svedala	Red
T3752	Trelleborg	Green
T3808	Ystad	Red
T3920	Falkenberg	Red

Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning

T3960	Halmstad	Green
T4008	Kungsbacka	Red
T4156	Varberg	Red
T4368	Göteborg	Red
T4452	Kungälv	Green
T4496	Lysekil	Green
T4568	Stenungsund	Red
T4584	Strömstad	Red
T4608	Uddevalla	Green
T4700	Alingsås	Red
T4752	Borås	Green
T5084	Trollhättan	Green
T5104	Ulricehamn	Red
T5132	Vänersborg	Red
T5140	Åmål	Green
T5236	Falköping	Green
T5352	Lidköping	Green
T5372	Mariestad	Green
T5420	Skara	Green
T5428	Skövde	Green
T5604	Arvika	Green
T5704	Karlstad	Green
T5720	Kristinehamn	Green
T5804	Skoghall	Red
T5840	Säffle	Green
T5964	Hallsberg	Green
T6008	Karlskoga	Green
T6020	Kumla	Red
T6040	Lindesberg	Green
T6188	Örebro	Red
T6200	Arboga	Green
T6212	Fagersta	Green
T6224	Hallstahammar	Green
T6268	Köping	Green
T6312	Sala	Green

Kommuners hantering av skyddsrum vid planläggning och lovgivning

T6376	Västerås
T6444	Borlänge
T6504	Falun
T6572	Hedemora
T6624	Ludvika
T6648	Mora
T7036	Bollnäs
T7076	Gävle
T7120	Hudiksvall
T7272	Sandviken
T7316	Söderhamn
T7500	Härnösand
T7660	Sollefteå
T7688	Sundsvall
T7704	Timrå
T7744	Örnsköldsvik
T8044	Östersund
T8232	Lycksele
T8312	Skellefteå
T8372	Umeå
T8544	Boden
T8596	Gällivare
T8656	Kalix
T8676	Kiruna
T8724	Luleå
T8792	Piteå



Bilaga 2. Lista över 50 utvalda kommuner

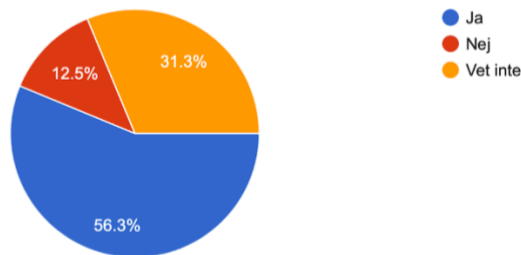
ÖP-studien och enkätstudien undersökte 50 kommuner vilka presenteras i denna bilaga. Urvalsprocessen som ledde fram till dessa kommuner beskrivs i avsnitt 2.2.

Alingsås	Karlstad	Sundsvall
Borlänge	Katrineholm	Södertälje
Borås	Kristianstad	Trelleborg
Botkyrka	Landskrona	Trollhättan
Enköping	Lidingö	Uddevalla
Eskilstuna	Linköping	Umeå
Falkenberg	Luleå	Uppsala
Falun	Lund	Vallentuna
Gotland	Malmö	Varberg
Gävle	Motala	Västerås
Göteborg	Norrköping	Växjö
Halmstad	Nyköping	Ängelholm
Helsingborg	Sandviken	Örebro
Jönköping	Sigtuna	Örnsköldsvik
Kalmar	Skellefteå	Östersund
Karlskoga	Skövde	Österåker
Karlskrona	Stockholm	

Bilaga 3. Resultat av enkät

Enkäten besvarades av totalt 32 kommuner (svarsfrekvens 64 %).

1. Beaktar din kommun den tredje punkten i 2 kap. 6 § 1 st. PBL, d.v.s. befolkningsskyddet? Om "Ja", ge exempel i text på nästa sida.



Svarsfrekvens: 100 %

1. (fortsättning) Beskriv hur din kommun beaktar den tredje punkten i 2 kap. 6 § 1 st. PBL, d.v.s. befolkningsskyddet.

Det inkom 17 svar. Nedan presenteras ett urval av svaren:

”Även om det inte planeras för några nya skyddsrum för tillfället så finns det utrymme för det. Vi placerar inte heller något i den bebyggda miljön som skulle motverka syftet med bestämmelsen.”

”Vi beaktar befintliga skyddsrum på ett sätt att vi kräver in yttrande från skyddsrumssakkunnig i de fall vi anser att de krävs.”

”I alla detaljplaner tar vi ställning om detaljplanen berör skyddsrum. Vid ombyggnad eller tillbyggnad av byggnader med befintliga skyddsrum ska därför skyddsrumsbeked sökas hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Kommunen håller på att revidera översiktsplanen där ingår förslag på ställningstaganden om att integrera skydd mot antagonistiska hot på allmänna platser.”

”Bygg och projektenheten har bevakningar på kommunens skyddsrum och har krav från MSB.”

”I ärenden som avser ändring eller uppförande av skyddsrum.”

”Kommunen har tagit fram ett tillägg till ÖP, "Miljö och riskfaktorer", vilken är underlag vid detaljplanering och bygglovgivning.”

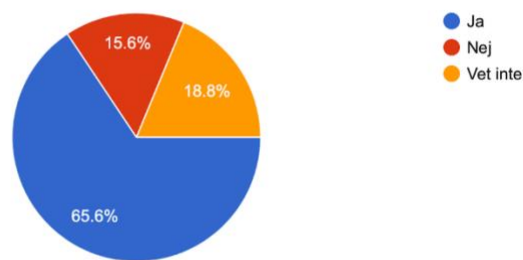
”Vi kollar i våra kartlager om det finns några försvarsanläggningar eller liknande som vi behöver ta hänsyn till. Vi hör även försvarsmakten som remissinstans vid behov. Befintliga skyddsrum tas hänsyn till vid planläggning och i bygglovsärenden.”

