



Planering för kritisk infrastruktur i ett förändrat säkerhetsläge

- exemplet Lunds nya sjukhusområde

Planning for critical infrastructure in a changed security situation: the example of Lund's new hospital area

Filip Andersson & Erik Carlsson

Självständigt arbete • 30 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram

Alnarp 2025

Planering för kritisk infrastruktur i ett förändrat säkerhetsläge - exemplet Lunds nya sjukhusområde

Planning for critical infrastructure in a changed security situation - the example of Lund's new hospital area

Filip Andersson & Erik Carlsson

Handledare:	Anna Jakobsson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Bitr. handledare:	Emily Wade, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Examinator:	Victoria Sjöstedt, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Bitr. examinator:	Matilda Alfengård, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning:	30 hp
Nivå och fördjupning:	A2E
Kurstitel:	Independent Project in Landscape Architecture
Kurskod:	EX0859
Program:	Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram
Kursansvarig inst.:	Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Utgivningsort:	Alnarp
Utgivningsår:	2025
Omslagsbild:	Niklas Morberg

Nyckelord:	Lunds nya sjukhusområde, Beredskapsplanering, Kritisk infrastruktur, Resiliens, Handlingsutrymme.
-------------------	---

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Läs om SLU:s publiceringsavtal här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

☒ JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Förord

Inför denna uppsats kände vi en iver över att få undersöka ett forskningsfält som vi sedan tidigare inte varit så bevandrade i. Efter två år på masterutbildningen Hållbar Stadsutveckling: Ledning, organisering och förvaltning har vi kunnat konstatera att hållbarhetsbegreppet och dess tre dimensioner genomgående har varit centralt. Däremot har planeringsfrågor som berör civil beredskap inte varit ett lika tydligt inslag. Vi såg därför en möjlighet i att genom denna uppsats få lära oss mer och fördjupa våra kunskaper kring hur beredskapsfrågor behandlas i planeringsprocesser.

Vi vill rikta ett stort tack till intervjupersonerna som tagit sig tid och besvara våra frågor. Utan era resonemang och svar hade studien inte blivit fulländad.

Ett stort tack vill vi även rikta till våra handledare Anna Jakobsson och Emily Wade som med stort engagemang har väglett oss genom hela processen.

Vårt sista tack vill vi rikta till våra studiekollegor som tagit sig tid, varit nyfikna och villiga att bolla idéer när det har behövts som mest. Utan ert stöd hade utmanande perioder blivit ännu mer utmanande.

Erik Carlsson & Filip Andersson

Alnarp, maj 2025

Sammanfattning

Sveriges säkerhetsläge har genomgått omfattande förändringar under det senaste decenniet, vilket har resulterat i att civil beredskap inom samhällsplaneringen aktualiserats. Uppsatsen undersöker hur planerare arbetar med frågor kopplade till civil beredskap och kritisk infrastruktur utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) riktlinjer. Mer specifikt fokuserar den på planeringen av Lunds nya sjukhusområde, ett stadsutvecklingsprojekt som klassificeras som kritisk infrastruktur och därmed kräver hög grad av robusthet och resiliens. Syftet med studien är att skapa ett kunskapsunderlag för att förstå planerarens arbete med givna riktlinjer för beredskapsfrågor i planeringen för Lunds nya sjukhusområde. Empirin har samlats in genom en litteraturstudie, dokumentanalys samt semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner från Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne, Lunds kommun och MSB.

Studiens resultat visar att planerare efterfrågar tydliga riktlinjer vid planering för civil beredskap och kritisk infrastruktur, samt ökad kunskap att tolka riktlinjer och vägledningar. Det visar även att MSB:s vägledningar erbjuder ett ramverk för planering av civil beredskap, däremot finns det ett glapp mellan intention och faktisk tillämpning. Intervjupersonerna upplever bland annat att vägledningarna kan vara svåra att tolka och tillämpa i sin lokala kontext, samt att det till viss del saknas kompetens inom området hos vissa aktörer. Det är faktorer som kan sägas påverka planerarnas handlingsutrymme i arbetet med beredskapsfrågor. Vidare visar studiens resultat att planerarens handlingsutrymme styrs av ett flertal yttre förutsättningar såsom nedmonteringen av det civila försvaret i samband med Kalla krigets slut, MSBs riktlinjer, lagstiftning och politiska beslut.

Nyckelord: *Lunds nya sjukhusområde, Beredskapsplanering, Kritisk infrastruktur, Resiliens, Handlingsutrymme.*

Abstract

Sweden's national security situation has undergone extensive changes over the past decade, which has resulted in civil emergency preparedness in urban planning being revitalised. The paper examines how planners work with issues related to civil preparedness and critical infrastructure based on the guidelines of the Swedish authority Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). More specifically, it focuses on the planning of Lund's new hospital area, an urban development project that is classified as critical infrastructure and thus requires a high degree of robustness and resilience. The purpose of the study is to create a knowledge base to understand the planner's work with given guidelines for emergency preparedness issues in the planning of Lund's new hospital area. The empirical data has been collected through a literature study, document analysis and semi-structured interviews with officials from Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne, Lund Municipality and MSB.

The results of the study show that planners demand clear guidelines when planning for civil emergency preparedness and critical infrastructure, as well as increased knowledge to interpret guidelines and guidance. It also shows that MSB's guidelines offer a framework for civil emergency planning, but there is a gap between intention and actual application. The respondents feel that the guidance can be difficult to interpret and apply in their local context, and that some actors lack expertise in the area. These are factors that can be said to affect the planners' room for manoeuvre in their work on preparedness issues. Furthermore, the study's results show that the planners' scope for action is governed by a number of external conditions such as the dismantling of civil defense in connection with the end of the Cold War, MSB guidelines, legislation and political decisions.

Keywords: *Lund's new hospital area, contingency planning, Critical infrastructure, Resilience, Room of action.*

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
1.1 Bakgrund och problemställning	9
1.2 Mål och Syfte	10
1.3 Frågeställningar	11
1.4 Historisk och nutida tillämpning av civil beredskap i planeringen	11
1.5 MSBs regeringsuppdrag och direktiv till kommuner och regioner	12
1.6 Regionen och kommunens ansvar i den civila beredskapsplaneringen	13
1.7 Lunds nya sjukhusområde	14
2. Studiens teoretiska ramverk - en utgångspunkt två teorier	17
2.1 Kunskapssammanställningar och forskning kring urban resiliens	17
2.1.2 Handlingsteori och Action Regulation Theory (ART)	18
3. Material och metod	21
3.1. Insamlingsmetoder	22
3.1.1 Litteratursökningar	22
3.1.2 Intervjustudie	22
3.1.3 Dokumentinsamling	25
3.2. Analysmetoder	26
3.2.1 Analys av litteraturöversikt	26
3.2.2 Tematiska analyser av intervjuerna	26
3.2.3 Dokumentanalys genom tematik	27
3.3 Forskningsetiska överväganden	27
3.4 Avgränsningar	28
4. Resultat och analys	29
4.1 Planeringsinriktningar, direktiv och riktlinjer som planerarna har att förhålla sig till	29
4.1.1 MSBs övergripande riktlinjer för beredskapsplanering	29
4.1.2 Region Skånes och Lund kommuns interna riktlinjer för beredskapsplanering	32
4.1.3 Vägledning för planering av kritisk infrastruktur	33
4.1.4 Vägledning för planering av en robust sjukhusbyggnad	36
4.2 Planerarnas arbete med riktlinjerna för planeringen av kritisk infrastruktur	39

