

Riskhantering i översiktsplaner

En vägledning för kommuner och länsstyrelser



Riskhantering i översiktsplaner

En vägledning för kommuner och länsstyrelser

Räddningsverkets kontaktperson:

Veronica Djerf, enheten för bebyggelse och miljö, telefon 054-13 50 85

Förord

Alla medborgare har utifrån de lokala förhållandena rätt till ett tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Kommunen har ett visst ansvar för att säkerheten beaktas i all verksamhet och att olyckor förebyggs. Enligt plan- och bygglagen (PBL) 4 kap. 1 §, skall översiktsplanen redovisa de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vidare ska översiktsplanens innebörd vara tydlig och dess konsekvenser ska kunna utläsas utan svårigheter. Alla som läser planen ska kunna förstå innehållet och kunna komma med eventuella synpunkter under samrådet. En tydlig redovisning är särskilt viktigt för medborgarinflytandet och har därmed stor betydelse för den demokratiska processen.

Enligt Boverket, som har det allmänna uppsikts ansvaret för PBL, har översiktsplanen fått en förstärkt roll och en högre status som beslutsunderlag i kommunerna genom de ändringar i PBL som riksdagen beslutade den 1 januari år 1996. Översiktsplanens roll har de senaste åren ändrats från att ha varit en traditionell mark- och vattenanvändningsplan till att alltmer bli en kommunal utvecklingsplan. Delaktighet, samverkan och hållbar utveckling har blivit viktiga begrepp vid framtagandet av översiktsplaner.

Det är kommunerna själva som enligt planmonopolet bestämmer vilka riskfaktorer som ska redovisas och på vilket sätt redovisningen ska ske. Det är därför är det av stor vikt att det finns framtaget planeringsunderlag som på ett tydligt sätt kan redogöra för den kommunala riskbilden och som kommunerna kan hänföra till då riskfaktorer ska redovisas i översiktsplanen.

Länsstyrelsen bör ta upp riskfrågorna i sina plansamråd med kommunerna och i det sammanhanget tala om vilket statligt underlag som finns att tillgå. Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska framgå om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser (PBL 4 kap. 9 §). Länsstyrelsen kan här ge besked om kommunens olika ställningstaganden kan accepteras med hänsyn till bestämmelserna om hälsa och säkerhet enligt 12 kap. 1 § PBL.

Riskbegreppet har vidgats och därför bör man idag ta hänsyn till fler faktorer i den fysiska planeringen, som har betydelse för förhindrande av att en olycksrisk inträffar. Robust planering är ett ganska nytt planeringssynsätt som genom att ta hänsyn både till ekologiska, tekniska och sociala aspekter verkar för att skapa ett mer hållbart samhälle. Sociala riskfaktorer har inte tidigare tagits upp i så stor utsträckning i översiktsplanerna men anses här viktiga att lyfta fram i samband med riskredovisningen.

I denna rapport visas på exempel från ett flertal kommuners översiktsplaner från hela landet, med olika utgångspunkter. Det bör påpekas att innehållet i rapporten avser att ge tips och idéer om hur risker kan hanteras i översiktsplaner utifrån ett vidgat perspektiv och därmed inte är en handbok i ämnet.

Rapporten har utarbetats av Eleonore Björnberg, Räddningsverket.

Kontaktperson är Veronica Djerf, enheten för bebyggelse och miljö, telefon 054-13 50 85, e-post: Veronica.djerf@srv.se

Innehållsförteckning

1. Tvärsektoriellt riskhanteringsarbete	8
1.1 Robusthet i riskhanteringen.....	8
1.2 Kommunal riskhanteringsgrupp.....	10
1.3 Räddningstjänstens och plankontorets samarbete.....	10
1.4 Mellankommunal riskhantering i översiktsplanen	11
2. Planeringsunderlag	12
2.1 Riskinventering	12
2.2 Riskanalys	12
2.3 Kommunalt handlingsprogram.....	13
2.4 Länsstyrelsernas riskinventering.....	13
3. Riskfaktorer i den översiktliga planeringen.....	14
3.1 Tekniska olycksrisker.....	14
3.1.1 Brand.....	15
3.1.2 Explosion.....	17
3.1.3 Utsläpp av farliga ämnen från industriella verksamheter	18
3.1.4 Transportolyckor	19
3.1.5 Transport av farligt gods	22
3.2 Naturolycksrisker	24
3.2.1 Ras och skred	25
3.2.2 Översvämning	28
3.2.3 Vegetationsbränder	31
3.3 Sociala riskfaktorer	32
3.3.1 Sabotage och kriminalitet.....	32
3.3.2 Missbruk.....	34
3.3.3 Segregation.....	34
3.3.4 Åldersstruktur.....	35
4. Redovisning av riskfaktorer i översiktsplanen.....	37
5. Konsekvensbeskrivning av riskerna i översiktsplanen.....	39
6. Lagar och dokument av betydelse för riskhanteringen.....	40
5.1 Plan- och bygglagen (1987:10)	40
5.2 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	40

5.2.1 Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor	41
5.3 Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	41
5.4 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.....	42
5.5 Nollvisionen	43
5.6 De nationella miljökvalitetsmålen.....	43
5.7 Strategisk miljöbedömning	43
5.8 Nationella skadeförebyggande programmet ”En säker och trygg kommun”	43
5.9 Proposition 2001/02:184: ”Extraordinära händelser i kommuner och landsting”.....	44
7. Litteratur	45
6.1 Lagstiftning	45
6.2 Publikationer	45
6.3 Internetadresser	47

Sammanfattning

Syftet med rapporten är att vara en vägledning och ett hjälpmedel för kommunala planerare och länsstyrelser genom att visa på exempel hur kommuner behandlat olika riskfrågor i sina översiktsplaner. Genom att redogöra för riskfaktorer och hur dessa kan behandlas i den fysiska planeringen är förhoppningen att rapporten ska öka medvetandet om hur viktiga dessa frågor är vid framtagandet av översiktsplaner. De riskfaktorer som tas upp närmare har delats in i kategorierna tekniska olycksrisker och naturolycksrisker. Ett avsnitt i rapporten behandlar sociala riskfaktorer som Räddningsverket anser är en viktig fråga i kommunernas översiktliga planering.

För varje riskfaktor som tas upp redovisas Räddningsverkets syn på kopplingen till den fysiska planeringen med hänsyn till plan- och bygglagen (PBL), annan lagstiftning och betydande dokument. Därefter görs en uppdelning utifrån vad som kan redovisas i översiktsplanen eller i fördjupning (ar) av densamma enligt PBL 4 kap. 1 § och vad som kan hänföras till underlag för översiktsplanen. Att göra en exakt och heltäckande uppdelning är omöjligt eftersom vad som närmare bör tas upp som riskfaktor i en kommun är mycket individuellt beroende på flera faktorer (trafikstruktur, transportarbete, tätortsstruktur, befolkningsstruktur, markens beskaffenhet m.m.).

Att det inom varje riskområde finns planeringsunderlag som är tydligt och som kan utgöra en stabil grund till översiktsplanens riskredovisning är angeläget. Det är viktigt att dessa erfarenheter integreras och att en gemensam plattform skapas för att minska antalet olyckor i kommunen. Det är också betydelsefullt att samtliga berörda förvaltningar får delta i riskhanteringsarbetet, t.ex. genom en kommunal riskhanteringsgrupp eller liknande.

Riskanalyser och riskinventeringar, som en del av riskhanteringsarbetet är viktigt för att få ett heltäckande planeringsunderlag. En analys av kommunens riskbild kan utgöra underlag för kommunala handlingsprogram angående olycksrisker. En god möjlighet att hantera alla typer av riskfaktorer på ett effektivt sätt är att använda IT-stöd i form av databaser av olika slag, varav kartdatabaser är nödvändiga underlag.

Att de riskfaktorer som kommunerna anser bör vara med i översiktsplanerna redovisas på ett klart och tydligt sätt, både text- och bildmässigt och med kartor när så krävs, är nödvändigt för förståelsen.

1. Tvärsektoriellt riskhanteringsarbete

Riskhanteringen i en kommun måste bedrivas tvärsektoriellt eftersom så gott som samtliga förvaltningar i kommunen på något sätt är berörda. Genom att samla ihop den erfarenhet och kunskap som finns inom de olika förvaltningarna kan man få en heltäckande bild av kommunens riskläge. Riskhänsyn till människors hälsa, liv, egendom och miljö ska tas i den fysiska planeringen på alla nivåer. Kommunala riskanalyser bör utarbetas som underlag för såväl översikts- som detaljplanering och kopplas till miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt 3 kap. 2 § i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är varje kommun skyldig att ha ett handlingsprogram för förebyggande åtgärder samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsats. Programmet ska också redovisa hur kommunens förebyggande verksamhet är planerad och hur säkerhetsarbetet är ordnat.

1.1 Robusthet i riskhanteringen

För att vårt samhälle ska bli robust, d.v.s. mindre sårbart och mer uthålligt mot yttre störningar och hot, ställs stora krav på hur olika samhällsfunktioner samverkar, vilka handlingsalternativ som finns i reserv för såväl teknisk försörjning som insatser av mer social karaktär samt en anpassning till de förutsättningar som den omgivande naturen ger. Man kan tala om ekologisk robusthet, teknisk robusthet och social robusthet. Begreppet ekonomisk robusthet ingår som en delkomponent i alla tre begreppen. Samtliga "robusthetsbegrepp" måste ses i ett helhetsperspektiv.

Idag finns det en större ambition än tidigare hos de flesta kommuner att anlägga ett helhetsperspektiv och en bredare syn på planering har vuxit fram. Men det krävs en vilja och förmåga att samarbeta över sektorsgränser. Det är viktigt att samverka på olika planeringsnivåerna, kommunala organisationen, företag, medborgare och intresseorganisationer. Detta för att förhindra att goda intentioner i ett led av processen motverkas i andra led. Då riskhanteringen samt säkerhets- och beredskapsplaneringen integreras i samhällsplaneringen skapas förutsättningar för en ökad robusthet i kommunen.

När det gäller den sociala robustheten är det speciellt viktigt att de boende och övriga lokala aktörer är engagerade i processen. Ibl.a. kan det vara mer befogat att arbeta med riskfrågorna på grannskapsnivå (fördjupning av översiktsplan), då det här är lättare att nå ut till kommuninvånarna och man kan koncentrera sig mer på de riskfrågor som är aktuella för den berörda kommundelen.

Exempel 1, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har arbetat med ett tvärsektoriellt pilotprojekt. Projektet har utförts tillsammans med Stenungsunds och Alingsås kommuner. Arbetet har gått ut på att testa och utvärdera en teoretisk metod "*Metod för analys av robusthet*". Detta arbetssätt finns beskrivet i skriften *Robusthet i den fysiska miljön*. Skriften togs fram år 1998 av dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap, numera Krisberedskapsmyndigheten (KBM), och Boverket tillsammans med Räddningsverket och Naturvårdsverket.

Syftet med metoden är att få ett heltäckande robusthetsperspektiv på en kommuns hot och risker så att man redan på ett tidigt stadium i planeringsprocessen ska kunna förebygga och minska risken för olyckor i samhället. Målet med länsstyrelsens projekt har främst varit att testa denna teoretiska metod praktiskt. Genom att ta hänsyn till ett helhetsperspektiv där kommunerna redovisat både tekniska, ekologiska och sociala risker har ett gediget underlagsmaterial tagits fram. Materialet är tänkt att tillämpas i det praktiska arbetet med översiktsplanering enligt plan- och bygglagen.

Metoden har arbetats fram i tre steg:

Riskeninventering. Kommunens risker har inventerats med utgångspunkt i en checklista för robusthetsanalys har kommunens risker inventerats. Riskerna delas in i fyra huvudområden; viktiga samhällsfunktioner, fysisk struktur, viktiga samhällsresurser samt mark och byggnader. För varje kategori finns även underrubriker.

Bedömning av riskfaktorer. De olika typerna av skadehändelser har placerats in i en matris utifrån en bedömning av sannolikhet och konsekvens. Härigenom har man skapat en uppskattning av risknivån för de olika händelserna.

Prioritering och bedömning av åtgärder. Här har kommunerna föreslagit konkreta åtgärder utifrån en bedömning av genomförbarhet.

Länsstyrelsen har tillsammans med kommunerna dokumenterat projektet i en slutrapport ”Robusthet i den fysiska miljön”.



Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Stenungsunds och Alingsås kommun har tillsammans arbetat i ett riskprojekt där kommunernas risker inventerats, bedömts och åtgärdats utifrån ett robust synsätt. De tre ringarna representerar ekologisk, social och teknisk robusthet. Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Exempel 2, Örebro kommun

I arbetet med Örebro översiktsplan har kommunen gått in för att få med kommuninvånarna i planeringsarbetet. Det har varit en lång process och man har låtit den demokratiska processen ta sin tid. Arbetet började med att lokala utvecklingsprogram skrevs i alla fjorton kommundelar. På de flesta håll medverkade intresserade medborgare.

När det gäller redovisning av risker har det också varit av stor betydelse att kommuninvånarna varit delaktiga. Nedan ett utdrag från kommunens Webbplats hur man arbetat inför översiktsplanen:

”I Örebro får kunskapen om risker styra mer i den fysiska planeringen. Att vara delaktig och att kunna påverka sin egen livssituation har stor betydelse för psykisk och fysisk hälsa. I dialogen dominerar ofta viljan att vi ska ta vara på det fina som finns. För att motverka bostadssegregation kan man bli upplåtelseformer och bostadsstorlekar. Mötesplatser är viktiga och här spelar skolans lokaler och resurser en central roll.

Kommunikationerna är viktiga. När det gäller staden så kommer alltid cykeln i första rummet. Staden ska inte växa för mycket. Man ska helst inte ha mer än fem kilometer till centrum. 30 km i timmen i bostadsområden för oss närmare nollvisionen.

Ett program för trygg och säker fysisk miljö är påbörjat. I belysningsprogrammet ”Stadens ljus” står det om vad vi ska belysa. Gående och cyklister ska belysas så att de syns. Belysning behövs även strax utanför tunnlar. Belysning kan bidra till en god atmosfär.”

