

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-02

SBN 2023-03-28

Diarienummer SBF-2023-00220

Handläggare

Karen Gullme

Telefon: 031-368 17 03

E-post: karen.gullme@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss från Försvarsdepartementet avseende *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till stadsledningskontoret som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Försvarsdepartementet tillsatte en utredning 2021 till följd av att det säkerhetspolitiska läges i Sverige har försämrats och behovet av en återuppbyggnad av det civila försvaret.

Utredningen lämnar förslag på hur ett modernt och anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget omfattar tre områden:

1. Ett moderniserat skyddsrumsbestand
2. Utrymning och inkvartering
3. En ny stödorganisation för att genomföra insatser

I detta tjänsteutlåtande lämnas synpunkter på utredningens förslag utifrån stadsbyggnadsförvaltningens perspektiv, som kommer att vara en del i Göteborgs Stads samlade svar till Försvarsdepartementet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslagen i utredningen innebär framför allt omfattande kostnadsökningar för staten. Dels direkta kostnader för bland annat uppbyggnad av en statlig beredskapsorganisation (30–35 miljoner kronor under en femårsperiod). Dels ekonomisk ersättning ska betalas ut till kommuner och regioner enligt lagförslagen i utredningen för bland annat upprustning och utbyggnad av skyddsrum (ca 3,8 miljarder kronor under en femårsperiod).

Utredningens förslag bedöms inte rymmas inom de statliga medel som redan beslutats på området. De kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver därför behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

Göteborgs Stad kan enligt förslaget behöva ta fram en planering för utrymning och inkvartering. Detta kan kräva utökade resurser med 1–4 årsarbetskrafter per år i snitt under en 10-årsperiod vilket motsvarar en årlig kostnad på 1,4–5,6 miljoner kronor.

Förslaget om utökad lokal organisering av frivilliga under höjd beredskap innebär en ökad finansiering från staten om totalt 225 miljoner kronor under en femårsperiod. Vilka utökade kostnader detta innebär för kommunerna, både under och efter femårsperioden, är avhängt vilken takt och omfattning en sådan lokal organisering kan ske.

Förslaget att kommunerna ska vara bemanningsansvariga för civilpliktig personal för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum kommer att medföra utökade kostnader i mindre omfattning för de kommuner som berörs.

Bedömning ur ekologisk dimension

En situation med krigsfara eller krig innebär en negativ påverkan på miljön både på kort och lång sikt.

Stadsbyggnadsförvaltningen ser däremot varken någon positiv eller negativ inverkan på invånarnas och stadens ekologiska förhållanden i fredstid. Förslagen om ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap har däremot större inverkan på den sociala och ekonomiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

En situation med krigsfara eller krig medför allvarliga sociala konsekvenser för såväl barn som vuxna. En säkerhetspolitisk kris eller väpnat angrepp påverkar inte heller befolkningen likvärdigt då människor har olika fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar. Särskilt utsatta personer och grupper drabbas generellt hårdare.

Förslagen som utredningen lämnar syftar till att utforma ett modernt och anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Genom att fortsätta moderniseringen av Sveriges skyddsrum, att planera för utrymning och inkvartering utifrån flera demografiska perspektiv och att förtydliga roller och ansvar för skyddet för civilbefolkningen, kan förslagen i utredningen ha en positiv inverkan på såväl mänskliga rättigheter, jämställdhet, barns rätt till liv och utveckling och alla människors liv och hälsa i Sverige i händelse av höjd beredskap.

Samverkan

Ingen samverkan har skett med fackliga organisationer.

Bilagor

1. Nämnds-/styrelseremiss. Remiss från Försvarsdepartementet – Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap.
2. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. SOU 2022:57
3. Sammanfattning av utredningens förslag i SOU 2022:57 – Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Ärendet

Stadsledningskontoret har internremitterat remissen från Försvarsdepartementet avseende ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap.

Svaret ska ha inkommit till stadsledningskontoret senast 30 mars i enlighet med dispens om förläng svarstid.

Beskrivning av ärendet

Sedan 2015 har det pågått en återuppbyggnad av det civila försvaret i Sverige till följd av att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och Europa har försämrats.¹ Det kan i dagsläget inte uteslutas att ett väpnat angrepp, militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret är att kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde i minst tre månader, där allvarliga störningar i samhällets funktionalitet kan uppstå och krig kan pågå under del av denna tid.