4.2.1 Planerarnas målbild	39
4.2.2 Den regionala planerarens uppdrag och ansvar	40
4.2.3 Den kommunala planerarens uppdrag och ansvar	42
4.2.4 Uppfattningar om MSBs vägledningar - en utvärdering gjord av MSB	44
4.2.5 Planerarnas arbete med MSBs riktlinjer - likheter och skillnader	46
4.3. Beredskapsplaneringens komplexitet	49
4.3.1 Den förlorade kunskapen	49
4.3.2 Begrepp och tolkning	51
4.3.3 Motstridiga intressen	52
4.3.4 Oförutsägbarheten inom beredskapsplaneringen	54
4.4 Planerarens handlingsutrymme utifrån handlingsteori och ART	54
4.4.1 Planerarens handlingsutrymme	55
4.4.2 Yttre förutsättningar enligt ART	56
4.4.3 Inre förutsättningar enligt ART	57
5. Diskussion	60
5.1 Diskussion kring planerarnas arbete med befintliga direktiv och riktlinjer	60
5.2 Direktiven och riktlinjernas betydelse för planeraren	62
5.3 Det föränderliga handlingsutrymmet	63
5.4 Metoddiskussion	65
6. Slutsatser	67
7. Avslutande reflektioner	69
7.1 Vidare forskning	70
Referenser	72
Bilagor	79

1. Inledning

1.1 Bakgrund och problemställning

Ökade geopolitiska spänningar och Sveriges inträde i NATO har inneburit ett förändrat säkerhetsläge, vilket ställer krav på den svenska planeringen för civil beredskap. Som en följd av det nuvarande säkerhetspolitiska världsläget genomgår svensk säkerhetspolitik den största förändringen i modern tid (Regeringskansliet 2023:11). Förändringen innebär att kris- och beredskapsfrågor har aktualiserats i planeringen igen, efter att inte har varit lika aktuella under de senaste 35 åren (MSB 2024a). Kommunen och regionens ansvar för planering av civil beredskap innebär att planerare behöver kunna tolka och arbeta utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) nya och uppdaterade direktiv vad gäller planeringen för ett resilient samhälle som kan klara av händelser som kris och krig. Samtidigt finns det indikationer som tyder på att planerares kunskap om hur det civila totalförsvaret fungerar idag är låg (Cornell 2024). Därmed kan det uppstå glapp mellan syftet med MSBs riktlinjer och planerares möjligheter att tillämpa dem. Labaka et al. (2016:21) menar samtidigt att det kan finnas svårigheter att förebygga och förbereda sig för något som är oväntat, framförallt eftersom kriser är svåra att förutspå och världen idag är mer komplex än tidigare.

Inom ramen för den civila beredskapen ryms infrastruktur såsom vägar, energi, vattenförsörjning och sjukvård vilket utgör en central del i våra moderna samhällen (Thomasson & Jonsson 2022:3). Ett samlingsord för dessa funktioner är *kritisk infrastruktur* (Moteff & Parfomak 2004:3; Hodson & Marvin 2011:108; Newbill 2019:770; Arvidsson et al. 2021:2). MSB (2021:10) lyfter planeringen av kritisk infrastruktur som viktig eftersom sådan infrastruktur har som krav att fungera både vid potentiella kriser och i fredstid (MSB 2023b:55-59). Därmed blir begreppet *resiliens* kopplat till skydd av kritisk infrastruktur centralt, vilket MSB (2013:3) beskriver som ”förmågan att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas”. För att uppnå detta behöver planerare involverade i stadsutvecklingsprojektet *Lunds nya sjukhusområde*, tillika en kritisk infrastruktur, ta hänsyn till både övergripande inriktingsdokument för civil beredskapsplanering och specificerade dokument som ”Den robusta sjukhusbyggnaden” där en majoritet är utgivna från 2021 till idag. *Robusthet* avser ett systems eller en strukturs förmåga att upprätthålla funktionalitet och stabilitet vid påfrestningar eller krissituationer. Det innefattar investeringar och kontinuerligt underhåll av kritisk infrastruktur för att säkerställa dess uthållighet mot händelser med potentiellt allvarliga konsekvenser (OECD 2019:36).

Lunds nya sjukhus har planerats och diskuterats över en 10-års period (Lunds kommun 2025a) och beredskapsläget har förändrats under planeringstiden. Därmed har olika riktlinjer och vägledningar för civil beredskapsplanering och skydd av kritisk infrastruktur publicerats av MSB under planeringsprocessen (se MSB 2021). Det innebär att kommunala och regionala planerare måste planera för ett sjukhusområde som är driftsäkert både i fredstid och i en kris eller i krig, enligt MSBs riktlinjer för beredskapsplanering för kritisk infrastruktur (MSB 2021:7). Något som ställer höga krav på vägledningarnas kvalitet och tydlighet samt planerares förmåga att kunna tolka materialet som berör robusthet och säkerhet.

Studien har som utgångspunkt att undersöka hur planerare, som är involverade i projektet Lunds nya sjukhusområde arbetar med direktiv och vägledning från MSB vad gäller civil beredskapsplanering och kritisk infrastruktur. Genom en teoretisk utgångspunkt i begreppet urban resiliens, handlingsteori och Action Regulation Theory (ART) förklaras sambandet mellan MSBs direktiv, planerarens handlingsutrymme samt planerarens möjligheter att arbeta utifrån direktiven i sin lokala kontext. Urban resiliens inkluderas i studien för att ge perspektiv på utgångspunkten för planerare och tjänstemän i arbetet med beredskapsplanering, samt för att belysa de grundläggande aspekterna som är avgörande för att skapa ett hållbart och resilient samhälle. Ett sätt att förklara komplexiteten för de kommunala och regionala planerarna vad gäller att planera för ett resilient sjukhusområde kan vara genom handlingsteori och ART. Det genomförs genom att undersöka påverkande faktorer, det vill säga yttre- och inre förutsättningar (Oesterreich & Volpert 1986), som på olika sätt sätter ramarna för planerare på kommunal och regional nivå kopplat till planering för civil beredskap och projektet Lunds nya sjukhusområde.

1.2 Mål och Syfte

Målet med studien är att beskriva och diskutera hur planerare arbetar utifrån MSBs riktlinjer för planering av civil beredskap i projektet Lunds nya sjukhusområde. Ett förändrat säkerhetsläge, vilket även innebär förändrade direktiv och nya perspektiv, gör att förutsättningarna för planerare ser annorlunda ut. Med tanke på att kritisk infrastruktur har som grundläggande krav att fungera oavsett situation, innebär det att sådana projekt är särskilt känsliga vid ett förändrat säkerhetsläge och en höjd beredskap. Syftet med studien är att ta fram ett kunskapsunderlag för att förstå planerares arbete med givna riktlinjer för beredskapsfrågor i planeringen av sjukhus som kritisk infrastruktur, med Lunds nya sjukhusområde som exempel. Kunskapsunderlagets målgrupper

innefattar fysiska planerare, beredskapsplanerare, kommunala beslutsfattare såväl som tjänstepersoner på statliga myndigheter, länsstyrelser och personer verksamma inom det civila försvaret.