”Säkerställa bef skyddsrum samt om skyddsrummen har för avsikt att tas bort så ska detta tydligt framgå i planhandlingarna.”

”Talar för bygglov: vid granskning av ansökningar som gäller befintliga byggnader, alltid kolla om det finns skyddsrum som berörs och i så fall skickar remiss till MSB. Kan inte svara för hela kommunen.”

”Frågan uppmärksammas vid planläggning men regleras inte närmare i detaljplan.”

2. Har din kommun några rutiner för att uppmärksamma om skyddsrum berörs av ett projekt? Om "Ja", ge exempel i text på nästa sida.



Svarsfrekvens: 100 %

2. (fortsättning) Ge exempel på din kommuns rutiner för att uppmärksamma om skyddsrum berörs av ett projekt.

Det inkom 20 svar. Nedan presenteras ett urval av svaren:

”Vi stämmer av mot MSB:s skyddsrumskarta.”

”Vi försöker vara tillgängliga varje dag för allmänheten och bostadsrättsföreningar att de kan ringa in till vår bygglovstelefon och ställa alla frågor. Ingen fråga är dum eller konstig. Då kan vi komma in i tidigt skede i deras funderingar kring ombyggnation och genom att vara en duktig frågeställare tillbaka så försöker vi ge goda råd och avstyra ev tokigheter. vi granskar alla inkommande ansökningar tillsammans i grupp för att få med alla ev infallsvinklar på bygg/ombyggnadsprojektet.”

”Sakkunniga ingår normalt i projektgruppen till detaljplan. Vid prövning av lov och ansökan kontrolleras alltid om det finns ett aktivt skyddsrum på fastigheten.”

”I skyddsrumregler SR 15 samt i PBL 10 kap 17 § finns beskrivet vad som ska göras när ett nytt projekt kan förväntas påverka ett befintligt skyddsrum. Det kan handla om att ta in ett yttrande från sakkunnig skyddsrum, och det kan handla om att kalla MSB till tekniskt samråd.”

”Malltext i planbeskrivningen/detaljplaner.

Skyddsrum

Befintliga skyddsrum ska enligt beslut i riksdagen bevaras och underhållas för att kunna utgöra en resurs på lång sikt. Ingrepp i byggnader som innehåller skyddsrum och som inte görs på ett korrekt sätt kan medföra att skyddsrummet förlorar i skyddsförmåga, även om senare försök att rätta till de felaktiga ingreppen görs. Vid ombyggnad eller tillbyggnad av byggnader med befintliga skyddsrum ska därför skyddsrumskredens sökas hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- Påverkas något skyddsrum till följd av planen? Rubriken behöver bara vara med om det redan finns skyddsrum som påverkas, inte annars.
- Alla byggnadsåtgärder inom aktuell byggnad som direkt eller indirekt kan komma att påverka skyddsrumsfunktionen omfattas av PBL 10 kap 17 §. Förutom direkta ingrepp i själva skyddsrummet omfattas även exempelvis tillbyggnader som blockerar eller försvårar in- och utrymningsvägar, lufttillförsel med flera skyddsfunktioner inom byggnaden.

Skyddsrumskarta finns på MSB, se länk under planeringsunderlag.”

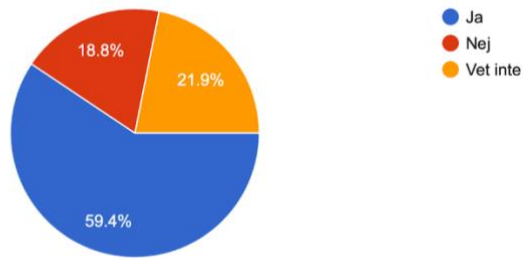
”I samband med att bygglovspliktiga eller anmälningspliktiga åtgärder ska utföras i en byggnad som innehåller skyddsrum så ska ett skyddsrumsutlåtande inlämnas innan startbesked kan lämnas”

”I en checklista inför planbesked finns skyddsrum med som aspekt att kolla på om aktuellt område har skyddsrum som kan komma att påverkas av aktuell planförfrågan.”

”Checklista vid granskning av bygglov och anmälningspliktiga åtgärder - en punkt kontroll om skyddsrum finns. Kan inte svara för hela kommunen.”

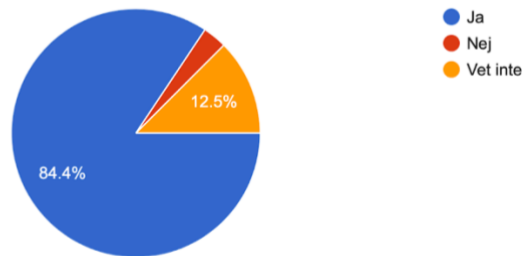
”Det är byggnadsinspektörer som hanterar frågan om skyddsrum i ett projekt. Det tas in ett intyg från skyddsrumssakkunnig om projektet berör skyddsrum”

3. Vid hanteringen av bygglov och bygglovsanmälan för ändringar som rör andra delar av byggnaden, informerar din kommun den sökande att bevaka om skyddsrum kan komma att beröras?



Svarsfrekvens: 100 %

4. Upplyser din kommun den sökande om att fastighetsägaren vid rivning även måste söka tillstånd hos MSB för avveckling av skyddsrum?



Svarsfrekvens: 100 %