Utredningen lämnar därför förslag på hur ett modernt och anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget omfattar tre områden:

1. Ett moderniserat skyddsrumsbestånd
2. Utrymning och inkvartering
3. En ny stödorganisation för att genomföra insatser

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömning

Ett moderniserat skyddsrumsbestånd

Skyddsrummen syftar till att ge skydd åt civilbefolkningen och för att stå emot krigsmedel samt indirekta verkningar av stridsmedel, till exempel om den byggnad skyddsrummet finns i rasar samman.² Skyddsrummen ska vara placerade så att människor hinner ta sig till dem i tid och upprätthålla sig där under minst tre dygn utan avbrott. Skyddsrummen ska kunna användas för andra ändamål under fredstid, men ska kunna iordningställas till sitt ändamål som skyddsrum inom två dygn.

Det finns drygt 64 000 skyddsrum i Sverige med plats för cirka 7 miljoner individer. Bebyggelsen av skyddsrum började på 1940-talet och fortsatte under kalla kriget (1945–1991). Efter kalla krigets slut stabiliserades omvärldsläget och stora delar av det civila försvaret avvecklades. Sverige slutade i princip byggandet av nya skyddsrum år 2002.

Utredningen bedömer att skyddsrumsbeståndet behöver upprätthållas med fungerande skyddsförmåga och upprustas vid behov. Dessutom behöver viss nyproduktion av skyddsrum ske i militärt strategiska områden och i nybyggda områden där byggnationen av skyddsrum är eftersatt.

Enligt förslaget bör nyproduktionen av skyddsrum återupptas med ca 2 500–5 000 nya skyddsrumplatser per år, vilket motsvarar mellan 25–50 nya skyddsrum. Enligt utredningen ska staten, liksom tidigare, stå för merkostnaderna för att bygga nya skyddsrum och myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska utreda behovet av nya skyddsrum. Däremot kommer förslaget om ny skyddsrumslag och revidering av

¹ Regeringens proposition 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025; Säkerhetspolisen 2021

² Lag (2006:545) om skyddsrum

plan och bygglagen (2010:900) att påverka bygglovprocessen på stadsbyggnadsförvaltningen.

Utredningen menar att det inte är lämpligt att kommunerna ska ta emot en mängd förfrågningar från exploatörer och blivande byggherrar avseende alla typer av byggåtgärder där skyddsrum ska bebyggas. Byggandet ska därför regleras genom att MSB meddelar föreskrifter om den s.k. underrättelseskyldigheten och därigenom avgränsar vilka byggnader och anläggningar som kan komma att omfattas av nybyggnation av skyddsrum. Det kan handla om till exempel flerbostadshus eller offentliga byggnader där många människor kommer att arbeta eller vistas. För dessa byggnader ska det vara en förutsättning för startbesked att underlaget med besked om skyddsrum lämnats in till stadsbyggnadsförvaltningen. Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att förslaget kommer att öka administrationen i bygglovprocessen och att antalet frågor från exploatörer och blivande byggherrar kommer att öka, trots MSB:s föreskrifter.

I utredningen konstateras vidare att det måste vara förutsägbart för exploatörer och byggherrar om när skyddsrum ska uppföras i eller i samband med en byggnad eller anläggning. Det är alltså viktigt att exploatören eller byggherren redan i ett tidigt skede kan bli varse om att denne behöver bygga ett skyddsrum. Utredningen bedömer däremot att det inte krävs någon ändring i plan- och bygglagen (2010:900) kopplat till planläggningen. Detta eftersom skyddsrum anses vara förenliga med vilken annan användning som helst, oavsett om kvartersmarken är avsedd för bostäder, affärer, industrier eller kontor. Utredningen beskriver att det finns egenskapskrav, till exempel att byggnaden ej får uppföras med källare, men att dessa inte borde innebära ett hinder för uppförande av nya skyddsrum. Å andra sidan skriver utredningen att den skyddsrumspanering som MSB tar fram kan komma att utgöra ett planeringsunderlag för kommunerna och möjliggöra att skyddsrumsbekovet beaktas vid kommunernas planläggning.