1.2 Kommunal riskhanteringsgrupp

Vid tillsättandet av en riskhanteringsgrupp kan förutom förvaltningarna för räddningstjänst och samhällsplanering, ett flertal andra förvaltningar delta. Genom att man etablerar en riskhanteringsgrupp med representanter från de olika förvaltningarna får gruppen en gemensam kunskap om de risker som finns i kommunen och vilka förebyggande åtgärder som kan göras i den fysiska planeringen. Till gruppen bör även polisen anslutas. Polisen arbetar främst inom tekniska olycksrisker, men även inom de sociala riskfaktorerna. Samhälls- eller stadsbyggnadskontoret bör vara den förvaltning som håller i riskhanteringsarbetet för att sedan kunna koppla resultatet till den översiktliga planeringen.

Exempel 3, Ängelholms kommun

För att bättre och tydligare lyfta fram det brottsförebyggande arbetet har man i Ängelholms kommun skapat ett lokalt Brottsförebyggande råd (BRÅ). En samverkansgrupp har bildats, bestående av representanter från polis, socialtjänst, fastighetsägare, hyresgästförening, barn- och utbildningsförvaltningen och Cityföreningen. I verksamhetsberättelsen skriver kommunen:

”I detta brottsförebyggande arbete talar man om två huvudsakliga sätt. Det ena är att försöka minska individens benägenhet att begå brott, s.k. social brottsprevention. Sådana åtgärder kan vara att tidigt vidta åtgärder som minskar barnets förutsättningar att påbörja en brottslig utveckling. Här har förskola och skola i sin undervisning ett stort ansvar tillsammans med föräldrarna. Det andra är att försöka minska förekomsten av situationer som bidrar till individens motivation att begå brott, s.k. situationell brottsprevention. Sådana åtgärder kan vara att öka risken för upptäckt, försvåra genomförandet, reducera vinsten av brott samt försvåra bortförklaringar. I skrifter från BRÅ betonas att arbetet ska växa fram successivt och inte forceras. Det är också mycket viktigt att de som berörs får utbildning.”

1.3 Räddningstjänstens och plankontorets samarbete

För att få med all den kunskap som ryms hos räddningstjänsten, är det viktigt att denna aktivt medverkar vid upprättandet av en översiktsplan. Då kan man från räddningstjänstens sida påverka planeringen utifrån ett säkerhetsperspektiv. När det gäller kopplingen mellan räddningstjänsten och samhällsplaneringen är det hittills mest kommunens insatstider och placeringen av räddningsstyrkor som har redovisats i översiktsplanen. Även anläggningar med särskilda insatsplaner brukar redovisas.

Exempel 4, Länsstyrelsen i Dalarnas län

I Dalarnas län arbetar länsstyrelsen med ett regionalt projekt inom riskhantering. Samtliga kommuner i länet deltar i projektet. Projektet är en utveckling av den riskanalysmetod som används av Räddningstjänsten Mora och Räddningstjänsten Dala Mitt. Projektet ska resultera i en riskanalys för varje ingående kommun, samt upprättande av en databas som visar länets riskbild för de olika kommunerna. Övergripande mål är att länets medborgare ska tillförsäkras en trygg och säker miljö där riskerna för olyckor fortlöpande ska minskas. Viktigt i projektet är att arbetet med riskhanteringen samordnas på både nationell, läns, och lokal nivå. Länsstyrelsen framhäver i projektet räddningstjänstens uppgift att verka för en säker tillvaro för kommunens invånare men poängterar också vikten av att en samordnad tillsyn görs av kommunens olika verksamhetsområden. Länsstyrelsen skriver i förstudien till projektet:

”För att riskhanteringsarbetet och planeringen inför tänkbara insatser ska vara effektiv är det av största vikt att skapa samverkansplattformar mellan Räddningstjänsten och de aktörer som bedriver potentiellt farlig verksamhet inom kommunen.”

En förväntad effekt av den kommunala riskanalysen är bl.a. annat att man får en gemensam syn på riskerna i kommunen och att analysen blir en användbar produkt för att kunna ta bättre riskhänsyn i den framtida samhällsplaneringen. Med en gemensam databas som visar respektive kommuns riskbild kan man på en digital karta ta del av de olika riskobjekten och få fram information om respektive objekt.

1.4 Mellankommunal riskhantering i översiktsplanen

Vid redovisningen av risker inom en kommun är det flera riskfaktorer som bör tas upp mellankommunalt. Detta gäller t ex om kemiska ämnen drabbar grannkommunen vid brand eller explosion, farligtgodstransporter eller översvämning. Det är viktigt att man här tittar på hur man tillsammans bäst kan planera för att minska risken för olyckor. I frågor som berör grannkommunen bör initiativ till samråd tas i tidigt skede. Länsstyrelsernas förteckningar över respektive läns riskfaktorer och riskobjekt är av stort värde.

Exempel 5, Kungälv kommun

I Kungälv kommunplan 2000 tar man upp frågor av mellankommunalt intresse. Flera av dessa frågor kan kopplas till olycksrisker. I en tabell redogörs för vilka omgivande kommuner som är berörda inom varje upptagen riskfaktor. På en karta som visar hela kommunen tydliggörs var de mellankommunala olycksriskerna finns.

En av riskerna är farleden i Hakefjorden till Uddevalla, där farligt gods och olja transporteras. Denna mellankommunala angelägenhet berör även kommunerna Ale, Göteborg, Stenungsund, Lilla Edet, Tjörn, Öckerö och Uddevalla. Kommunen skriver i *"Kommunplan 2000"* att en beredskapsplan bör utarbetas mellan kommunernas respektive räddningstjänster och länsstyrelsen.

2. Planeringsunderlag

Länsstyrelsen ska, enligt Miljöbalken, 6 kap. 11-13 §§, sammanställa utredningar och annat planeringsunderlag som är av betydelse för att bedöma frågor om hushållning med mark och vatten. Länsstyrelsen ska även samordna statens intressen i frågor som rör användningen av mark och vatten inom länet. Till grund för översiktsplanens ställningstagande ligger ett omfattande planeringsunderlag. Det är emellertid svårt att redovisa detta material i sin helhet i översiktsplanerna. Däremot är det viktigt att man i översiktsplanen kan hänvisa till dessa dokument. Ibl.a. kan även en sammanfattning göras eller kartmaterial redovisas för att en bättre förståelse ska uppnås.

När det gäller att förebygga olycksrisker genom fysisk planering är det viktigt att alla berörda aktörer får delge sina erfarenheter. Statistiskt material som redovisar tidigare olyckor kan här vara till hjälp.

Planeringsunderlagen kan delas upp i centrala, regionala, kommunala samt övriga underlag. Det underlag som kommer från central och regional nivå är det upp till den enskilda kommunen att själv bearbeta. För att få en helhetsbild av riskfrågorna i översiktsplanen kan en riskinventering eller riskanalys vara till stor hjälp och ett betydelsefullt planeringsunderlag. För att arbeta fram en så bra riskinventering som möjligt för den enskilda kommunens specifika problem har Räddningsverket tagit fram en mall som underlättar arbetet med inventeringen, identifieringen av riskobjekt och skadeobjekt. Verket har också tagit fram ett GIS-verktyg *Riskera* där en kommun lätt kan åskådliggöra, analysera och värdera den enskilda kommunens riskbild. Förutom *Riskera* tas nu riskdatabaser fram på flera håll och riskdatamoduler som ett bra sätt att levandegöra riskinformation.

Nedan följer exempel på planeringsunderlag som är viktiga att ta hänsyn till i riskhanteringsarbetet. Först presenteras sådana underlag som kan ge en mer heltäckande överblick av riskerna, därefter listas förslag på relevanta underlag. Eftersom ett underlag ofta kan vara till hjälp vid flera olika risker är det svårt att precisera underlagen under respektive riskområde. Därför räknas de upp i ett sammanhang.

2.1 Riskinventering

Riskinventeringen är det första momentet i riskhanteringsarbetet. Den är en viktig del i processen som måste göras noggrant. När det gäller riskreducerande åtgärder kan man dela upp dessa i olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder. Riskredovisningen kräver stor erfarenhet och god fantasi. I arbetet med riskredovisningen bör alla berörda förvaltningar i en kommun få möjlighet att delta i arbetet.

2.2 Riskanalys

Riskanalysen är andra fasen i riskhanteringsarbetet. En riskanalys innehåller en bedömning av risknivåer (sannolikhet och konsekvens). Krav som bör ställas på en riskanalys är att den är aktuell, att det görs en avgränsning av omfattningen, att man anger syftet samt att krav ställs på redovisningen, metod och utförare och att analysen ska vara användbar. Riskanalyser kan göras för en enskild anläggning eller en hel kommun. Man skiljer mellan kvantitativ (matematisk) och kvalitativ riskanalys (beskrivande). Vid kommunal riskanalys är det oftast den kvalitativa riskanalysen man arbetar med. Analysen kan bygga på bl.a. olycksstatistik samt erfarenheter baserade på bedömningar om sannolikhet och konsekvens. Förslagen till åtgärder är till sist resultatet av ett noggrant förarbete som ska leda till att risken för olyckor minskar utan att det får negativa konsekvenser för samhället.

2.3 Kommunalt handlingsprogram

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska varje kommun upprätthålla handlingsprogram. Dessa ska innehålla kommunens målsättning för förebyggande åtgärder. De ska även behandla riskerna för olyckshändelser som finns i kommunen och som kan påkalla räddningsinsatser. Handlingsprogram är nya viktiga underlag för kommunernas riskredovisning i översiktsplanerna.

2.4 Länsstyrelsernas riskinventering

Samtliga länsstyrelser i landet har inventerat länets riskbild beträffande riskfaktorer och riskobjekt. I arbetet med kommunernas översiktsplaner bör dessa uppgifter uppmärksammas.

3. Riskfaktorer i den översiktliga planeringen

Varje kommun är unik. Därför går det inte att direkt ange vilka riskfaktorer som enligt PBL måste redovisas i de kommunala översiktsplanerna. Översiktsplanering handlar om att väga olika samhällsintressen mot varandra. Översiktsplanerna ska med utgångspunkt i hållbart samhälle breda bedömningar ge underlag för beslut om mark, vatten och bebyggelse. De aspekter som berör riskhanteringen men som är av en mer allmän karaktär är också viktiga för kommunens utveckling i stort. Denna information bör finnas i underlagshandlingar för översiktsplanen.

Riskfaktorer är ”sådana som ökar sannolikheten för att en skadehändelse utlöses (t ex möjligheter till felfunktioner i teknisk utrustning, felhandlingar och sk yttre händelser såsom extrema väderförhållanden, översvämningar, skred, sabotage och vapeninsatser)” Räddningsverket (1989).

De riskfaktorer som avses i PBL 4 kap. 1 § ger propositionen 1994:230 vägledning om:

”Riskfaktorer kan behöva redovisas för sådana områden som kräver särskild uppmärksamhet, t ex områden med skredrisk, översvämningsshotade områden eller områden med anläggningar och verksamheter som innebär risker för omgivningen.”. I propositionen anges även följande motiv:

”Översiktsplanens redovisning av miljö- och riskfaktorer för olika områden kan ge vägledning för beslut som rör den framtida användningen, antingen det handlar om att förebygga miljöproblem, åtgärda miljöhot, eller ta till vara miljövärden. Det kan handla om riktlinjer för lokalisering och utformning av bebyggelse och andra anläggningar med hänsyn till störningar, krav på åtgärder för att förebygga problem, förslag till åtgärder för att säkerställa miljökvatiteter eller utgångspunkter för miljökonsekvensbeskrivningar.”

Med risk menas här en sammanvägning av sannolikheten för och konsekvenserna av en negativ händelse. Både risker med liten sannolikhet men med stora konsekvenser och risker med stor sannolikhet men med små konsekvenser kan vara betydelsefulla att ta upp i översiktsplanens riskredovisning. Man kan skilja på olyckor som orsakas av plötsliga händelseförlopp och skador med mer långsamma händelseförlopp. En indelning i tekniska olycksrisker, naturolyckor och sociala riskfaktorer har här valts. De sociala riskfaktorerna behandlar till största delen hur man i den fysiska planeringen kan arbeta förebyggande för att förhindra olyckor.

3.1 Tekniska olycksrisker

Med tekniska olycksrisker menas här sådana som kan kopplas till industrianläggningar, transportsystem och kemikalier. När det gäller brandolyckor avses dock både risker i verksamheter och i hemmen. I kategorin tekniska olycksrisker har förutom brand tagits med explosion, utsläpp av farliga ämnen, transportolyckor samt transport av farligt gods.

3.1.1 Brand

Årligen inträffar omkring 25 000 bränder som leder till en räddningstjänstinsats. Av dessa kallades räddningstjänsten år 2001 till ca 11000 bränder i byggnad. Cirka 10 000 bränder anläggs varje år i Sverige. De flesta anläggs av barn och ungdomar. Ett exempel är diskoteksbranden i Göteborg år 1998, som krävde 63 personers liv.



Brand i byggnad. Källa: Räddningsverket

Uppkomsten av brand kan bero på flera olika orsaker. Mänsklig aktivitet (exempelvis slarv, grillning, gräseldning, rökning och barns lek med eld) kan bidra till att starta en brand. Brand kan också uppstå genom naturfenomen och felaktig teknik m.m.

Vid bränder förekommer ofta kombinationseffekter i form av utveckling av giftiga gaser, explosioner och utflöde av släckvatten med miljöfarliga ämnen. Förutom en enorm förstörelse kan bränder också orsaka kraftig värmestrålning, ibland också på mycket långa avstånd. Detta kan i sin tur leda till brännskador eller brandspridning. Bränder vid anläggningar som gummilager eller soptippar kan ge mycket giftig brandrök. Vid brand är det ofta brandröken som är det största hotet mot människor och djur.

Enligt PBL 2 kap. 4 § skall inom områden med sammanhållen bebyggelse utformas med hänsyn till behovet av skydd mot uppkomst och spridning av brand.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Räddningstjänstens insatstider och brandstationens placering

Utryckningsfordonens framkomlighet samt förekomsten av vattenreservoarer och brandposter

Särskilda brandskyddsåtgärder i bostadsområden eller i anläggningar med lång insatstid

Brandskydd i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Målbilder kopplade till räddningstjänstens insatstider

Insatsplaner och brandskyddsstrategier

Anläggningar som berörs av 2 kap. 4§ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor där finns risk för att brand kan inträffa, t.ex. anläggningar som hanterar brandfarliga varor som bensinstationer och petrokemisk industri.