1.3 Frågeställningar

- Vilka riktlinjer finns från MSB gällande planering för civil beredskap, kopplade till kritisk infrastruktur i form av sjukhusområden?
- Hur arbetar planerare på kommunal och regional nivå med dessa riktlinjer i projektet Lunds nya sjukhusområde?
- Hur kan planerares handlingsutrymme i arbetet med civil beredskapsplanering förstås genom Action Regulation Theory (ART) och begreppet urban resiliens?

1.4 Historisk och nutida tillämpning av civil beredskap i planeringen

Civil beredskap kan beskrivas som ett samlingsnamn för civilt försvar och krisberedskap, vilket syftar till att förstärka gemensamma processer för planering, samordning och förberedelser. Det innefattar planering för större motståndskraft och förmåga att hantera samt förebygga fredstida kriser, krigsfara och krig. Civil beredskapsplanering syftar i första hand till att förbereda samhället för potentiella samhällsstörningar som på något vis riskerar att skada individer och samhällsfunktioner. Inom civil beredskap inryms skydd av samhällets funktionalitet, såsom sjukhusbyggnader, vilket denna studie avgränsas till. Begreppet *planering* inom civil beredskap handlar om att planera för händelser som kan medföra skadeverkningar på det som ska skyddas, exempelvis Lunds nya sjukhusområde (MSB 2023a:8-9).

Den svenska civila beredskapsplaneringen har under historien gått i vågor och varit förankrat i det politiska världsläget. De båda världskrigen samt Kalla kriget beskrivs ha påverkat den höga grad av beredskap som Sverige planerade för under stora delar av 1900-talet (MSB 2023b:3-4). I takt med att Kalla kriget tog slut år 1989 har beredskapsfrågor, kopplat till civilt försvar, i allt större grad nedprioriterats. Det i jämförelse med hur högt det prioriterades under första världskriget, andra världskriget samt under Kalla kriget (MSB 2023b:9-10; Olsen et al. 2007:69). Det innebär att andra beredskapsfrågor än civilt försvar fått större utrymme under 2000 och 2010-talet (MSB 2023b:55-59).

Upptrappningen av planeringen för civilt försvar sedan millennieskiftet innebär att kommuner och regionen nu behöver arbeta med frågor som för många är helt nya. Det krävs en betydligt längre tillbakablick än till 1990-talet för att förstå vad en upprustning av civilt försvar i Sverige innebär, framförallt ekonomiskt (MSB 2022:19). Den stora skillnaden idag jämfört med 1980- och tidiga 1990-talens satsningar på civila beredskapen är att det i nuläget handlar om uppbyggnad och inte i huvudsak förvaltning eller nedmontering som det gjorde på 1980-1990-talen. Det görs även en skillnad på investering och förvaltning. I dagsläget befinner oss i ett stadie av upprustning och investering för att i framtiden förvalta det som byggts upp (ibid). Med andra ord innebär denna tillväxt-fas som Sverige befinner sig i just nu ett stort ansvar för kommuner och regioner att kunna uppfylla dessa krav och mål, både ekonomiskt och strukturellt men även kunskapsmässigt.

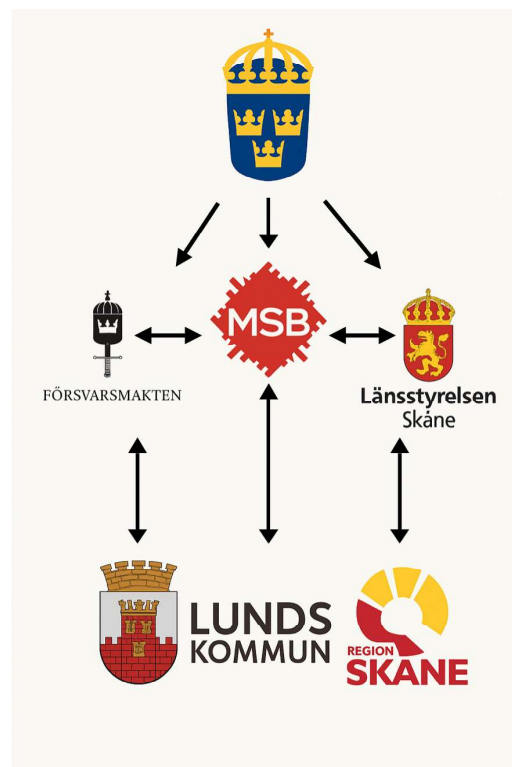
1.5 MSBs regeringsuppdrag och direktiv till kommuner och regioner

Beslutet om att återupprusta totalförsvaret i Sverige togs av regeringen år 2014 (Proposition 2014/15:109) vilket innebar förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Från och med 2016 har det civila försvaret återupptagits enligt regeringens beslutade planeringsanvisningar (Proposition 2014/15:109). Till följd av det fortsatta förändrade säkerhetsslägget publicerades en reviderad totalförvarsplan år 2020 (Proposition 2020/21:30) med nya mål och direktiv för både totalförsvaret och civilförsvaret. Regeringen avser att vara tydlig i styrningen vad gäller att ge ansvariga aktörer goda planeringsförutsättningar, det vill säga kommuner och regioner som ansvarar för planering av civilförsvaret under både fredstida krissituationer och under höjd beredskap (a.a.:95). Försvarsmakten ska tillsammans med MSB genom ett gemensamt regeringsuppdrag definiera förutsättningarna för en sammanhängande planering, med fokus på det civila försvaret (Prop 2020/21:30).

I mars 2022 gav regeringen MSB i uppdrag att redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret på längre sikt, från 2024 och framåt. Utifrån målen för det civila försvaret ska MSB ta fram underlag som ska innehålla analyser och bedömningar av aktörers behov och förmågor. Här inkluderas dokument som adresserar olika områden inom civil beredskap, såsom ett flertal övergripande inriktningsdokument för civilförsvaret och mer specifika dokument som den ”Den robusta sjukhusbyggnaden”. MSB ska enligt uppdrag från regeringen agera som central aktör för utvecklingen av det civila försvaret, där uppdateringar under arbetets gång ska rapporteras både till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) samt försvarsmakten. Vidare ska de myndigheter och

aktörer, såsom kommun och region, som särskilt berörs av MSB:s förslag bistå MSB vid genomförande av uppdrag (MSB 2022:6).

MSB avser att driva processen för samordning av civilt försvar och krisberedskap, detta med tanke på sitt centrala samordningsansvar inom beredskapsområdet. Processen innefattar att MSB ska stödja och följa upp aktörers arbete inom särskilda satsningar för att prioritera, avväga och hitta en balanserad utveckling av beredskapen. En gemensam process kommer i längden bidra till att bygga långsiktighet, stabilitet, skapande av gemensam kunskap och förståelse (Försvarmakten & MSB 2021:26).



Figur 1: Illustrerar aktörsamverkan för Lunds nya sjukhusområde.