Att reglera skyddsrum i bygglovprocessen är ett sätt att säkerställa att nya skyddsrum byggs, och inte bara planeras. Däremot finns en risk att förutsättningar så som geoteknik samt konkurrerande planbestämmelser kan göra att skyddsrummen inte alltid kommer att kunna byggas utifrån den ursprungliga skyddsrumspaneringen. Ett sätt att säkerställa att exploatören tidigt är medveten om skyddsrumskravet, samt att förutsättningarna är utredda, är att krav på skyddsrum även finns med i planläggningen av nya områden och byggnader som omfattas av MSB:s skyddsrumspanering. Stadsbyggnadsförvaltningen önskar därför ett förtydligande kring huruvida kommunen behöver beakta uppförande av skyddsrum i planläggningen eller inte.

Utredningen föreslår dessutom att kommunerna ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen. Skyddade utrymmen är ett komplement till skyddsrum som ska införas för att snabbt kunna öka tillgången till skydd i hela landet. Utredningen föreslår att MSB ska meddela ytterligare förskrifter om vilka krav som ska ställas på utrymmena (placering, utformning, utrustning och inom vilken tid ett särskilt utrymme ska kunna iordningsställas). Kommunerna ska därför lämna upplysningar till MSB om vilka utrymmen som är av betydelse för planeringen. Detta arbete har Göteborgs Stad redan påbörjat och stadsbyggnadsförvaltningen har lämnat sina synpunkter.

Sammanfattningsvis bedömer stadsbyggnadsförvaltningen att utredningens förslag för ett moderniserat skyddsrumsbekov har konsekvenser för bygglovprocessen i form av ökade

indirekta kostnader till följd av ökad administration. Förvaltningen bedömer dessutom att förslagen på sikt kan komma att påverka på planprocessen.

Utrymning och inkvartering

Utrymning innebär att invånare inom ett område ska lämna området och uppehålla sig utanför det.³ En storskalig utrymning innebär att utrymning sker av en hel stad, en stadsdel eller ett helt kvarter, snarare än ett enskilt bostadshus.⁴ Inkvartering innebär att de personer som omfattats av en utrymning har rätt till boende och annat stöd under en kortare eller längre tid, till dess att återflyttning är aktuellt.⁵ Utredningen gör bedömningen att utrymning och inkvartering är en viktig skyddsåtgärd. Vid sidan om skyddsrum, vid ett väpnat angrepp.

Utredningen bedömer att ett effektivt skydd mot ett väpnat angrepp är utrymning, som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum och skyddade utrymning. Idag finns ingen planering för utrymning och efterföljande inkvartering hos offentliga aktörer.

Utredningen lämnar därför ett antal förslag för hur utrymning och inkvartering ska organiseras i Sverige, och bedömer att planeringen ska prioriteras i särskild viktiga strategiska områden och sannolika mål vid väpnat angrepp.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer inte att förslagen om utrymning och inkvartering innebär några direkta konsekvenser på stadsbyggnadsnämndens uppdrag. Däremot innebär de lagförändringar som föreslås i utredningen förändringar för Göteborgs Stads totalförsvarsplanering under kommande år.

Förvaltningen vill dock lämna en synpunkt kring utredningens benämning av ”planläggning” och ”planer” för utrymning och inkvartering. Utifrån stadsbyggnadsnämndens uppdrag är innebörden av dessa begrepp annan, det vill säga planläggning i enlighet med plan- och bygglagen. Genom att tydligare definiera dessa begrepp kan eventuella missförstånd i kommande lagstiftning undvikas.

En ny stödorganisation för att genomföra insatser

Utredningen har analyserat och lämnat förslag till en stödorganisation som kan genomföra insatser när skyddsrum ska förberedas eller användas, eller när utrymning och inkvartering ska genomföras.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer inte att förslagen kring en ny stödorganisation för att genomföra insatser innebär några direkta konsekvenser på stadsbyggnadsnämndens uppdrag. Däremot innebär de lagförändringar som föreslås i utredningen förändringar för Göteborgs Stads totalförsvarsplanering under kommande år.

³ Lag (1994:1720) om civilt försvar

⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2014. Att planera och förbereda en storskalig utrymning.

⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2014. Att planera och förbereda en storskalig utrymning.

Henrik Kant

Tomas Carlsson

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Utveckling och styrning