Exempel 6, Stenungsunds tätort

Det är viktigt att räddningsstationen är placerad så att kommunens olika delar kan nå inom rimlig tid. I Stenungsunds pågående fördjupning av en dock att insatsvägen är fri från hinder. Detta problem tar man upp i översiktsplanen:

”Om pågående tågtrafik hindrar passerandet över Bohusbanan kan tiderna förlängas avsevärt, vilket kan få stora konsekvenser om brand eller olyckor inträffar på Stenungs torg eller flerbostadshusbebyggelsen på Stenunge Strand eller på storindustrialområdena. Dessa områden är alla lokaliserade på ”fel sida” om järnvägen. Problematiken accentueras ytterligare genom den deltidsanställda personalens svårigheter att alltid nå fram till räddningsstationen varvid anspänningstiden (tiden från alarmering tills första fordon kan utgå) kan förlängas avsevärt.”

I mål och visioner för ”Miljö, hälsa och säkerhet” skriver kommunen att en planskild korsning med Bohusbanan har byggts före år 2010. Man har arbetat med olika alternativ och kommit fram till att det bästa alternativet är vid Nösnäs.

Exempel 7, Eksjö kommun

Gamla stan i Eksjö är ett unikt exempel på äldre intakt bevarad trästad. Staden är kulturminnesförklarad och är en av Sveriges mest levande kulturmiljöer. I den pågående översiktsplanen för Eksjö tar kommunen upp risken för brand i den täta trähusbebyggelsen i Eksjö centrum: *”En brand i området innebär alltid stor risk för att flera byggnader eller kvarter kommer att påverkas av branden.”*

Kommunen hänvisar i översiktsplanen till Miljö- och byggförvaltningen och räddningstjänstens framarbetade brandskyddsstrategi för centrala Eksjö. Denna strategi har sedan ställts till Räddningsverkets och Riksantikvarieämbetets förfogande och resulterat i skriften ”Brandskydd i trästäder - strategi för skydd av centrala Eksjö”. Exemplet är tänkt att tjäna som inspirationskälla för ett gott brandskydd vid bevarandet av de många trästäderna i landet. Skriften tar upp de speciella förhållanden som gäller vid brandbekämpning i en trästad och redovisar både brandförebyggande och brandbegränsande åtgärder. För de olika kvarteren i staden har speciella insatsplaner arbetats fram.

Beträffande beredskap skriver kommunen i översiktsplanen:

”Beredskapen inom kommunen är dimensionerad för frekventa händelser som bostadsbrand och trafikolyckor. Inom Jönköpings län finns avtal om operativ samverkan för att klara större bränder och olyckor.”

I översiktsplanens konsekvensbedömning för människors säkerhet tar man upp att risken för brand i Eksjö trästad bör behandlas särskilt i en fördjupning av översiktsplanen.

3.1.2 Explosion

En explosion kan orsaka både brand och utsläpp av farliga ämnen och få mycket stora konsekvenser för människor, miljö och egendom. Vid en explosion sker en tryckvåg och i vissa fall förekommer även en värmevåg som kan bidra till bränder. Tryckvågen kan kasta i väg splitterdelar och annan materiel långt ut från olycksplatsen.

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska enligt lagstiftningen vara inrättade så att de är betryggande från brand- och explosionssynpunkt och förlagda på sådant avstånd ifrån omgivningen som behövs med hänsyn till hanteringen. Andra åtgärder och försiktighetsmått än lämpliga avstånd kan också behöva vidtas för att förhindra att brand eller explosion uppstår. I Räddningsverkets regler som getts ut med stöd av lagen om brandfarliga och explosiva varor finns det dels krav på avstånd (föreskrifter), dels rekommenderade exempel på avstånd (allmänna råd). Avstånden är avsedda att både skydda en anläggning från yttre påverkan och omgivningen från påverkan från anläggningen.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

- Anläggningar som berörs av 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor där risk finns för att explosion kan inträffa, t.ex. anläggningar för hantering av brandfarliga gaser eller hantering av explosiva varor
- Skyddsobjekt och skyddszoner
- Andra verksamheter i närheten av de ”farliga” anläggningarna som kan ge upphov till dominoeffekt
- Lämplig lokalisering av gasoltankar och verksamheter för hantering av explosiva varor.

Exempel 8, Stenungsunds tätort

I Stenungsund, som är en kommun med flera petrokemiska industrier i närheten av bostadsområden, ställs det stora krav på skyddet. Flera av anläggningarna faller under 2 kap. 4§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Här finns en skyldighet att hålla beredskap med personal och materiel samt att hålla regelbundna övningar med brandpersonal. Stenungsunds tätort och den petrokemiska industrin har genom åren blivit analyserade i ett flertal riskanalyser. I den pågående fördjupningen av översiktsplanen för tätorten hänvisar man till de utredningar och analyser som gjorts:

”Utifrån resultaten i dessa utredningar har områden i anslutning till industriområdena pekats ut, inom vilka det finns restriktioner beträffande för vilka ändamål områdena kan nyttjas. Områdenas utbredning varierar beroende på typen av risk. För brand- och explosionsrisker finns så kallade ”dimensionerande skadefall” beräknade i form av cirklar med mittpunkten i det antagna explosionscentrum. Inom cirkelarna bedöms effekterna av ett haveri kunna bli av den omfattningen att särskilda bedömningar ska göras vid varje förändring av användningen av mark och byggnader.”

Bedömningen för Hydro Polymers fabriksanläggning som hanterar klorgas har lett fram till ett ”skyddsavstånd” om 1000 meter beroende på klorgasens giftighet. I översiktsplanen skriver man: *”Inom detta område ska inte nya bostäder eller personal- och besöksintensiva verksamheter etableras.”*

En stor del av transporter till de aktuella anläggningarna sker med båt. Detta anses positivt med tanke på miljön då landsvägstransporter minskar. Kommunen skriver dock i planen att det är viktigt att primära säkerhetsfrågor ses över som behov av bogserbåtar och brandbåt prioriteras samt att räddningstjänstens möjligheter att ingripa vid olyckor till sjöss bör studeras.

Kommunen skriver i planen att det är viktigt att säkerheten följs upp vid anläggningarnas kontinuerliga utvecklingsprocess. Eftersom den petrokemiska industrin utgör riksintresse innebär det att kommunen i sin planering är skyldig att beakta industrins möjligheter till fortsatt utveckling och expansion. Kommunen skriver vidare: *Riksintresset bör enligt kommunens uppfattning vidgas till att gälla även säkerhets- och skyddsområden.*

3.1.3 Utsläpp av farliga ämnen från industriella verksamheter

Olyckor med utsläpp av farliga ämnen är skadehändelser som innebär ett okontrollerat utflöde av kemiska ämnen som genom sina farliga egenskaper kan skada människor, miljö och egendom.

Till farliga verksamheter räknas alla anläggningar som genom sin verksamhet kan orsaka brand, kemikalieutsläpp och explosioner. I ”Bättre plats för arbete” (1995) anger Boverket riktvärden beträffande skyddsavstånd till olika typer av verksamheter. Riktvärdena är s k ”allmänna råd” och utgör därigenom generella rekommendationer, som dock inte är bindande. Rekommendationerna kan skrivas in i översiktsplanen, för att sedan användas som utgångspunkt vid bedömning i den vidare planeringen av nya bostads- och verksamhetsområden.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Riskfyllda anläggningar enligt 2 kap. 4§ LSO, mindre industrier i tätbebyggt område

Skyddsobjekt och skyddszoner

Kommunens principer och områden för lokalisering och utformning av verksamheter med hantering av farliga ämnen

Lämpliga områden för lokalisering av riskfyllda anläggningar

Transporter av farligt gods och transportvägar till och från de riskfyllda anläggningarna

Exempel 9, Piteå stadsbygd

Piteå kommun tar i den pågående fördjupningen av översiktsplan för stadsbygden upp samtliga verksamhetsområden och redovisar respektive områdes brister, problem, åtgärder och konsekvenser samt visar en kartbild för varje verksamhetsområde. Här ingår både stora verksamheter som Assi Domäns massa- och pappersindustri och mindre verksamheter. På en översiktlig karta visar man hela planområdets riskbild med trianglar i olika färger som symboliserar risk för explosion, giftig gas och rök. Riskbilden utgör ett av underlagen för den fysiska planeringen.

3.1.4 Transportolyckor



Trafikolycka. Källa: Räddningsverket

Med transportolyckor avses här olyckor både med varutransporter och persontransporter med fordon på mark, i luften och på vattnet. Det är dock på vägarna de allra flesta olyckorna inträffar. Det ökade transportarbetet bidrar också till långsiktiga effekter på grund av utsläpp som ger skador på hälsa och miljö.

I en översiktsplan behandlas den övergripande trafikstrukturen. Utrymmesbehov kan redovisas för de viktigaste länkarna i väg- och gatunätet. I en fördjupning av översiktsplanen kan en mer detaljerad studie av trafiknätet göras. Skyddszoner eller skyddsanordningar kan anges för att motverka störningar på omgivningen. För att minska transportarbetet och de olyckor som följer med detta, är det också viktigt att nya bostäder och verksamhetsområden inte planeras i perifera områden som saknar goda kommunikationer. Bebyggelse- och trafikplaneringen bör gå hand i hand.

Både räddningstjänsten och polisen har i kommunerna goda kunskaper om de riskobjekt som förekommer och var olyckor har inträffat, när det gäller transportarbetet. Vägverket har ett samlat sektorsansvar för transportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Skyddszoner för att motverka störningar på omgivningen

Återkommande trafikolyckor

Alternativa färdvägar för tung trafik

Förtätning i stället för att bygga i perifera områden

Åtgärder för ökad kollektivtrafik där säkerheten är prioriterad

Åtgärder för att säkerheten för cyklister och gående skall öka

Olycksstatistik

Polisens och räddningstjänstens upplysningar

Exempel 10, Ale kommun, fördjupning för Göta älvs dalgång

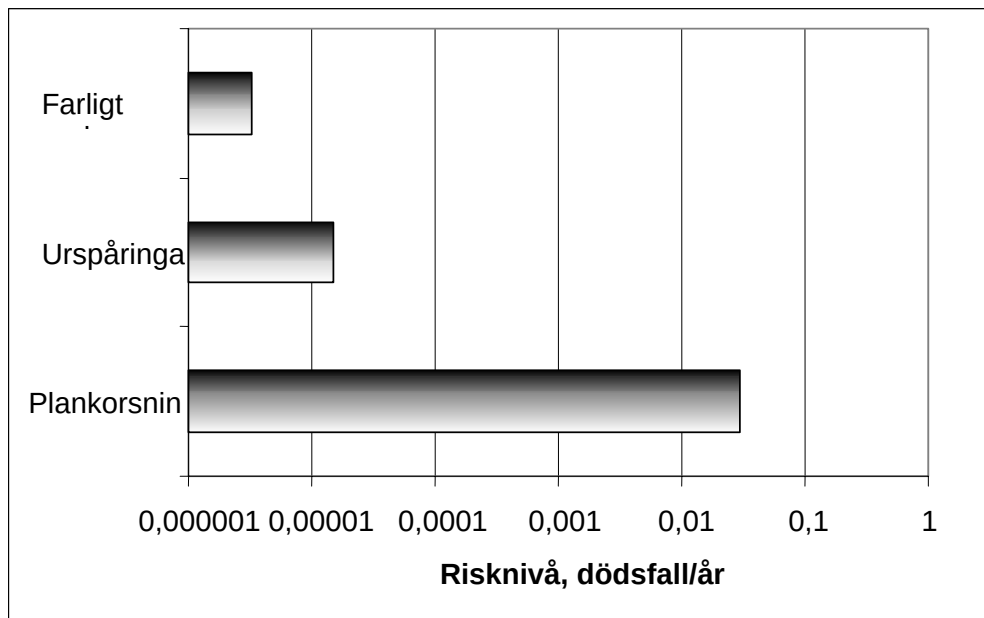
I Ale kommuns fördjupning av översiktsplan för Göta älvs dalgång 1998 tar man upp säkerhetsfrågan vid utbyggnad av järnvägen och Väg 45. Man tar upp sammanfattningen från en riskanalys som gjorts och belyser risknivåer, två olika riskreducerande åtgärder samt nollalternativet. Kommunen skriver:

”Femtio meter breda skyddszoner reducerar risken för dödsfall och egendomsskador i de flesta fall med 100 %. I älvdalen kan detta skyddsavstånd i många fall ej upprätthållas.”

”I det alternativ som förordas anläggs skärmar mot industribebyggelse för skydd mot spridning av brand, installation av färdiga system för uppsamling av kemikalier där järnvägen/vägen passerar genom tätorter eller intill Göta älv samt färdigställda angreppsvägar för räddningstjänsten i tätorter och samhällen. Angreppsvägarna kan även fungera som gång- och cykelväg.”

När det gäller risknivåerna för järnvägstrafiken har kommunen i ett diagram jämfört risknivån för en farlig godsolycka med urspårning och olycksrisken vid en plankorsning. Kommunen skriver:

”I nuläget utgör plankorsningarna den helt dominerande risken kring järnvägstrafiken. Att plankorsningarna tas bort vid utbyggnaden innebär en betydande reduktion av risknivåerna kring trafiklederna.”



Risken att förolyckas i en plankorsning är betydligt större än att förolyckas i en olycka med farligt gods eller genom urspårning. Detta tydliggörs i Ale kommuns fördjupning av översiktsplan för Göta älvs dalgång från 1998. Källa: Ale kommun. (Bilden är nygjord av Göran Loman).

Exempel 11, Linköpings kommun

I Linköpings kommuns översiktsplan från 1998 fokuseras mycket på riskfrågorna med avseende på trafiken. Kommunen går närmare in på biltrafiken, buss- och tågtrafiken, flygtrafiken samt gång- och cykeltrafiken. Genom att använda statistik från polisen och sjukhusen kan åtgärder sättas in där de ger störst nytta. På ett flertal kartor redogör kommunen för brister och planerade åtgärder. I avsnittet "Trafiksäkerhet" finns en tabell som visar antalet skadade per trafikkategori i Linköping (bilister, cyklister och gående) mellan åren 1980 och 1994

Bland de problem som är mest effektiva att åtgärda har koppling till den fysiska miljön.