1.6 Regionen och kommunens ansvar i den civila beredskapsplaneringen

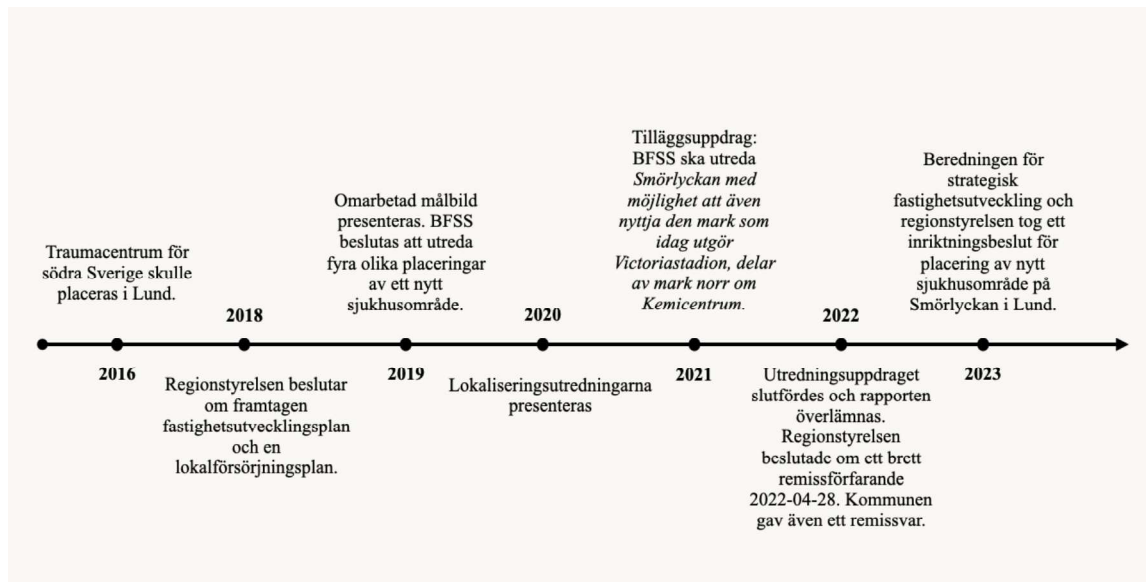
MSB (2024a:14) beskriver i sina riktlinjer att kris- och beredskapsfrågor främst är ett kommunalt samt regionalt ansvarsområde, enligt förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (Regeringen 2018:13-14). Inom ansvarsområdet ryms den så kallade ansvarsprincipen, vilket innebär att den myndighet eller aktör som ansvarar för en verksamhet i normala situationer ansvarar även vid

störningar i samhället (MSB 2024a:6). MSB betonar också att aktörer ska samverka och stödja varandra.

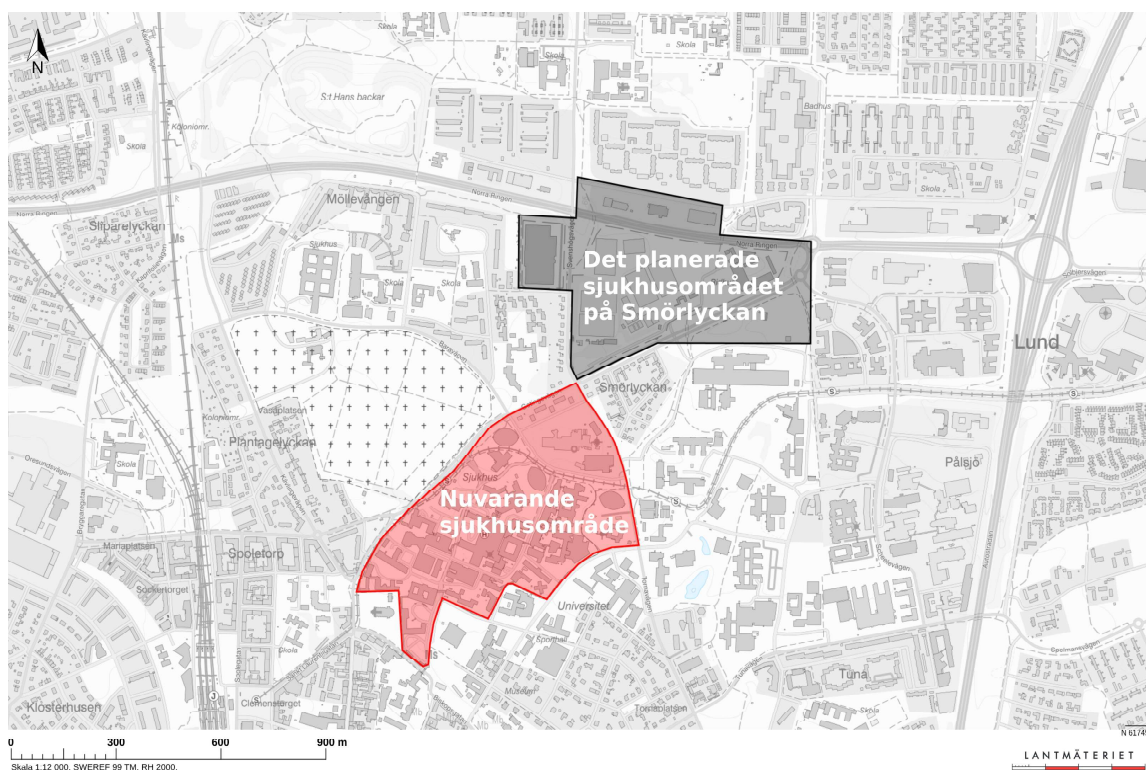
Kommunens ansvar och rådighet angående beredskap har blivit allt mer påtaglig under senare år när både coronapandemin och aktuella internationella hot har satt det svenska beredskapssamhället på prov, menar Brommesson (2021:154). För att minska sårbarheten finns vägledning och direktiv från MSB, som i sin tur har fått uppdrag att utforma sådan från regeringen. Syftet med vägledningarna är att varje sektor ska ha en gemensam utvecklingsplan vad gäller civil beredskapsplanering. Planering av sådana åtgärder kräver att planeringen i slutändan omsätts i myndigheternas verksamhetsplaner och budget (MSB 2024b:5).

1.7 Lunds nya sjukhusområde

Efter några år av debatter kring lokalisering för ett nytt universitetssjukhus i Skåne inleddes ett projektarbete under 2015 för att hitta en möjlig lokalisering. I maj 2016 beslutade regionstyrelsen att ett av Europas främsta universitetssjukhus skulle placeras i Lund (Lunds kommun 2025a). Detta gjordes efter bedömningen att den tekniska livslängden på det nuvarande sjukhuset beskrivs vara passerad i flera avseenden (Torkelsson 2023). Under 2018 framtog en lokalförsörjningsplan som visade att Lunds befintliga sjukhusområde var i stort behov av nya lokaler för bland annat högteknologisk vårdverksamhet, ny servicecentral med tillhörande kulvertsystem som säkerställer logistisk och teknisk redundans på sjukhusområdet. Planeringen för ett nytt universitetssjukhus innefattar ett omfattande arbete med lokalisering av fastigheterna och under 2019 pågick långa utredningar kring potentiella placeringar i Lund. Under 2021 framkommer ett nytt förslag om att flytta hela sjukhuset till Smörlyckan, vilket grundar sig i de flertal avdelningar på befintliga sjukhus som var i behov av renovering och uppgradering. Regionstyrelsen beslutade under december 2023 att Smörlyckan, Victoriastadion inkluderat, blir platsen som det nya sjukhuset ska etableras på (Lunds kommun 2025a). Målet är att det nya sjukhusområdet ska stå klart under 2040-talet och de befintliga byggnader som anses klara de tekniska kraven ska vidareutvecklas tillsammans med det nya området (Lunds Kommun, 2025b). En tidslinje över processen redovisas nedan (se figur 2).