Nedanstående faktorer nämns i Linköpings översiktsplan:

Alltför låg säkerhet i tätorterna.

Biltrafiken i tätorterna är för omfattande.

Vägstandarderna är för låga.

Alltför många vägar är felaktigt utformade ur skadesynpunkt.

Trafikanterna får otillräckligt stöd och vägledning.

Vissa korsningar har alltför hög risk.

3.1.5 Transport av farligt gods



Olycka där transport av farligt gods är inblandad. Källa: Räddningsverket

Ca 20 miljoner ton farligt gods transporteras varje år på våra vägar och järnvägar i Sverige. Stora mängder transporteras också med båt och flyg. För att ett ämne ska klassas som farligt gods ska de uppfylla vissa uppställda kriterier, t ex att ämnet är explosivt, brandfarligt, giftigt eller oxiderande. Det är generellt sett en hög säkerhet kring transporterna av farligt gods. I förhållande till hur mycket farligt gods som transporteras händer det ytterst få olyckor där ämnet kommer ut och ställer till någon skada. I det fall det sker kan det dock ge stora konsekvenser. Genom en god fysisk planering kan mycket göras för att både sannolikheten och konsekvenserna av en sådan olycka ska minskas.

För att undvika olyckor med farligt gods kan kommunen i översiktsplaneringen genom vägvalsstyrning föreslå vilka vägar och områden som dessa transporter ska undvika. Det är kommunerna själva som i samarbete med länsstyrelsen tar fram förslag till lokala trafikföreskrifter i sitt område. Däremot är det länsstyrelsen som fastställer och de lokala trafikföreskrifterna inom sitt län.

Transporterna med farligt gods bör i största möjliga mån styras till vägar med hög standard samt undvika objekt eller områden där en olycka kan få svåra konsekvenser. Man bör så långt som möjligt undvika vägar som passerar tät bebyggelse, skyddsområden för vattentäkt och ekologiskt känsliga områden, skyddsobjekt som bostäder, skolor och vårdanläggningar samt vägar som ur trafiksäkerhetssynpunkt är olämpliga. I den mån dessa transporter inte kan styras bort från skyddsobjekten bör skyddsåtgärder tillämpas.

I arbetet med vägvalsstyrning innefattas även regler om uppställningsplatser för fordon med farligt gods. Här måste särskild hänsyn och utrymme tas till rast, mat och dygnsvila, hur släp och eventuellt skadade fordon ska placeras, informationsplats för vägvalsstyrning, trafikinformation m m och särskild trafikkontrollplats. När det gäller godstransport på järnväg är det viktigt att det finns särskilda rangerbangårdar som är placerade så gynnsamt som möjligt ur risksynpunkt. I vissa fall kan det vara lämpligt att planera för ett yttre järnvägsspår där det farliga godset kan transporteras.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Rekommenderade vägar och uppställningsplatser för farligt gods (vägvalsstyrning)

Skyddsåtgärder, t ex svårgenomträngliga skikt i diken

Genomfartsförbud av transporter med farligt gods i tätbebyggda områden

Riktlinjer för ny bebyggelse intill vägar och järnvägar som transporterar farligt gods

Mark för yttre järnvägsspår och mark för rangerbangård utanför tätbebyggt område

Mark för anläggningar som kräver transport av farligt gods utanför tätbebyggt område (gäller även bensinstationer)

Vattentäkter och andra sårbara områden som kan drabbas av en olycka med farligt gods

Skyddszoner och fysiska ramar

Metoder för hur översiktsplanen kan ta upp skyddsbuffertzoner

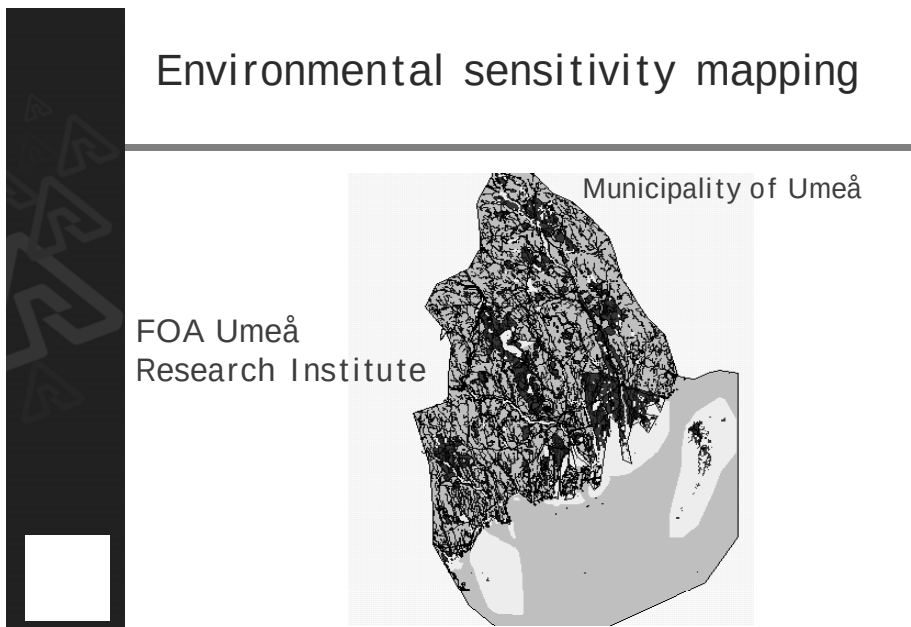
Miljö känslighetskarta

Fysisk ram för farligt gods

Exempel 12, Umeå kommun

I Umeås översiktsplan från 1998 hänvisar kommunen till Räddningsverkets inventeringsarbete och FoU rapport *"Miljö känslighetskarta för insats och planering vid olyckor"*, som gjorts i samarbete mellan kommunen och verket (2000). Rapporten finns i GIS-format och arbetet är en pilotstudie som ska ge förslag till en modell för demonstration och test, där en kommuns miljö känslighet ses ur ett olycksperspektiv.

Miljö känslighetskartan visar inom vilka områden som en olycka med kemikalier och släckvatten kan få särskilt allvarliga konsekvenser på miljön. Kartan kan användas som underlag då räddningsledaren ska fatta beslut vid en olycka. Kartan är även ett utmärkt underlag då farligt godsolyckor ska redovisas i översiktsplaneringen.



GIS-karta från pilotstudien "Miljö känslighetskarta för insats och planering vid olyckor i Umeå kommun". Vid en inträffad olycka där farligt gods är inblandad kan man genom att klicka på kartan se vilka olika intressen som hotas. Källa: Räddningsverket.

Exempel 13, Göteborgs kommun

Göteborgs kommun har arbetat fram en fördjupning av översiktsplan för ”Transporter av farligt gods” (1997). Planens syfte är att ge underlag för sektorsprogram och detaljplanläggning samt tillstånds- och prövningsärenden. Planen återspeglar kommunens vilja och förhållningssätt vid hanteringen av markanvändningsfrågor längs transportleder av farligt gods. Planen är samtidigt strategisk och kan utgöra underlag för andra översiktsplaner då farligt godstransporter ska redovisas.

Bakgrunden till att planen gjordes var de motsättningar mellan olika intressen och olika myndigheter som uppstod vid förnyelse av Norra Älvstranden i Göteborg. Skyd/Säkerhet ställdes mot olika miljö- och hushållningsaspekter och kommunen som förordade en helhetssyn var av annan mening än de myndigheter, vars kompetensområde i samhällsplaneringen till största del begränsades till bevakning av säkerhetsfrågor. Hot och riskutredningens ”Ett säkrare samhälle”, SOU 1995:19 och de nya reglerna i PBL innebär att riskfaktorer ska redovisas i översiktsplanen har också varit avgörande. Förenklat kan man säga att det i planen gjordes en avvägning mellan tre intressen; näringslivs- och transportintresset, säkerhetsintresset samt resurs- och miljöintresset. Översiktsplanens mål är att dessa tre intressen ska tillgodoses.

Kring transportleder anges en fysisk ram invid förnyelseområden:

”Med beaktande av säkerhet, allmän miljö och resurshushållning samt näringslivs- och transportintressen föreslås en långsiktigt robust ram kring järnvägar och huvudvägar, s k A-vägar för transporter av farligt gods.”

Exempel 14, Kristinehamns kommun

I Kristinehamns kommun passerar farligt gods på väg och järnväg tätbebyggt område. Räddningstjänsten i kommunen har gjort en detaljerad riskanalys för riskbedömningen. Översiktsplanen från år 1998 hänvisar till denna. Kommunen skriver i översiktsplanens orienterings- och beslutsdel:

”Kommunen skall verka för att de industrier, som hanterar farliga ämnen, på sikt ändrar produktionsprocesser eller lokaliseras till skyddade lägen med säkra transportvägar.”

3.2 Naturolycksrisker

De naturolyckor som här valts att redovisas är ras och skred, översvämning och vegetationsbränder. Givetvis finns det förutom dessa omnämnda riskfaktorer även andra faktorer som bör belysas i översiktsplanen och som har stor betydelse för strategiska val av framtida markanvändning. Exempel på detta är erosion, radon och förorenad mark, stormskador och lavinskador. Risken för naturkatastrofer med många skadade och döda är tämligen liten i vårt land, men då följderna av en sådan olycka kan få katastrofala följder är det av stor vikt att ta upp dessa redan i översiktsplaneringen för att på ett tidigt stadium kunna arbeta förebyggande och därmed förhindra en olycka.

3.2.1 Ras och skred



Skred med raserade hus. Källa: Räddningsverket. Vagnshärad foto: J.Lindgren, SIG, 1997

Med skred avses rörelse av material under inverkan av gravitation utan nämnvärd deformation i den utglidande massan under förloppets första skede. Skredriskerna i Sverige är i huvudsak förknippade med slänter i sedimentär lera. Förutom raserade byggnader och vägar kan skred orsaka uppdämda vattendrag med översvämning som följd. Utlösande faktorer för skred kan vara stora förändringar av vattenhalten i marken, förändrade vattenflöden, erosion eller förändrad belastning av marken. Skred sker vanligen i sluttningar och slänter, i synnerhet om lermarken sluttar mot ett vattendrag. Jordskred inträffar i ler- och siltområden vanligen under högsta kustlinjen och i anslutning till vattendrag, sjöar och kustlinjer. Huvuddelen av landets lerskred har inträffat inom Västra Götalands län, Värmlands län, Östergötlands län och Västernorrlands län. Skred kan även inträffa i grövre jordar som morän och uppstår oftast då jorden är vattenmättad.

Ett ras är en massa av sand, grus, sten, block eller en del av en bergslänt som kommer i rörelse. De enskilda delarna rör sig fritt i förhållande till varandra. Jordras är vanliga där åar och älvar skurit sig ned i sandlager. Nipor är exempel på inträffade jordras utmed vattendragen i mellersta och norra Sverige. Ras kan även inträffa i branta bergslänter med sprickigt eller vittrat berg. Många olika orsaker kan ge upphov till ras och skred, både naturliga orsaker och mänsklig påverkan, men ofta är det en kombination av flera orsaker.

Flera allvarliga skredolyckor har inträffat i Sverige. Efter att skredet i Tuve inträffade år 1977 har det gjorts översiktliga kartläggningar av stabilitetsproblemen på flera håll i Sverige. Munkedal var en av de första kommuner där Statens Geotekniska Institut (SGI) gjorde en översiktlig kartering av risken för skred i bebyggda områden. Flera områden som bedömdes som riskområden påträffades och ett arbete med mer detaljerade undersökningar och förebyggande åtgärder sattes igång. Den senaste allvarliga skredolyckan inträffade i Vagnhärad år 1997, där sju villor förstördes och omfattande övriga markskador uppstod. I en SGI/CTH-utredning konstateras:

”...om skredkommissionens anvisningar funnits och följts vid den tid då exploateringen planerades, hade den aktuella lerslätten inte upplåtits för bebyggelse utan förstärkningsåtgärder.”

En särskild myndighetsfunktion har inrättats inom SGI:s verksamhetsområde som stöd för länsstyrelser och kommuner i särskilt utsatta delar av landet.

I dalgångar har sedan länge bebyggelse och kommunikationsleder anlagts. Då låglänta delar är utsatta för översvämning och nipor och sluttningar för erosion i samband med högvattensituationer, bör man ta stor hänsyn till såväl bebyggda som obebyggda områden i den fysiska planeringen. Skred och ras kan förebyggas t.ex genom att slänten avlastas eller förstärks genom utplacering av mothållande tryckbank, erosionsskydd, omgrävning alternativt kulvertering av vattendrag eller genom kombinationer av dessa åtgärder. Val av åtgärd är beroende av problemets art, förhållandena i den aktuella slänten samt tillgängligt utrymme. Dessutom måste hänsyn tas till kultur-, miljö- och naturintressen. Man bör även se över vilka konsekvenser ett skred kan få samt väga detta mot kostnaderna för åtgärden. Ibl.a.nd är det samhällsekonomiskt billigast och säkrast att riva hotade hus.

Efter Tuveskredet fick SGI och Sveriges geologiska undersökning (SGU) i uppdrag av dåvarande Bostadsdepartementet att göra en inventering av förutsättningarna för skred i vissa västsvenska kommuner. Kartorna redovisades i skala 1:50 000 och används idag som planeringsunderlag. Inventeringen har efterföljts av en översiktlig kartering av stabilitetsförhållandena i bebyggda områden som administreras av Räddningsverket. Dessa kartor redovisas i skala 1:5 000.

Innehållet och tillförlitligheten hos de översiktliga stabilitetskarteringarna varierar eftersom metoderna förfinats med åren. Numera omfattar utredningarna en förstudie där man ringar in bebyggda områden där förutsättningar för skred kan finnas. Därefter görs en huvudstudie då man studerar markens topografi, jordarter, närheten till vattendrag och grundvattenutströmning. Dessutom utförs geotekniska fältundersökningar med efterföljande överslagsberäkningar och befintligt geotekniskt material studeras. Denna karteringsmetod används i finkorniga jordar. Arbetet med att ta fram de översiktliga stabilitetskarteringarna pågår kontinuerligt kommun för kommun. Om kommunen har en översiktlig stabilitetskartering bör denna redovisas i översiktsplanen.