Figur 2: Illustration över politiska beslut som har lett fram till utredning av lokaliseringalternativet Smörlyckan. Materialet i illustration har hämtats från Lunds kommun (2025a).



Figur 3: Karta över det planerade sjukhusområdet på Smörlyckan och det befintliga sjukhusområdet i Lund (Lantmäteriet 2025).

Den långsiktiga planeringen av det nya sjukhusområdet har Region Skåne påbörjat tillsammans med Lunds kommun. Båda parter är överens om att Region Skåne i dagsläget ska utföra fördjupande utredningar för att säkerställa lokaliseringen av det nya sjukhusområdet och att det står i enighet med regionstyrelsens beslut från 2023 (Lunds kommun 2025a; Lunds Kommun 2025b). Planeringsprocessen av Lunds nya sjukhusområde är i dagsläget primärt en regional angelägenhet tillsammans med upphandlande aktör för teknikkonsulttjänster som syftar till att genomföra utredningar och ta fram underlag för en kommande detaljplan (Ramboll 2024). Lunds kommun

indikerar på att ett första planprogram för det nya området förväntas vara färdigställt under 2026. Under den planerade byggtiden av ett nytt sjukhusområde, mer än 20 år, ska det befintliga universitetssjukhuset bedriva verksamheten som vanligt. Inom de närmsta åren ska Lunds kommun genomföra en översiktlig planering för det befintliga sjukhusområdet samt besluta om vilken riktning området framöver ska ta när det nya står klart (Lunds kommun 2025a).

2. Studiens teoretiska ramverk - en utgångspunkt två teorier

Studiens teoretiska ramverk består dels av kunskapssammanställningar och forskning kring urban resiliens, handlingsteori samt Action Regulation Theory (ART). Forskning och kunskap kring urban resiliens används för att få ett perspektiv på utgångspunkten för planerare och tjänstemän i deras arbete med beredskapsplanering samt de grundstenar som är centrala i planering för ett robust och resilient samhälle. Handlingsteori och ART användas för att förklara hur yttre förutsättningar och regleringar sätter ramar för det handlingsutrymme som planerare har i arbetet med civil beredskapsplanering och inte minst i arbetet med kritisk infrastruktur.

2.1 Kunskapssammanställningar och forskning kring urban resiliens

Urban resiliens har blivit ett viktigt koncept då allt fler städer världen över utsätts för påfrestningar likt naturkatastrofer, klimatförändringar, social ojämlikhet och sårbarheter i infrastrukturen. Urban resiliens används för att teoretiskt beskriva en stads förmåga att motstå, anpassa sig till och återhämta sig från dessa utmaningar samtidigt som dess väsentliga funktioner och övergripande välbefinnande bibehålls (Cao 2023).

Enligt Amirzadeh et al. (2022:1) har resiliens blivit ett begrepp som används allt oftare som en primär princip för att orientera vetenskapliga och politiska diskussioner om städer. Resiliens har även under de senaste decennierna blivit en central del i städernas beredskapsplanering (Meerow et al. 2016:39; Amirzadeh et al. 2022:1). Forskningsfältet har däremot haft ett övervägande fokus på hantering av störningar orsakade på grund av klimatförändringar och inte på andra fredstida kriser, antagonistiska hot och krig. Meerow et al. (2016:40) menar dock att fältet och konceptet hela tiden vidgas och planering är ett av områdena som konceptet vuxit inom.

Resiliensbegreppet har även försatts i en urban kontext vilket har givit upphov till fältet urban resiliens. Det ökade urbana fokuset beror till stor del på utmaningar som kommer med en ökande urbanisering samt en allt mer sammankopplad och globaliserad värld. En sådan ökad urbanisering koncentrerar också riskerna i städer, vilket gör dem mer sårbara för en rad chocker och påfrestningar (Coaffee et al. 2018:403). Under dessa omständigheter faller det sig naturligt att beslutsfattare i allt större grad arbetar med urbana områdets resiliens. Arbetet med urban resiliens ska därmed ge ramar för att minska risker som städer och samhällen står inför, samt säkerställa att

det finns lämpliga nivåer av resurser och kapacitet för att mildra, förbereda sig för, reagera på och återhämta sig från påfrestningar (Coaffee et al. 2018:403). Utifrån redogörelsen som Coaffee et al. (2018:403) för kan resiliens beskrivas som ett begrepp, däremot är urban resiliens snarare ett koncept. En sådan uppdelning är viktig att belysa för att undvika förvirring och missuppfattning mellan dem två. Enligt Amirzadeh et al. (2022:1) är urban resiliens ett koncept som varit i ständig förändring sedan dess uppkomst vilket givit upphov till otydlighet. Urban resiliens kan beskrivas som både en utgångspunkt och en målbild i planerares arbete med hållbara städer, vilket gör det till en övergripande idé kring hur planeringen ska bedrivas.

Konceptet urban resiliens största styrka är att det är multidisciplinärt, något som gör att flera forskningsfält kan samverka. En överlappande agenda mellan klimatanpassning och katastrofriskminimering samt säkerhets- och hållbarhetsprioriteringar är exempel på konceptets flexibilitet (Meerow & Newell 2016:310). Det finns däremot andra som menar att flexibiliteten snarare bidragit till att konceptet blivit tvetydigt och riskerar att bli ett modeord (Meerow et al. 2016:40; Pizzo 2014:134). Enligt Pizzo (2014:134) beror otydligheten i första hand på att urban resiliens representerar multidimensionella utmaningar som berör fysiska, sociala, ekonomiska och institutionella dimensioner. Tvetydigheten kan medföra svårigheter i det praktiska arbetet med urban resiliens, inte minst när planerare och tjänstemän ska förhålla sig till flera riktlinjer kring resiliens samtidigt (Zhang et al. 2024:3).

2.1.2 Handlingsteori och Action Regulation Theory (ART)

Planerarens arbete med de riktlinjer som publiceras av MSB är till stor del baserat på tolkning. Det är planerarens uppgift att översätta dokumenten och riktlinjerna som kommer från myndigheter till den lokala verkligheten, vilket innebär att det är riktlinjerna som sätter ramarna för planerarnas handlingsutrymme. Dokumenten tolkas utifrån tidigare erfarenheter och kunskap, så samspelet bygger till stor del på att tjänstepersonerna har den kunskap som krävs för att efterfölja, tolka samt anpassa riktlinjerna som tagits fram på högre förvaltningsnivåer till den lokala kontexten. För att förklara samspelet kan handlingsteori samt Action Regulation Theory (ART) användas. Handlingsteori fokuserar på mänskliga handlingar och ageranden, medan ART snarare redogör för hur yttre förutsättningar påverkar dessa handlingar.