När det gäller kartering av skredförutsättningar i grova jordar, t ex morän, finns ännu ingen metod som används i praktiken. Räddningsverket arbetar närvarande på en metodutveckling för översiktlig kartering av stabiliteten i moränslänter och raviner. En tillämpning av metoden har år 2002 prövats i Åre och Sundsvalls kommuner.

Det är av stor vikt att känna till effekterna av störtregn eller långa och intensiva regn och vilken inverkan de kan ha för utveckling av ras och skred. De senaste årens höga vattenflöden har medfört stora kostnader och arbetsinsatser för kommunala och statliga organ.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Områden med förutsättningar för ras eller skred

Områden med låg stabilitet för markens ändamål

Indelning i stabilitetszoner

Geoteknisk undersökning skall beaktas före eventuell fortsatt planering av ras- och skredbenägna områden

Åtgärder som måste vidtas för att minska skredrisken; t ex statistikföra grundvattennivåer för att bättre beslutsunderlag, omhänderta dagvatten lokalt eller förebygga ras och skred genom att avlasta eller förstärka det ras- eller skredbenägna området

Lermarkens utbredning och topografi

Inventering och kartering av ras- , skred- och översvänningsbenägna områden

Information till boende och skogsägare angående försiktighet vid arbete i ras- och skredbenägna områden

Exempel 15, Sollefteå kommun

Nipor förekommer i mellersta och norra Sverige. De bildades av isälvarna när inlandsisen smälte och är branta sand- och siltsluttningar. Här kan det ske jordras utmed vattendragen. I Sollefteå finns många nipor och kommunen har tagit upp risken med dessa i översiktsplanen från år 1990 samt informerat de boende via internet och utskickade foldrar.

Kommuninvånarna uppmanas att vara försiktiga med följande:

schaktning och grävning i nipor och raviner

belastningsökningar genom tippning av t ex jordmassor och trädgårdsavfall

vibrationer från tunga maskiner och fordon

läckande vatten- eller avloppsledningar

smältvatten från snötippning

ansamling av dagvatten som leds till nipa eller ravin

felaktigt utförd skogsavverkning

Exempel 16, Linköpings kommun

Linköpings kommun har låtit utföra en översiktlig bedömning av bebyggda områden intill vattendrag och sjöar inom vilka risk för skred skulle kunna uppstå och som därför behöver utredas ytterligare. I utredningen redovisas en zonindelning i tre stabilitetszoner, I-III. Områdena i zon I redovisas på plankartan. Kommunens inriktning i översiktsplanen från år 1998 är följande:

”Förändrad markanvändning som medför ökad belastning på marken eller förändrad grundvattennivå bör inom zon I-områden (se plankarta 2) föregås av en utredning av stabilitetsförhållandena. Förhållandena kan innebära restriktioner mot ny bebyggelse m.m. Vid oförändrad markanvändning bör utvecklingen följas genom bl.a. förfinade stabilitetsundersökningar och åtgärder genomföras där så erfordras.

Förändrad markanvändning som medför ökad belastning på marken eller förändrad grundvattennivå bör inom zon I-områden föregås av geoteknisk bedömning. I enstaka fall (stora förändringar) kan en stabilitetsundersökning behövas. Ingen åtgärd vid oförändrad markanvändning.

Inom zon III finns inga restriktioner med hänsyn till stabiliteten vid normal exploatering. Stabiliteten inom angränsade zoner I-II ska emellertid beaktas vid omfattande sprängningsarbeten eller ökad användning av vatteninfiltrationen.”

3.2.2 Översvämning



Översvämning i Karlstad. Källa: Räddningsverket

Översvämning orsakas av att mer vatten tillförs ett vattendrag än vad det klarar att leda bort. Anledningarna till att vattendraget inte klarar att avbörda de tillrinnande vattenvolymerna är flera, bl.a. nd annat inverkar de meteorologiska och hydrologiska förhållandena samt vattendragets geometri. Reglering av vattendrag kan också påverka översvämningsförloppet t ex skulle ett dammbrott kunna få förödande konsekvenser.

Översvämningar kan leda till vattenskador, erosion, ras, skred, skador på grund av vattnets hastighet, isrörelse och massavlagring. De kan förutom att drabba enskilda husägare (ekonomiska och personliga tragedier) även medföra enorma skador för samhället. Exempel på detta är skadade kraftledningar, avslitna vattenledningar, avstängda vägar och ökade olycksrisker i trafiken. När fält- och skogsområden läggs under vatten kan markägare drabbas av stora kostnader på grund av förstörda skördar och bortspolad jordmån. Risken finns att översvämningar förändrar området för lång tid. Ett relativt outrett problem i samband med översvämningar är omfattningen av de föroreningar som dragits med av vattenmassorna och eventuellt kan skada vattentäkter samt andra värdefulla områden.

Översvämningsrisken har hanterats sparsamt i den första omgången översiktsplaner som genomfördes kring år 1990, trots att man i stora delar av landet har drabbats av upprepade översvämningar. För att förhindra översvämningsskador är det viktigt att i den fysiska planeringen utreda var de översvämningsbenägna områdena finns och att dessa områden presenteras i översiktsplanen. De drabbade områdena bör undvikas vid planering för ny bebyggelse. Om kommunen ändå väljer att tillåta byggnader i dessa områden måste noggranna förundersökningar och förebyggande åtgärder vidtas.

Räddningsverket har det nationella ansvaret för att översiktlig översvämningskartering av de större sjöarna och vattendragen genomförs. Karteringarna användas som underlag då översvämningsriskerna ska redovisas i översiktsplaneringen. För varje karterat område finns en skriven rapport samt kartor i GIS format. Rapporterna anger översvämningszoner för högsta beräknade flöde enligt Flödeskommitténs riktlinjer för dammdimensionering samt hundraårsflöden. I och med karteringen tydliggörs det var i kommunen man måste arbeta vidare med en mer detaljerad inventering. Om det redan finns bebyggelse i dessa områden bör förebyggande åtgärder vidtas. Exempel på detta kan vara en permanent invallning men det är då viktigt att vatten inte läcker genom vallen. Vid anläggning av vallar måste även vallarnas belastning på markens stabilitet beaktas, speciellt när vallar anläggs nära slänter eller på mark med skredrisk.

Att översvämningar kan orsaka problem med föroreningar är betydelsefullt att ta upp i översiktsplanerna. Här bör både riskobjekt och skyddsobjekt redovisas. Exempel på riskobjekt är dammar, deponier, avloppsreningsverk och industrier. Exempel på skyddsobjekt är nationalparker, naturreservat, naturskyddsområden, jordbruksmark, lekplatser för fisk, våt-, ängs-, och hagmarker. Ett antal objekt kan bedömmas som både riskobjekt och skyddsobjekt ett exempel på detta är sjukhus.

Med anledning av de återkommande stora översvämningar i världen och pågående klimatforskning, bör en förstärkt växthuseffekt vägas in i den fysiska planeringen.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Översiktlig översvämningsskartering

Rekommendation om att detaljerad översvämningsskartering bör göras

Riskobjekt såsom förorenande verksamhet och skyddsobjekt, d.v.s. objekt som kan skadas av föroreningar från riskobjekt vid översvämningar

Områden som är olämpliga att bebygga på grund av översvämningssrisk

Områden där det finns risk för erosion, skred och ras samt risk för minskad bärighet hos väg- och järnvägsbankar

Lägsta golvnivå och lämpligt grundläggningssätt för nya byggnader

Områden där endast källarlösa hus får uppföras

Permanent invallning eller andra lämpliga åtgärder, t ex förstärkningar i marken eller nivåhöjningar

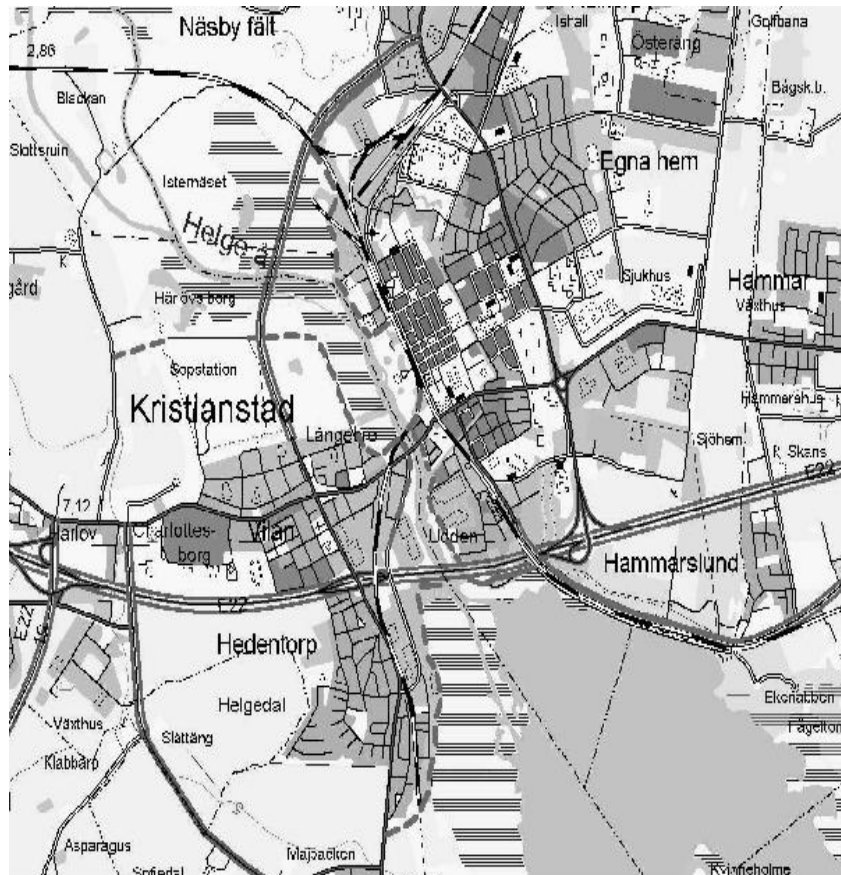
Inventering och erfarenheter av tidigare översvämningar

Vattendomar

Exempel 17, Kristianstads kommun

I Kristianstads kommun har genom åren ett antal höga vattenflöden inträffat. Flera olika faktorer har spelat in när vattnet stigit på de låglänta områdena utmed Helge å; högt vattenstånd i havet, tjäle i marken samtidigt som snösmältning pågår och mycket nederbörd i avrinningsområdet. Kombinationer av dessa faktorer har fått vattnet att stiga.

Kommunen har tillsammans med erhållit stadsbidrag finansierat permanent förebyggande åtgärder mot naturolyckor som ersätter tidigare vallar uppförda på 1800-talet. Flöden och nivåer i Helge å och Hammarsjön, ligger till grund för hur de nya vallarna har dimensionerats. Projektet har inneburit att höjden har ökats i båda vallarna. Första prioritet har varit en ny skyddsvall som byggts utmed E 22 södra sträckning vid Udden till en längd av cirka 0,5 km. Därefter har Hammarslundsvägen tagits i anspråk för en ny vall. Denna vall är under uppförande och beräknas till cirka 1,5km. Ytterligare sträckor på båda sidor om Helge å planeras att åtgärdas för att skydda staden mot översvämningar.



Karta över översvämningområden utmed Helge å i Kristianstad. Utförda (heldragen linje) och planerade (streckad linje) sträckor i Kristianstad, där åtgärder måste vidtas för att skydda mot översvämning vid dimensionerande flöden. Källa: Kristianstads kommun.

3.2.3 Vegetationsbränder



Skogsbrand. Foto: Inger Wiklund

Skogsbränder är en del av naturens gång och har förekommit med varierande tidsmellanrum i stora delar av våra skogsområden. Hur branden utvecklas beror förutom på väderfaktorer, bland annat på vegetationstyp och markförhållanden. Hur känsligt ett skogsbestånd är för brand beror mer på skogens åldersstruktur än ingående arter. Dock klarar olika växter en brand olika bra. Äldre tall och vårtbjörkar exempelvis bättre anpassade till brand och överlever ofta flera bränder medan granen sällan överlever en brand.

En brand producerar stora mängder träkol som inkorporeras i markens humuslager och som har långsiktigt positiva effekter på förnäringsbrytning och näringsomsättning. Idag har återintresset för bränning ökat och en del skogsbolag utför naturvårdsbränningar i syfte att återskapa den biologiska mångfalden, som var typisk i den brandbetingade naturskogen. Även hyggesbränningar har under senare tid återupptagits som en metod i skogsskötseln.

Åsknedslag är en vanlig orsak till bränder i skog och vegetation. Andra orsaker kan vara anlagd brand, gnistor från verksamheter eller försummelse vid t ex friluftsliv med lägereldar och grillplatser.

I den fysiska planeringen bör kommunerna överväga om det finns skäl att i översiktsplanen redovisa områden som har olika grad av känslighet för skogsbrand (vegetationsbrand) och om det finns särskilda intressen för naturvård utifrån skogsbrand. I vissa områden bör kanske bränder ur naturvårdssynpunkt få utvecklas "fritt" inom vissa gränser, andra områden är kanske särskilt känsliga för bränder

Kommunen bör också överväga att redovisa om det finns särskilda områden där skogsbrand eller mark/vegetationsbrand kan påverka samhället, där bränder är särskilt svårsläckta eller har extrema vegetationstyper med häftigt brandförlopp. Det kan också finnas områden där skogsbränder är mer frekventa beroende på att de är särskilt utsatta för åskväder och blixtnedslag.

I översiktsplanen bör de anläggningar eller verksamheter som kan ge upphov till skogsbrand/vegetationsbrand beaktas. Sådana kan t ex vara verksamheter med rörligt friluftsliv eller torvtäkter där dels verksamheten i sig kan utgöra en brandfara och där det dels kan finnas särskilda problem vid släckning.

Kommunen eller länsstyrelsen kan utfärda föreskrifter om eldningsförbud.