Handlingsteori är sådan teori som ämnar att förklara hur människor agerar och reagerar i olika situationer. Berglind (1995) skriver om det mänskliga handlandet och handlingsutrymmet i sin redogörelse för handlingsteori. Handlandet sker i de flesta sammanhang utifrån förutbestämda ramar där mycket redan är givet. Möjligheterna att ändra på förutsättningarna kan vara mycket små eller obefintliga när ramarna är förutbestämda (Berglind 1995:10). Jones (2014:20-21) menar att en handling stimuleras av ett mål, vilket motiverar personen till handling, som följaktligen kräver att man förutser framtida förhållanden och därmed uppdragas ett behov av en handlingsplan. Processen avslutas därefter genom återkoppling som ger en grund för jämförelse och lärande. Det är viktigt att förstå vad som motiverar och påverkar en handling för att kunna förstå det utrymme som handlingen sker i, menar Jones (2014:20-21). Den beskrivna processen ovan fokuserar på inre och yttre faktorer som påverkar en handling. De faktorerna utgör tillsammans ramarna för en persons handlingsutrymme.

Vårt handlingsutrymme kan sägas vara starkt begränsat, mycket på grund av förutbestämda ramar och regleringar (Berglind 1995:10), vilket har nämnts ovan. För att förstå en tjänstepersons handlande och även vilket utrymme en tjänsteperson har att påverka sitt handlande utvecklades Action Regulation Theory (ART) i slutet av 1960-talet (Oesterreich & Volpert 1986:504-505). ART berör hur reglering och anpassning av ett målstyrt beteende sker, samt strukturen av åtgärder och möjliga alternativ (Jones 2014:21). Teorin förklarar hur någon kan reglera sitt beteende genom kognitiva processer, inklusive målutveckling och urval, intern och extern orientering, planering, övervakning av utförande och återkopplingsbearbetning. Dessutom fokuserar teorin på kopplingar mellan dessa kognitiva processer, beteende, den objektiva miljön och objektiva resultat (Windlinger 2021; Zacher 2017). ART fokuserar alltså både på den process som leder till en handling, men även det konkreta utförandet av en handling (Oesterreich & Volpert 1986:503).

Inom ART finns olika uppfattningar om vad som påverkar målstyrda beteenden och handlingar. Inom teorin kan mål i första hand betraktas som önskade förändringar av miljömässiga förhållanden. Målet kan förstås som ett stadie, vilket sker innan en handling, som ska uppnås genom handlingen (Oesterreich & Volpert 1986:508). Ett sätt att förstå handlingen på är att betrakta den som objektiv. Utifrån denna uppfattning åstadkommer handlingar miljömässiga förändringar i de objektiva förhållandena men är samtidigt reglerade av dessa objektiva förhållanden (a.a.:509).

Oesterreich och Volpert (1986:509) menar att den enskilda individens mål med en handling bör förbises. Handlingen bör snarare förstås som riktad mot yttre förhållanden, vilket gör handlingens objektiva förutsättningar tydligare urskiljbara (ibid). Framgångsrika handlingar måste beakta de objektiva yttre förutsättningarna på ett lämpligt sätt då Oesterreich och Volpert (1986:509) menar att misslyckade handlingar kommer ha misslyckats på grund de yttre förutsättningarna. De mål som sätts upp av en aktör påverkas även dem av yttre förutsättningar, dessa kallas "action demands" eller handlingskrav (a.a.:509-510). Beroende på de objektiva förutsättningarna ställs vissa handlingskrav på tjänstepersonen som hen måste uppfylla under sitt handlande. Sådana handlingskrav påverkar även ramar som tjänstepersonen utför sina handlingar inom (ibid.).

3. Material och metod

Studien har en kvalitativ forskningsmetod och ett hermeneutiskt förhållningssätt. Kvalitativ ansats används för att skapa en mångfacetterad bild av beredskapsplanering för kritisk infrastruktur med fokus på sjukhus och fördjupa förståelsen för hur planerare och tjänstepersoner arbetar med planering för civil beredskap i projektet Lunds nya sjukhusområde. En kvalitativ ansats ger enligt Grønmo (2019:121) en flexibilitet, vilket kan ge denna mångfacetterade bild. Det hermeneutiska förhållningssättet innebär att man studerar, tolkar och försöker förstå grundbetingelser för den mänskliga existensen (Patel och Davidsson 2019:32-33). Det kan därmed skapa en mångfacetterad bild över beredskapsplanering för kritisk infrastruktur. Hermeneutiker hävdar att det går att förstå andra människor och vår livssituation genom att tolka hur mänskligt liv kommer till uttryck i språket samt människors handlingar och livsytringar (a.a.:33). Studien utförs utifrån det hermeneutiska synsättet för att få en generell uppfattning och förståelse för hur planerare och tjänstepersoner arbetar med planering för civil beredskap i projektet Lunds nya sjukhusområde. Studiens vetenskapliga tillvägagångssätt beskrivs i huvudsak som induktivt. Däremot har avstamp tagits i ett teoretiskt ramverk för att dra slutsatser från befintlig teori om enskilda fenomen (Patel och Davidsson 2019:27).

Som ett verktyg under processen har artificiell intelligens (AI) i viss utsträckning förekommit. Vid användningen har ett kritiskt och ansvarstagande förhållningssätt varit viktigt. Det är även viktigt att vara transparent med hur AI-verktyg använts. I processen har AI förekommit i syfte att jämföra resonemang, redigera språk och strukturera text samt för att hitta källor. AI har delvis hjälpt att nyansera och utveckla resonemangen genom att vrida och vända på aspekter och perspektiv. Inga resonemang är direkt tagna från tjänsten, utan AI har enbart använts för att utveckla diskussioner kring ämnet.

Lunds nya sjukhusområde används i uppsatsen som studieobjekt för att studera planeringsfrågor som går under kritisk infrastruktur. Valet av studieobjekt bygger på den täta förankringen som finns mellan att planera för ett nytt sjukhusområde och behovet av att beakta civila beredskapsfrågor i planeringsprocessen. Studieobjektet används därmed som ett sätt att belysa beredskapsfrågor för planerare. Genom att förankra studien i Lunds nya sjukhusområde konkretiseras det insamlade materialet för att besvara frågeställningarna. Studien fokuserar på planeringen av själva sjukhusområdet och inte om utredningarna vad gäller dess placering. I arbetet studeras hur direktiv

och vägledning angående beredskapsfrågor från MSB beaktas av planerare som är involverade i planeringsprocessen. Det bör även noteras att projektet är i ett tidigt planeringsskede vilket gör att specifika frågor och aspekter kan vara svåra att beakta.

3.1. Insamlingsmetoder

3.1.1 Litteratursökningar

För att besvara studiens frågeställningar, skapa en överblick av tidigare forskning samt identifiera central litteratur inom området civil beredskapsplanering och planering för kritisk infrastruktur, har en litteraturstudie som rör forskning inom området genomförts. Det har givit oss en fördjupad förståelse för hur samhällsplanerare och tjänstepersoner förhåller sig till frågor som berör beredskapsplanering kopplat till kritisk infrastruktur idag. Då omfattningen av studier som genomförts på ämnet är begränsat i en svensk kontext har även internationell litteratur inkluderats i uppsatsen.