Räddningsverket tillhandahåller brandriskkartor som visar dagsaktuella prognoser av skogs-, och gräsbrandrisken och markfuktighet. Kartorna finns tillgängliga på verkets hemsida. Det finns också grövre modeller som är mer anpassade för ett längre perspektiv och som planeringsunderlag. I modellerna kan kommunerna utifrån mark- och vegetationsförhållanden grovt skatta risken för skogsbrand i olika nivåer. Modellerna som finns utgår från att naturen finns karterad i vegetationdatabaser.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Skogsområden i kommunen där en skogsbrand kan innebära speciella svårigheter

Områden där en skogsbrand, ur naturvårdssynpunkt, kan få utvecklas fritt inom vissa gränser eller områden där miljön är särskilt känslig för bränder

Kommunens förebyggande åtgärder och handlingsplan när det gäller att förhindra skogsbränder

3.3 Sociala riskfaktorer

För att få en helhetsbild över de olycksrisker som finns i en kommun är det viktigt att man i en översiktsplan även tar hänsyn till de sociala riskfaktorerna. Sociala riskfaktorer är emellertid ett svårt och ännu mycket litet utforskat ämne. De flyter lätt ihop och bör därför ses ur ett helhetsperspektiv. En förebyggande åtgärd på ett område kan leda till minskade olycksrisker på ett annat område. De faktorer som här valts att tas upp, är sabotage, kriminalitet, missbruk, segregation och ojämn åldersstruktur.

3.3.1 Sabotage och kriminalitet



Sabotage. Källa: Räddningsverket

Med sabotage menas att någon förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket. Exempel på detta är sabotage av transformatorstationer,

datasystem, elsystem, telesystem, sabotage som kan leda till trafikolyckor såsom tågurspårningar, sprängattentat och anlagda bränder.

Den internationella terrorismen har berört Sverige i mindre grad än i andra länder, men det finns inhemska grupper som kan utgöra ett framtida hot. Biologiska vapen har vid flera tillfällen varit aktuella för sådana grupper. Informationsteknologin har inneburit möjligheter att förändra och lamslå informationen via datanät.

I polisens register återfinns ofta skilda slag av egendomsbrott, bilstölder, skadegörelse, våldsbrott och narkotikabrott i en och samma personakt. Generellt tenderar sociala anpassningsproblem att dras mot en mindre grupp personer med multiproblem. Denna grupp står för en stor del av de anpassningssvårigheter som vi i dag ser i form av tidigt missbruk, mobbning, våld och kriminalitet.

Det generella brottsförebyggande arbetet i Sverige handlar i första hand om det allmänna arbete som bedrivs inom mödra-, barnhälso- och sjukvården, familje- och barnomsorgen, skolan och kommunala fritidsverksamheter. Dessa aspekter kan emellertid vara svårt att ta upp i översiktsplanerna. Genom att i planprocessen verka för ökad demokrati och medborgarinflytande kan frågorna lättare initieras.

Det man direkt kan arbeta förebyggande med i översiktsplaneringen är att begränsa de faktiska möjligheterna för brott genom att planera den fysiska miljön så att brott hindras. Det är ett allmänt intresse enligt PBL, att lokalisera och utforma bebyggelsen så att den från sociala utgångspunkter främjar goda livsmiljöer. I översiktsplanen är det angeläget att ta upp frågor om den fysiska planeringen i förhållande till brottslighet samt att i konsekvensbeskrivningen ta upp brottsaspekter vid lokalisering av bebyggelse. Detta gäller både bostadsområden, arbetsplatser och fritidsmiljöer såsom parker. I miljöer där man vet att upprepade brott har gjorts kan det vara idé att gå djupare ned i frågan genom att göra en fördjupning av översiktsplanen. Ett gott samarbete mellan kommunen, bostadsföretag, polisen, medborgarna och föreningar är av betydelse, så att man kan formulera gemensamma mål.

BRÅ stödjer utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbete som pågår ute i olika kommuner och stadsdelar. Flera av de projekt och verksamheter som bedrivs gäller förebyggande insatser till ungdomar som befinner sig i olika riskmiljöer. Rådet samarbetar också med polisen.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Exempel på att brott och olyckor kan förebyggas av fysisk planering

Medborgarinflytande i planeringsprocessen, t ex grannskapsplanering

Vikten av samverkan med skola, polis, räddningstjänst och sociala myndigheter då ett bostadsområde skall planeras

Kommunens planering för att förebygga brott och olyckor

Beredskapsplaner som i kommunen hanterar en större krissituation (balans mellan information och sekretess)

Kommunens satsningar på kultur och fritidsaktiviteter

Exempel 18, Nacka kommun

Nacka kommun tar i sin översiktsplan, Nacka 2001, upp vad kommunen anser viktigt att ta hänsyn till när det gäller att arbeta brottsförebyggande. I översiktsplanens ämnesvisa rekommendationer skriver kommunen under rubriken "Brottsförebyggande åtgärder":

"Vid nybebyggelse, upprustning eller förnyelse av en bebyggelse ska den fysiska miljön utformas på ett sådant sätt att brott förhindras och att tryggheten och säkerheten ökar. Tryggheten och säkerheten främjas av levande livsmiljöer och befolkade rum varför en strävan bör vara blandade bebyggelsemiljöer med bostäder, arbetsplatser, kultur m.m.som är befolkade både på dag- och kvällstid. Rörelser inom områden och inom området bör koncentreras till ett gemensamt huvudstråk för gående, cyklar, bilar och andra fordon. Överskådlighet och synlighet, där det senare förutsätter god belysning, ska eftersträvas inom bebyggelseområden. Detta är särskilt viktigt kring allmänna platser som torg, mötes-

och hållplatser samt längst de stråk som människor rör sig dagligen. I samband med detaljplanering ska en analys av brottsförebyggande åtgärder utföras, utifrån en av kommunen utarbetad handledning.”

3.3.2 Missbruk

Genom att missbruka alkohol och använda sig av droger är personen en stor fara för sig själv och andra. Av de sammanlagda olyckor som inträffar varje år är en mycket stor del beroende på att alkohol eller droger varit inblandade. Detta gäller både bränder, trafikolyckor och drunkningstillbud. En person som är missbrukare löper också större risk att begå brott.

Den fysiska planeringen kan vara ett medel för att minska risken för sabotage och kriminalitet och för att olyckor inträffar. Genom att skapa trivsamma miljöer som de boende känner ett ansvar för minskar risken för att olyckor inträffar på grund av missbruk. Skolor och arbetsplatser måste planeras utifrån att människor ska trivas. Att det planeras in olika fritidsaktiviteter i närmiljön för att skapa meningsfull sysselsättning är också en viktig utgångspunkt att ta med i planeringen.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Vikten av trivsel och ansvar för närmiljön, skolan och arbetsplatsen (grannskapsplanering)

Planer för att förebygga drogmissbruk

Kommunens satsningar på kultur och fritidsaktiviteter

3.3.3 Segregation

Med segregation menas här att befolkningen i olika socioekonomiska grupper bor mer eller mindre koncentrerade till olika typer av bostadsområden. Det segregerade boendet är framförallt relaterat till de boendes inkomster men också personliga kontakter, vanor och kunskaper avgör i vilken utsträckning man i konkurrens med andra kan bosätta sig i olika bostadsområden. Vissa hyreshusområden i förorterna till eller i utkanterna av våra städer är exempel på bostadsområden som präglas av långa avstånd till centra, nedsliten yttre miljö, anhopning av problemhushåll, stark omflyttning och bristande social gemenskap.

En konsekvens av segregation är utanförskap och vanmakt vilket till stor del har drabbat många invandrare i de segregerade bostadsområdena. En ökad segregation innebär starkare sociala spänningar med åtföljande misstro mot samhällets institutioner och normer. Detta innebär att kriminalitet, missbruk och politisk extremism ökar, vilket i sin tur genererar både olyckor, våld och självmord.

Tillgång till arbete, bra skolor liksom ett gott utbud av fritidsaktiviteter är viktigare instrument för att bryta segregationen. Integration handlar också om deltagande i det politiska samhället. Möjligheten att bestämma över det egna bostadsområdet och den egna vardagen är av stor betydelse. I kommuner som har problem med segregation bör detta tydliggöras i den översiktliga planeringen. Fördjupningar av översiktsplaner kan vara en bra idé att arbeta med i problemområden.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Ökad demokrati i planeringsprocessen

Grannskapsplanering

Integrera bostäder med arbetsplatser och affärer

Vikten av bra skolor och ett brett utbud av fritidsaktiviteter

Erfarenheter av satsningar i segregerade områden

Säkerhetsinformation på de boendes modersmål

Exempel 19, Linköpings kommun

Linköping tar, i sin översiktsplan från år 1998, upp problemet med bostadssegregation vilken präglas av storskalighet, anonymitet, otrygghet och förslitning. Kommunen skriver:

”Fysiska åtgärder kan tillsammans med sociala insatser bidra till att förebygga och förbättra situationen i utsatta bostadsområden. Att komplettera befintliga bostadsområden så att ett område rymmer olika boendeformer och lägenhetsstorlekar är också ett sätt att ge bl.a. äldre människor möjlighet att bo kvar på samma ort. Att motverka segregation är också angeläget ur risksynpunkt.”

Exempel 20, Lidköpings kommun

I Lidköpings översiktsplan visar kommunen på hur det fysiskt nerslitna miljonprogramsområdet Margaretelund har omvandlats till ett integrerat område med gott rykte som tar hänsyn till de boendes trivsel, trygghet och säkerhet. Kommunen skriver i planen:

”Idag är kvarter Skalbaggen ett attraktivt bostadsområde med nästan inga lediga lägenheter. På området finns ett integrerat boende med insprängda servicelägenheter för äldre, gruppboende för handikappade samt öppen förskola. Närservicen är väl utbyggd med affärer m m. Störningar och skadegörelser har minskat påtagligt.”

3.3.4 Åldersstruktur



Vardagsolycka. Källa: Räddningsverket

Analysen av åldersstruktur är av relevans för samhällsplaneringen både i landet som helhet och i den enskilda kommunen. Befolkningens stigande medelålder påverkar hela samhällsekonomin. En kommun som inte klarar av att hålla kvar ungdomarna riskerar att hamna i en mycket allvarlig negativ spiral som på sikt kan få förödande konsekvenser.

Dödsolyckorna drabbar 60 % personer äldre än 64 år. En anmärkningsvärt stor andel av dessa utgörs av fallolyckor. Då antalet äldre människor som bor hemma ökar innebär det att svårigheter med utrymning vid brand tilltar.

Barn är en utsatt grupp som måste skyddas från olyckor både i hemmet, i bostadsområdets närmiljö och i trafiken (t ex barns cykelvägar till skola och fritidsaktiviteter). Varje år omkommer mellan 80 och 90 barn och ungdomar. Omkring 200 000 drabbas av olycksfalls skador.

Brottsligheten har också en tydlig åldersstruktur så till vida att ungdomar är den mest brottsaktiva åldersgruppen i samhället. Enligt kriminalstatistiken uppvisar de yngsta åldersgrupperna (15-20 år) flest brott per capita, medan brottsligheten efter tonåren tydligt avtar. Detta antyder att för den stora majoriteten ungdomar kan brottslighet ses som en övergående fas.

För att ett samhälle ska kunna hållas levande krävs en någorlunda jämn fördelning mellan åldersgrupper. Det är viktigt att man har råd att bo kvar i sin hemkommun och att det erbjuds olika boendelalternativ. För detta krävs att kommunen planerar för bostäder som är anpassade för olika individuella behov. Olycksriskerna kan genom den fysiska planeringen minska genom att kommunerna är medvetna om vilka de största riskerna är för respektive åldersgrupp.

Folkhälsofrågorna bör i större utsträckning synliggöras i den fysiska planeringen. Konceptet med "En säker och trygg kommun" är en tvärsektoriell modell som förutsätter ett befolkningsinriktat agerande från alla aktörer i lokalsamhället. Modellen som arbetar utifrån ett demokratiskt underifrånperspektiv är lämplig att arbeta utifrån när en ny översiktsplan ska göras.

Tänkbara frågeställningar att ta upp i arbetet med översiktsplanen

Åldersstrukturens betydelse för kommunens utveckling i både stort (ekonomiska problem) och smått (t ex ökade fallolyckor)

Räddningsverkets program "En säker och trygg kommun"

Anpassningsåtgärder för bostäder

Information om säkra lekplatser, säkra bostadsmiljöer och en säker trafikmiljö mellan hemmet och skolan för barn

Kommunens satsningar på kultur och fritidsaktiviteter

Exempel 21, Piteå kommun

Piteå kommun är en kommun där antalet äldre ökar jämfört med de yngre. Här förutsätts en god beredskap för att åldersstrukturen inte ska bli skev. Kommunen skriver i den pågående fördjupningen för Piteå stadsbygd:

"Antalet äldre ökar och därmed behovet av väl fungerande bostäder. Behovet av insatser kommer troligen att öka när det gäller vård i det egna hemmet vid svår sjukdom och därpå även följande anhörigstöd. För att klara framtida rekryteringsbehov planeras åtgärder för att stimulera att ungdomar stannar i Piteå, att vårdutbildningens kapacitet motsvarar vårdens behov, att statusen i vårddyrkena ökar bl.a. nd annat genom förändrade arbetsvillkor."

4. Redovisning av riskfaktorer i översiktsplanen

Riskfrågor behandlas inom en rad verksamheter i samhället t ex i den fysiska planeringen, trafiksäkerhetsarbetet, räddningstjänsten och arbetarskyddet. Inom fysisk planering kan man se tre skeden:

Planeringsskedet (lokalisering, översiktsplan, samråd med länsstyrelsen, underlag från centrala myndigheter)

Prövningsskedet (utformning, skyddsavstånd mm, detaljplan, bygglov hos kommunen, eventuel prövning hos länsstyrelsen eller regeringen eller annan prövning)

Driftsskedet (villkor, tillsyn och kontroll)

En översiktsplans redovisning av riskfaktorerna bör vara överskådlig, lättförståelig och kortfattad. För de riskfaktorer som kan redovisas på en karta bör en sådan tas med i planen. Exempel på vad som kan märkas ut på en karta är objekt som kan påverka omgivningen med giftiga utsläpp och objekt som kan påverka omgivningen vid explosioner eller större bränder. Översvämnings-, ras- och skredriskområden bör också anges. De områden som riskerar att utsättas av ett riskobjekt (skyddsobjekten) bör även redovisas. Redovisningen bör vara så tydlig och korrekt att den information som ges kan användas i den fortsatta planeringen och i arbetet med en eventuell MKB.