Planering för civil beredskap kan sägas vara ett brett område där många olika perspektiv inryms. I sökningen efter relevant litteratur har söktjänsterna Google scholar och Libsearch (Malmö universitets bibliotek) i huvudsak använts. Genom att sedan gå vidare med referenser i den litteratur som framkommit i sökningarna har en form av snöbollseffekt genererats då de fungerat som inspiration i den vidare läsningen (Grønmo 2019:170-171). Vilket innebär att de källor som hittats vid sökningarna vidare lett fram till nya källor. Sökord som använts för sökandet efter källor för litteraturstudien var följande: *Beredskapsplanering/Contingency planning, Civil beredskap/Civil preparedness, Resiliens/Resilience, Kritisk infrastruktur/Critical Infrastructure*.

3.1.2 Intervjustudie

Intervjuer är en vanlig metod för insamling av empiri i kvalitativa studier. Kvale (1997) menar att antalet standardiserade tillvägagångssätt för hur kvalitativa intervjuer ska genomföras är få. Det innebär att en del riktningar och beslut tas under själva intervjun. I denna studie har kvalitativa semistrukturerade intervjuer genomförts (jfr. Bryman 2018:563). Detta innebär att intervjuerna tillåts innehålla en låg grad av standardisering och strukturering samt vara flexibla. Inför de semistrukturerade intervjuerna har en intervjuguide med öppna intervjufrågor konstruerats (se bilagor), vilket gav utrymme till följdfrågor. Därmed påverkade både intervjuerna och

intervjupersonen samtalet (Patel & Davidsson 2019:99). I studien intervjuades totalt 6 tjänstepersoner från MSB, Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och Lunds kommun. Materialet från intervjun med tjänstepersonerna från Länsstyrelsen Skåne har inte inkluderats i studien på grund av begränsad tid. Intervjun genomfördes i sin helhet, däremot genomfördes inte transkribering, kodning och tematisering av materialet.

En intervjuguide togs fram inför samtliga intervjuer och anpassades efter intervjupersonens profession och yrkeskunskap. Det medför en risk kring att intervjuaren blir svårare att jämföra då frågorna skiljer sig något. Däremot kringgås denna problematik då intervjupersonerna syftar till att svara på frågeställningarna utifrån olika perspektiv. Framförallt då de olika intervjupersonerna arbetar på olika planeringsnivåer. Efter materialet från intervjuerna transkriberats och sammanställt skickades det via mejl tillbaka till respektive intervjuperson för att granskas och godkännas så att vi tolkat materialet på ett korrekt sätt.

Syftet med de kvalitativa semistrukturerade intervjuerna har varit att skapa en bättre förståelse för hur planerare och tjänstepersoner arbetar med frågor som berör beredskapsplanering. Därmed har studien riktat sig mot tjänstepersoner som arbetar med frågor som berör beredskapsplanering och kritisk infrastruktur i Lunds kommun samt Region Skåne. Även perspektiv från en statlig myndighet har lagts till, detta i form av en intervju med en tjänsteperson på MSB. Studiens intervjupersoner valdes ut genom ett så kallat målinriktat urval. Ett målinriktat urval innebär, enligt Bryman (2025:459), att forskarna strategiskt väljer ut intervjupersoner så att urvalet är anpassat i förhållande till studiens frågeställningar. Även ett så kallat kedjeurval har förekommit vilket innebär att de utvalda intervjupersonerna har hänvisat oss vidare till andra personer som kan vara meningsfulla att intervjua för studien (Bryman 2025:468).

Vi har intervjuat två tjänstepersonerna på Region Skåne, vilket båda är verksamma inom projektet Lunds nya sjukhusområde. Båda har tidigare erfarenhet av att arbeta med sjukhusområden då de varit verksamma inom andra projekt som berör både nybyggnation och ombyggnation av befintliga sjukhusområden. Intervjun gav oss en förståelse för i vilket stadie planeringsprocessen för Lunds nya sjukhusområde är i dagsläget, vilket ansvarsområde Region Skåne har i processen och vilket handlingsutrymme tjänstepersonerna har i arbetet med beredskapsplaneringsfrågor. Intervjupersonerna tillhör Regionsfastigheter vilket är den enhet på Region Skåne som har till

uppgift att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler åt Region Skånes olika verksamheter, däribland sjukvården. Intervjun med dem två intervjupersonerna genomfördes samtidigt som en intervju.

En intervju med en utredare på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har också genomförts i syfte att ge en av bild av myndighetens arbete med att ta fram vägledningar för kommuner och regioner. Intervjun gav även en förståelse för hur MSBs arbete påverkas av det förändrade säkerhetsläget.

Vi har även intervjuat en beredskapssamordnare verksam på Lunds kommun som arbetar med beredskapsfrågor på en kommunövergripande nivå. Intervjun gav en inblick i hur kommunen arbetar med civil beredskap, framförallt inom den egna organisationen. Genom intervjun fick vi även en tydligare bild över hur planerare och beredskapssamordnare samverkar i planeringsprocesser i Lunds kommun. Nedan redovisas en tabell över intervjuperson, plats, tid och längd på intervju samt om intervjun har transkriberats, kodats och tematiserats (se tabell 1).

Under dem intervjuer som genomförts digitalt användes tjänsterna Microsoft Teams och Skype Företag. Intervjun med tjänstepersonen på Lunds kommun genomfördes genom en träff på hens arbetsplats. Samtliga intervjuer spelade in via mobiltelefon, dessa ljudinspelningar har sedan transkriberats. Frågorna som ställdes redovisas i bilaga 1 respektive bilaga 2.

Intervjupersoner	Plats för intervju	Datum	Intervjulängd	Genomförd transkribering, kodning och tematisering
Tjänsteperson A på Region Skåne	Digitalt via Teams	2025-03-31	1,5 timme	Ja
Tjänsteperson B på Region Skåne	Digitalt via Teams	2025-03-31	1,5 timme	Ja
Tjänsteperson på MSB	Digitalt via Skype Företag	2025-04-02	40 minuter	Ja
Tjänsteperson på Lunds kommun	Träff på arbetsplats	2025-04-03	45 minuter	Ja
Tjänsteperson A på Länsstyrelsen Skåne	Digitalt via Teams	2025-04-28	55 minuter	Nej
Tjänsteperson B på Länsstyrelsen Skåne	Digitalt via Teams	2025-04-28	55 minuter	Nej

Tabell 1: Tabell som redovisar studiens intervjupersoner.

3.1.3 Dokumentinsamling

En viktig källa i arbetet är dokument som utgivits av MSB där särskilt fokus ligger på riktlinjer för beredskapsplanering av kritisk infrastruktur. Andra dokument som samlats in är plandokument och tematiska plandokument utgivna av Lunds kommun och Region Skåne. Det har givit oss förutsättningarna för att undersöka hur tjänstepersoner på Region Skåne och Lunds kommun förhåller sig till MSBs riktlinjer i skrift, vilket har kompletterat intervjuerna. Dokumenten har analyserats genom en dokumentanalys (Grønmo 2019:208-209), vilket beskrivs nedan.