Det är viktigt att kommunerna redogör för vilket underlagsmaterial som redovisningen baserats på och var man kan hitta detta material. Kommunerna bör även skriva in någon form av rekommendationer eller viljeriktning som sedan kan utgöra vägledning för efterkommande planering.

I de översiktsplaner som finns idag är det ofta svårt att hitta var i planen riskfaktorerna har tagits upp, då dessa kan finnas under flera olika rubriker. För att underlätta länsstyrelsens arbete med att granska planerna bör riskredovisningen helst ligga separat i översiktsplanen. En lösning kunde emellertid vara att i översiktsplanens inledande avsnitt förtydliga under vilka rubriker man kan hitta information rörande riskfrågorna.

För de översiktsplaner som arbetas fram idag, och för de planer som gjorts under de senaste åren, finns så gott som samtliga på kommunens hemsida. Detta har stor betydelse för kommuninvånarnas möjlighet att ta del av kommunens planer, inte minst när det gäller redovisningen av riskfaktorerna. För att på ett tidigt stadium i den fysiska planeringen reducera risken för oönskade händelser krävs tillgång till relevanta data samt modeller och verktyg. Redovisning med hjälp av GIS är mycket betydelsefullt för redovisningen av kommunens risker.

Exempel 22, Linköpings kommun

Översiktsplanen för Linköpings kommun har en tydlig redovisning av riskerna och deras underlagsmaterial. På en särskild karta redovisas kommunens kartlagda miljö- och riskfaktorer, som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. För varje redovisad riskfaktor tydliggörs kommunens viljeriktning för att förebygga att en olycka inträffar.

Exempel 23, Malmö kommun

Malmö kommun har i sin översiktsplan från år 2000 en tydlig karta som visar miljö- och riskfaktorer. Texten i riskavsnittet är noggrant utarbetad och förklarar först viktiga begrepp i riskhanteringen. Riskredovisningen tar sedan upp risker ur ett brett perspektiv där även de sociala och ekologiska förhållandena finns med. Räddningstjänstens betydelse tydliggörs i avsnittet.

5. Konsekvensbeskrivning av riskerna i översiktsplanen

I översiktsplanen ska innebörd och konsekvenser kunna utläsas utan svårighet. Genom att tydligt redovisa konsekvenserna av ett planförslag redan under samrådet kan berörda myndigheter lättare förstå och ta ställning till innebörden av olika förslag. Översiktsplanens ställningstagande kan även underlätta tillämpningen och öka förståelsen för kommunens bedömningar.

Konsekvensanalysen underlättar arbetet med planering då varje ingrepp eller påverkan av markanvändningen måste analysera eventuella konsekvenser, nu och i framtiden. Även små förändringar kan medföra miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska konsekvenser

Exempel 24, Kungälv kommun

I Kungälv kommunplan år 2000 finns en särskild del av översiktsplanen som tar upp konsekvenserna för de fem viktigaste förändringarna i kommunen. För varje redovisad förändring ges sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser.

I tabellform görs jämförelser med de kommunala målen för de olika sektorsområdena. Tabellen anger för varje delmål, om utformningen i kommunplanen stämmer överens, måste följas upp, som delvis stämmer, eller som inte påverkar innehållet. I en speciell tabell görs jämförelser för målen beträffande robusthet, säkerhet och beredskapshänsyn. Jämförelser görs också med kommunens Agenda 21.

6. Lagar och dokument av betydelse för riskhanteringen

För att kunna göra en heltäckande riskredovisning som täcker både de tekniska, ekologiska och sociala aspekterna, är det viktigt att känna till ett flertal lagar, förordningar, dokument och metoder som kan kopplas till riskhanteringen i översiktsplanerna. PBL som innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande är i sammanhanget den viktigaste lagstiftningen. Förutom denna refereras nedan Lagen om skydd mot olyckor, sevesolagstiftningen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, Nollvisionen, de nationella miljö kvalitetsmålen, Nationella skadeförebyggande programmet ”En säker och trygg kommun”, strategisk miljöbedömning (SMB), regeringens proposition 2001/02:184 ”Extraordinära händelser i kommuner och landsting” samt direktiv angående översyn av PBL.

6.1 Plan- och bygglagen (1987:10)

I PBL:s 4:e kapitel 1 § tydliggörs att de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användning av mark- och vattenanvändning ska redovisas i översiktsplanen. Hela planförslaget innebär och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårigheter. Denna lagändring

(1995:1197) infördes år 1996 och förarbete till omarbetningen var prop. 1994/95:230 och betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36).

Enligt propositionen ska en tydlig redovisning av kommunens miljö- och riskfaktorer i översiktsplanen ge kommunen möjlighet att få statens syn på frågor om hälsa och säkerhet i ett tidigt skede. Översiktsplanen ska i vissa fall kunna ersätta program för detaljplan.

Medborgarinflytandet ska förstärkas vid framtagandet av en översiktsplan. Propositionen tog också upp översiktsplanens redovisning av innebörd och konsekvenser. Genom en noggrann redovisning av kommunens miljö- och riskfaktorer i översiktsplanen kan eventuellt förebyggande åtgärder vidtas i ett tidigt planeringsskede.

Plan- och bygglagens 4:e kapitel ändrades ånyo år 1999 (Lag 1998:839). Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upphävdes år 1999 och infördes i miljöbalken. Ändringen innebär att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. i miljöbalken skulle anges särskilt samt att gällande miljö kvalitetsnormer skulle iakttas. Förarbete till denna lagändring var prop. 1997/98: 90 och SOU 1995:19.

I denna proposition tydliggörs miljöbalkens förhållande till PBL och vikten av att de krav som ställs i miljöbalken i relevanta delar (3:e, 4:e och 5:e kapitlet) får genomslag i planeringen enligt plan- och bygglagen.

SOU 1995:19 tog upp synen på ”nya risker” och krav på ökad säkerhet. Här nämndes bl.a. annat olyckor på grund av att samhället blivit alltmer tekniskt avancerat, storskaligt och därmed mer sårbart. De sociala förändringarna med tätbefolkade områden och segregation framhölls också som ökade risker.

6.2 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Räddningstjänstlagen ersattes den 1 januari år 2004 av lagen om skydd mot olyckor (2003:778). Lagen om skydd mot olyckor bygger på en struktur i tre skeden, förebyggande åtgärder, räddningstjänst och efterföljande åtgärder samt ansvar för den enskilde, för kommun och för staten. Målen med lagen är att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö mot olyckor. Skapa bättre förmåga i samhället att förebygga och hantera situationer som kan leda till räddningsinsatser. Förbättra möjligheterna att minska antalet olyckor samt flexibilitet med möjlighet att anpassa utifrån lokala förhållanden. Den enskildes ansvar tydliggörs, bl.a. annat genom skyldighet att upprätta skriftlig redogörelse för brandskyddet i vissa verksamheter samt att kommunens kontroll av säkerheten sker genom tillsyn.

I lagen anges nationella mål för både olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet. Olycksförebyggande verksamhet i kommunen ska främja säkerheten för dem som vistas i kommunen och kommunala handlingsprogram för skydd mot olyckor (räddningstjänst- respektive olycksförebyggande verksamhet) ska upprättas i kommunerna. Kommunerna ska även vara verksam för skydd mot andra olyckor än bränder samt tillvarata varandras resurser för förebyggande verksamhet och stödja den enskildes förmåga att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Kommuner och statliga räddningstjänstmyndigheter ska i skälig omfattning utreda olycksorsaker och olycksförlopp samt att utvärdera hur räddningsinsatser har genomförts.

6.2.1 Handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun skall vidta till skydd mot olyckor. I lagen anges övergripande nationella mål för verksamheten skydd mot olyckor. De nationella målen är riktningsgivande och kompletteras med verksamhetsmål. Vissa grundläggande verksamhetsmål anges i lagen medan övriga verksamhetsmål ska kommunerna själva formulera utifrån den likla riskbilden. Enligt lagen skall kommunen utarbeta handlingsprogram för skydd mot olyckor. Kommunen kan välja att ha olika program för det förebyggande arbetet och för räddningstjänstverksamheten eller ett gemensamt program.

Enligt Lagen om skydd mot olyckor skall handlingsprogrammen innehålla:

- Kommunens mål för verksamheten formulerat i lokala verksamhetsmål.
- De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.
- Hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras skall bedrivas.
- Vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser samt vilka resurser kommunerna har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas för såväl förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammen och arbetet med dessa ska ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring. Handlingsprogrammen är kommunens styrdokument för arbetet med skydd mot olyckor. De kommer att ge goda möjligheter för kommunerna att tydliggöra den politiska viljan när det gäller olycksförebyggande och skadebegränsande arbete samt att bedriva effektiv räddningstjänst. Arbetet med handlingsprogrammen förutsätter en bred samverkan inom kommunen som organisation, men också med lokala organisationer och näringsliv samt statliga myndigheter. Syftet är att samordna olycksförebyggande, skadebegränsande och skadeavhjälpande verksamhet och åstadkomma en samsyn i fråga om säkerhet och trygghet i kommunen.

6.3 Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

En svår olycka i Seveso i Italien år 1976 satte internationellt fokus på säkerhetsfrågorna hos industrier som hanterar kemikalier. Olyckan ledde i förlängningen till gemensamma regler inom EG för att förhindra allvarliga kemikalieolyckor. Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa svåra kemikalieolyckor, den så kallade Sevesolagstiftningen, har satt sin prägel på denna hantering också i Sverige, där Räddningsverket har en viktig tillsynsroll.

Planfrågorna tas upp i Seveso direktivets artikel nummer 12 som i lagstiftningen återfinns i miljöbalken och i plan- och bygglagen. Där stadgas att den fys planeringen ska användas som ett medel för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Målet uppnås genom kontroll av dels lokaliseringen av nya verksamheter, dels förändringar av befintliga verksamheter och dels nya anordningar kring befintliga verksamheter som t ex transportleder, platser som besöks av allmänheten och bostadsområden, när denna lokalisering eller dessa anordningar kan befaras öka risken för allvarliga olyckshändelser eller förvärra följderna av dem. Vid reglering av markanvändningen ska medlemsstaterna se till att nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga skyddsavstånd beaktas. Vidare ska lämpliga samrådsförfaranden finnas.

Reglerna gäller verksamheter med innehav av farliga ämnen. Det är inte årsförbrukning utan de maximala momentanmängderna som avgör om verksamheten omfattas av reglerna. Det finns två olika kravnivåer, högre och lägre kravnivå, för verksamheterna beroende på vilka farliga ämnen som finns. Om en verksamhet omfattas av kravet på säkerhetsrapport i Sevesolagstiftningen, d.v.s. av den högre kravnivån, har allmänheten rätt att få information om vilka risker som finns vid verksamheten, vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas och hur man ska handla vid en olycka. Kommunen har ansvaret för att de personer som blir berörda av en allvarlig kemikalieolycka blir informerade. Detta gäller såväl personer i den egna kommunen som personer i annan kommun eller i förekommande fall utomlands. Verksamhetsutövaren är skyldig att bekosta informationen. Informationen ska lämnas minst vart femte år och därutöver hållas ständigt aktuell och tillgänglig.

6.4 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

Räddningsverket ansvarar sedan den 1 oktober 2001 för frågor om hantering av brandfarliga och explosiva varor. Vid nämnda tidpunkt överfördes den tidigare Sprängämnesinspektionens verksamhet och personal till Räddningsverket. Det övergripande målet för Räddningsverkets verksamhet inom detta område är en olycksfri hantering av nämnda varor. Detta sker genom att verket med stöd av bestämmelser i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) fullgör uppgifter som tillstånds-, tillsyns- och föreskrivande myndighet. Lagens syfte är att hindra brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av brandfarliga och explosiva varor.

Lagstiftningen ställer bl.a. krav på tillstånd och tillsyn samt att det görs en utredning om riskerna för brand eller explosion i verksamheten och om de skador som därvid kan uppkomma. Denna riskutredning har dock ingen direkt koppling till riskhanteringen i kommunala översiktsplaner.

Det krävs tillstånd för den som hanterar eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor. I fråga om explosiva varor prövar Räddningsverket frågor om tillstånd till tillverkning och polismyndigheten hantering eller import som inte har samband med tillverkning. Verket prövar också tillståndsfrågor för försvarets hantering av explosiva varor. Tillstånd till civil hantering av brandfarliga varor prövas av byggnadsnämnden eller motsvarande i kommunen, t.ex. för bensinstationer. Försvarets hantering prövas av Räddningsverket.

Räddningsverkets arbete med tillståndsfrågor handlar främst om samråd, prövning av ansökningar, remissyttranden till byggnadsnämnder och polismyndigheter, inspektioner, avsyning av anläggningar och prövning av polismyndigheters tillståndsbeslut som överklagats. Räddningsverket utövar i fråga om explosiva varor tillsyn över tillverkning och försvarets hantering medan polisen svarar för övrig tillsyn. När det gäller brandfarliga varor svarar Räddningsverket för tillsyn över vissa tekniskt komplicerade anläggningar och för försvarets hantering. Kommunens räddningsnämnd eller motsvarande svarar för tillsynen över övrig hantering.

När det gäller den fysiska planeringen kan med stöd av PBL byggförbud ges inom ett angivet avstånd från anläggningar för hantering av brandfarliga eller explosiva varor. I Räddningsverkets regler som getts ut med stöd av LBE finns det dels krav på avstånd (föreskrifter), dels rekommenderade exempel på avstånd (allmänna råd). Avstånden är avsedda att både skydda en anläggning från yttre påverkan och omgivningen från påverkan från anläggningen.

6.5 Nollvisionen

Nollvisionen framtogs av Vägverket år 1995 och i oktober år 1997 beslutade riksdagen att nollvisionen ska gälla för vägtrafiken i Sverige. Visionen är bilden av en önskad framtid där ingen dödas eller skadas allvarligt i trafiken. För att nå dit handlar det om att bygga upp olika skyddsnät som begränsar skadeverkningarna av ett misstag eller av en försummelse. I detta arbete ska alla engageras. Nollvisionen är ett demokratiprojekt. Genom de breda diskussioner som bör ske i arbetet med att ta fram en översiktsplan får medborgarna inflytande över trafikmiljön i sin närhet. Genom nollvisionen ska alla arbeta tillsammans, enskilda, intresseorganisationer och myndigheter för att nå målet.

6.6 De nationella miljökvalitetsmålen

I april år 1999 fastställdes av riksdagen de 15 miljökvalitetsmålen. Målen beskriver det tillstånd i miljön som Sverige måste uppfylla, för att vårt samhälle ska kunna sägas ha en ekologiskt hållbar utveckling. Tillstånd i miljön avser förhållanden där människors hälsa, den biologiska mångfalden, kulturmiljön och naturresurserna är centrala. Med en ekologiskt hållbar utveckling menas att samhället klarar att tillfredsställa dagens behov, utan att det hindrar kommande generationer från att tillfredsställa sina behov. Flera olycksrisker kan direkt kopplas till miljökvalitetsmålen. Ett exempel är mål 11 "God bebyggd miljö" som kan ses kopplat till olycksriskerna brand, översvämning, ras och skred samt utsläpp av farliga ämnen.

6.7 Strategisk miljöbedömning

EU:s miljöministerråd och Europaparlamentet beslutade sommaren år 2001 om ett EG-direktiv avseende bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön för att främja en hållbar utveckling.

SMB är miljöbedömning inför ett strategiskt beslut om t ex en plan eller ett program. I miljöaspekterna ingår även människors hälsa och säkerhet. SMB fokuserar framför allt på frågorna om och var en verksamhet eller förändring kan ske, medan miljökonsekvensbedömning på projektnivån mer handlar om hur en förändring kan göras.

SMB bidrar till att identifiera strategiska vägval, avslöja målkonflikter och värdera måluppfyllelse. Den syftar också till att öka miljöengagemanget, lyfta fram oönskade effekter, belysa alternativ, ifrågasätta mål etc., och på så sätt förbättra underlaget inför beslut. För att miljöbedömningen ska få en meningsfull roll under beslutsprocessen krävs att bedömningarna görs integrerat och startar så tidigt som möjligt i processen, så det finns möjlighet att modifiera inriktningen utifrån de resultat som kommer fram.

Styrkan i SMB som redskap ligger i möjligheten att kunna utbyta åsikter och erfarenheter liksom önskemål, fakta och kunskaper i ett forum där det finns representanter både ifrån medborgare, intresseorganisationer, tjänstemän, politiker och experter.

6.8 Nationella skadeförebyggande programmet

"En säker och trygg kommun"

Folkhälsoinstitutet har som nationellt ansvarig myndighet drivit projektet "Säkra kommuner". Det första programmet startades i Falköping på 1970-talet. Efter ett par års arbete kunde man konstatera en minskning av olycksfallsskadorna på 23 %. I Motala, som var nästa kommun som genomförde programmet, minskade de allvarligare skadorna med 41 % och bagatellskadorna med 16 %. Även i andra kommuner som genomfört programmet har liknande goda resultat kunnat konstateras.

Sedan hösten år 2000 finns "Safe Communities" upptaget i Världshälsoorganisationens (WHO:s) program för stärkt lokalt skadeförebyggande arbete. Det svenska namnet på programmet är "En säker och trygg kommun". Programmets arbetssätt har varit att utgå från medborgarnas livsmiljö och att det arbetar förebyggande. Sedan år 2002 har Räddningsverket tagit över ansvaret för nationella skadeförebyggande programmet.

6.9 Proposition 2001/02:184: "Extraordinära händelser i kommuner och landsting"

Propositionen 2001/02:184 som föreslår en ny lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, är av intresse för riskhanteringen i översiktsplaneringen.

Förslaget innebär att det ska finnas en nämnd (krisledningsnämnd) för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Denna nämnd ges rätt att överta verksamhetsområden från andra nämnder. Kommuner och landsting föreslås vidare bli skyldiga att en gång per mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari år 2003.

För att ett gemensamt områdesansvar för fredstida större olyckor på såväl länsstyrelsernas regionala nivå som på kommunernas lokala nivå ska fungera, är det angeläget att man i landet har en gemensam syn på hur riskanalyser ska göras och vilka risker som ska tas upp.

Med en extraordinär händelse menas här att kommunen och kommuninvånarna utsätts för en allvarlig olycka som drabbar många människor. Det kan t ex röra sig om stora kemikalieolyckor, nedfall av radioaktiva ämnen, störningar i samhällsviktiga datasystem, långvariga elavbrott, vattenförsörjningsproblem, dammbrott eller en allvarlig flyg- järnvägs- eller fartygsolycka.

7. Litteratur

7.1 Lagstiftning

PBL1995:1197, trädde i kraft 1/1 1996.

PBL1998:839 trädde i kraft 1/1 1999.

Förarbeten till PBL1995:1197:

Proposition 1994/95:230

Betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36)

Förarbeten till PBL 1997/98: 90:

Proposition 1997/98: 90

SOU-utredning 1995:19 Hot och riskutredning: Ett säkrare samhälle, huvudbetänkande, Norstedts tryckeri AB

7.2 Publikationer

Boverket (1990) Riskhänsyn - om hälsa och säkerhet i planer och beslut, Allmänna Förlaget AB

Boverket (1992) Sex kommuners arbete med risker för hälsa och säkerhet, Bratts Tryckeri AB – ISBN: 91-38-12742-3

Boverket, Naturvårdsverket, Räddningsverket, Socialstyrelsen (1995) Bättre plats för arbete - planering av arbetsområden med hänsyn till miljö, hälsa och säkerhet, Bratts Tryckeri, Jönköping – ISBN: 91-7147-223-1

Boverket (1996) Boken om översiktsplan Del II Översiktsplanen i lagstiftningen, Åkessons Tryckeri, Emmaboda – ISBN: 91-7147-251-7

Boverket (1996) Boken om översiktsplan Del III Allmänna intressens behandling i översiktsplanen, Åkessons Tryckeri, Emmaboda – ISBN: 91-7147-258-4

Boverket (1997) Boken om MKB, del 1, Att arbeta med MKB för projekt, Lagerblads Tryckeri, Karlshamn

Boverket (1997) Boken om MKB, del 2, Regler och förarbeten, Lagerblads Tryckeri, Karlshamn

Boverket (1998) Användningen av riskanalyser och skyddsavstånd i den fysiska planeringen, Boverkets kopiering – ISBN: 91-7147-433-1

Boverket (1998) Brott, bebyggelse och planering, Boverkets publikationsservice - ISBN: 91-7147-474-9

Boverket (2000) Boken om MKB för detaljplan, Kristianstads boktryckeri AB

Boverket (rev 2002) Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Lenanders Tryckeri AB, Kalmar

Boverket (2000) Riskanalyser i fysisk planering Samsyn Boverket, Naturvårdsverket Räddningsverket och Socialstyrelsen, Danagårds grafiska – ISBN: 91-7147-590-7

Boverket (2001) Översvämningsfrågor i översiktsplaneringen, Boverkets publikationsservice - ISBN: 91-7147-683-0

Boverket och Naturvårdsverket (2000) Planera med miljömål! En vägvisare, Lenanders Tryckeri AB, Kalmar

Boverket och Naturvårdsverket (2000) Planera med miljömål! En idékatalog, Lenanders Tryckeri AB, Kalmar

Boverket (2000) Planering för hållbar utveckling 13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen –förslag till strategi, Boverkets publikationsservice

Landstinget i Stockholms län (1998) Barnrapporten, Kunskapsbaserat folkhälsoarbete för barn och ungdomar i Stockholms län

Länsstyrelsen i Dalarnas län (2002) Länsprojektet riskhantering, Förbundskommunernas säkerhetsarbete, förstudie

Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 1997:16 Samma riskkälla bedöms olika i kommunala riskanalyser, Beredskaps- och räddningsenheten

Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2000:01 Riskhänsyn vid ny bebyggelse intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods samt bensinstationer, Räddnings- och säkerhetsavdelningen ISBN: 91-87089-59-9

Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2001:17 Olycksrisker i Stockholms län- en inventering av riskbilden, Räddnings- och säkerhetsavdelningen

Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2000:07 Riktlinjer för hanteringen av § 43-anläggningar, Räddnings- och säkerhetsavdelningen

Länsstyrelsen i Västra Götaland, Alingsås kommun och Stenungsunds kommun (2002) Robusthet i den fysiska miljön, slutrapport (pågående material)

Miljöbalksutbildningen (1998) Förordningar till miljöbalken, Stockholm

Ragnar Andersson (2002), Riskhantering ur ett folkhälsoperspektiv, föreläsningssdokumentation, Karlstads Universitet

Räddningsverket (1989) Att skydda och rädda liv, egendom och miljö- handbok i kommunal riskanalys inom räddningstjänsten, Arvika Grafiska AB
Beställningsnr: R16-038/88

Räddningsverket (1997) Riskinventering i ett samhällsperspektiv, Processen, Karlstad
Beställningsnr: U29-545/97 - ISBN: 91-88890-68-6

Räddningsverket (1997) Riskinventering i ett samhällsperspektiv, Riskinventeringen, Karlstad Beställningsnr: U30-565/98 – ISBN: 91-8890-69-4

Räddningsverket (1997) Riskinventering i ett samhällsperspektiv, Samhällsplanering, Karlstad Beställningsnr: U29-546/97 – ISBN: 91-88891-22-4

Räddningsverket (1997) Mattias Strömberg, FoU rapport, Riskhantering och fysisk planering, risk- och miljöavdelningen, Karlstad Beställningsnr: P21-175/97 – ISBN: 91-88890-79-1

Räddningsverket (1997) Göran Davidsson, Mats Lindgren, Liane Mett, FoU rapport, Värdering av risk, risk- och miljöavdelningen, Karlstad
Beställningsnr: P21-182/97 – ISBN: 91-88890-82-1

Räddningsverket (1998) Tommy Rosenberg, FoU rapport, Planering för säkerhet - utveckling av olycksförebyggande verksamhet på lokal nivå, risk- och miljöavdelningen Karlstad Beställningsnr: P21-240/98 - ISBN: 91-88891-52-6

Räddningsverket (1998) Riskhänsyn i fysisk planering – huvudrapport, risk- och miljöavdelningen Karlstad Beställningsnr: P21-238/98 – ISBN: 91-88891-50-X

Räddningsverket (1998) FoU rapport, Riskhänsyn i fysisk planering – slutrapport, risk- och miljöavdelningen Karlstad Beställningsnr: P21-239-98 – ISBN: 91-88891-51-8

Räddningsverket, Boverket, Vägverket (1998) Per Envall, Farligt gods på vägnät – underlag för samhällsplanering, risk- och miljöavdelningen, Karlstad Beställningsnr: B20-209/98

Räddningsverket (2000) Översvämning
Beställningsnr: R00-222/00 – ISBN: 91-7253-081-2

Räddningsverket (2000) FoU rapport, Miljökänslighetskarta för insats och planering vid olyckor

Räddningsverket (2001) Olycksrisker och MKB, Sjuhäradsbygdens tryckeri AB, Borås Beställningsnr: U30-601/01 – ISBN: 91-7253-094-04

Räddningsverket (2001) Branden i Jönköping den 11 februari 2001- tillsyn och utvärdering, Karlstad Beställningsnr: R00-248/01 – ISBN: 91-7253-137-1

Räddningsverket och Riksantikvarieämbetet (1999) Brandskydd i trästäder - strategi för skydd av centrala Eksjö, Sjuhäradsbygdens tryckeri, Borås
Beställningsnr: R00-213/99 - ISBN: 91-7253-044-8

Räddningsverket (2001) Räddningstjänst i siffror, Sjuhärads tryckeri AB, Borås
Beställningsnr: I99-097/02 – ISBN: 91-7253-169-X

Räddningsverket och SGI (2001) FoU rapport, Rosén B, Moritz L, Norrman J, Kartering av miljöpåverkan vid översvämningar

SCC Bygg och Mark Göteborg (1998) Riskanalys av bensinstationer i Karlshamn

Socialstyrelsen, Medicinsk katastrofberedskap - Riktlinjer

Socialtjänstens beredskap för särskilda händelser - Riktlinjer

Socialstyrelsen, Äldreuppdraget – Slutrapport

Wirén, Erik (1998) Planering för säkerhets skull, Studentlitteratur, Lund
– ISBN: 91-44-00555-5

Örebro kommun (2000), Folkhälsoprogram 2000

ÖCB, Boverket, Räddningsverket och Naturvårdsverket (1995) Expertgruppen för säkerhet i förvaltning ny- och ombyggnad, Grannskapet i den oslagbara staden, Kaserntryckeriet, Karlskrona

ÖCB, Boverket, Räddningsverket och Naturvårdsverket (1997a) Expertgruppen för säkerhet i förvaltning ny- och ombyggnad, Robust samhälle, forskning och praktisk verklighet, Kaserntryckeriet, Karlskrona

ÖCB, Boverket, Räddningsverket och Naturvårdsverket (1997b) Expertgruppen för säkerhet i förvaltning ny- och ombyggnad, Den oslagbara staden, Kaserntryckeriet, Karlskrona

ÖCB, Boverket, Räddningsverket och Naturvårdsverket (1998) Expertgruppen för säkerhet i förvaltning ny- och ombyggnad, Robusthet i den fysiska miljön, Kaserntryckeriet, Karlskrona

7.3 Internetadresser

Räddningsverket www.srv.se

Boverket www.boverket.se

Svenska miljönätet www.svenskamiljonatet.se

Rättsnätet www.notisum.se

Institutet för framtidsstudier www.framtidstudier.se

Länsstyrelsen i Dalarnas län, riskhanteringsprojektet www.riskhantering.nu

Länsstyrelsen i Västra Götalands län www.o.lst.se/projekt/robusthet.

Göteborgs stadsbyggnadskontor www.stadsbyggnad.goteborg.se

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-13 50 00, telefax 054-13 56 00

Beställningsnummer R16-264/04. Telefax 054-13 56 05, telefon 054-13 57 10
ISBN 91-7253-233-5