Dokumenten för studien är utvalda efter relevans kopplat till planering för det nya sjukhusområdet i Lund och kritisk infrastruktur, där både övergripande riktlinjer och detaljerade vägledningar inkluderas. Denna kategorisering är något som vi valt att göra för att ge en större överblick och en klarare bild över dokumenten. Utgivare för dokumenten är MSB då de ansvarar för planeringsinriktningen vad gäller civil beredskap. Det kompletteras med dokument från Lunds kommun och Region Skåne som främst berör övergripande inriktningar för planering och interna beredskapsplaner. Dokumenten har sammantaget analyserats genom en tematisk analys (se Bryman 2018:702), där särskilt fokus ligger på beredskapsplaneringsfrågor och kritisk infrastruktur vilket redovisas i nästa avsnitt.

Dokument	Utgivare	Utgivningsår	Kategorisering
Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans	MSB	2022	Övergripande
Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen	MSB	2024	Övergripande
Planeringsinriktning för civil beredskap	MSB	2023	Övergripande
Skydd av samhällsviktig verksamhet	MSB	2024	Specificerad
Den robusta sjukhusbyggnaden	MSB	2021	Specificerad
Utvärdering av implementering av vägledning för civil beredskapsplanering	MSB	2024	Övergripande
Regionplan för Skåne 2022–2040	Region Skåne	2022	Övergripande
Regional beredskaps- och krishanteringsplan för Region Skåne	Region Skåne	2024	Specificerad
Lunds kommuns översiktsplan	Lunds kommun	2018	Övergripande
Risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2023-2026	Lunds kommun	2023	Specificerad

Tabell 2: Tabellen redovisar studiens dokument som ingår i dokumentstudien.

Dokumentet *Utvärdering av implementering av vägledning för civil beredskapsplanering* från år 2024 är en utvärdering gjord av MSB och rör inte själva planeringen av kritisk infrastruktur. Det har ändå inkluderats i dokumentstudien då materialet kan hjälpa till att svara på uppsatsens frågeställningar samt komplettera det material som samlats in under intervjuerna. Utvärderingens syfte var att bedöma effekten av MSBs vägledning på beredskapsmyndigheters enskilda och gemensamma planeringsarbete, inklusive kommuner och regioner. Genom dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer med tio olika beredskapsmyndigheter som arbetar med planering av civil beredskap kunde MSB dra slutsatser kring aktuella vägledningar och hur dessa uppfattas av tjänstepersoner.

3.2. Analysmetoder

3.2.1 Analys av litteraturöversikt

I analysen av materialet som litteratursökningarna genererat har ett kritiskt förhållningssätt använts. Efter att materialet samlats in har vi gått igenom det i syfte att urskilja samband och mönster (Bryman 2025:657). Litteraturen har berört hur beredskapsplanering betraktats historiskt i planeringsprocesser, planering för resilient kritisk infrastruktur och beredskapsplanerarens roll i planeringsprocesser. Analysen har gjorts utifrån studiens tre formulerade frågeställningar.

3.2.2 Tematiska analyser av intervjuerna

För intervjusvaren har analysen inneburit en kvalitativ sortering av svar utefter teman som kunde urskiljas i varje enskild intervju (Braun & Clarke 2006:6). Analysmetoden, som kallas tematisk analys, har använts som ett sätt att organisera gemensamma och återkommande åsikter, diskussioner eller slutsatser. Trots att intervjuerna är få till antalet har en tematisk analys ansetts lämplig då dem är djupgående och långa. Först gjordes en genomgång av transkriberingar och anteckningar där små noteringar och markeringar gjordes i transkriberingarna. I nästa steg kodades materialet med en färgkodad indelning. Därefter följde flertalet genomgångar av transkriberingarna för att se till att informationen tolkas på ett konsekvent sätt. Utifrån färgkodningen identifierades tre teman; 1. planering för en resilient kritisk infrastruktur, 2. planerares tolkning av riktlinjer och direktiv samt 3. vilket handlingsutrymme planerare har i arbetet med beredskapsplaneringsfrågor.

3.2.3 Dokumentanalys genom tematik

Det material som dokumentstudien genererat analyserades även det tematiskt liksom materialet som kommit ur intervjustudien. Då dokumentstudien i huvudsak ämnar att svara på uppsatsens första frågeställning, men även att komplettera informationen i intervjuerna, så skilde sig temana som utkristalliserats från intervjumaterialet. Efter flertalet genomgångar av materialet kunde teman identifieras, dessa var; 1. övergripande riktlinjer och direktiv för planering av civil beredskap, 2. Riktlinjer och direktiv kopplat till kritisk infrastruktur samt 3. Robusthet och resiliens.

3.3 Forskningsetiska överväganden

Då intervjuer varit en central insamlingsmetod är det viktigt att förhålla sig till etiska riktlinjer för att värna om intervjupersonens integritet och skydd (Grønmo 2019:58). Som intervjuare har forskaren en skyldighet att skydda personuppgifter som samlas in i studien och vara transparent kring vad det insamlade uppgifterna ska användas till. Likaså ska transkriberingar och inspelningar av intervjuer och annan kommunikation med intervjupersoner hanteras ansvarsfullt. Genom att informera intervjupersonerna och samla in samtycke för hantering av personuppgifter inför intervjuerna och samtidigt informera om vilket syfte intervjuerna hade samt hur deras svar skulle användas i studien, säkerställdes den ansvarsfulla hanteringen. Detta gjordes inför varje intervju och samtycket samlades in skriftligt. Inga känsliga uppgifter samlades in under arbetet, såsom politiska åsikter och sexuell läggning.

Planering för civil beredskap och planering för kritisk infrastruktur kan i vissa fall omfatta känslig information eller säkerhetsklassade information. Det är något som forskare på ämnet behöver beakta och förhålla sig till. Sådana faktorer skulle också kunna påverka det insamlade empiriska materialet (se metoddiskussion) om de nämndes under intervjuerna och sedan transkriberades. Inget sådant togs upp i frågorna och inte heller under någon av intervjuerna. Därmed har studien inte berört information om tekniska detaljer eller dylikt som kan klassificeras som känslig.

Efter intervjuerna färdigställdes kontaktades intervjupersonerna via mejl angående potentiella misstolkningar eller om det var något i materialet som inte får inkluderas i studien. I samband med att vi skickade över transkriberingen till intervjupersonen på Lunds kommun önskade hen att vissa delar av transkriberingen inte skulle inkluderas i studien. Dessa korregeringar framkom efter att

transkriberingen hade kodats och tematiserats. Däremot var inget av det strukna materialet tänkt att inkluderas i studien och därför påverkades inte studiens resultat.

3.4 Avgränsningar

Studien avgränsas till hur planeringsfrågor som rör civil beredskap hanteras inom ramen för projektet Lunds nya sjukhusområde utifrån MSBs senast publicerade riktlinjer från år 2021, vilket inkluderar planeringsperspektiv på både kommunal och regional nivå. Med studieobjektet får arbetet även en naturlig tidsavgränsning som är från 2015 till idag, 2025. Andra beredskapsplaneringsfrågor, som livsmedelsberedskap och cybersäkerhet i samband med Lunds nya sjukhusområde har inte varit en del av studien eftersom det inte är en del av den fysiska planeringen.

MSB har genom åren använt olika begrepp i olika publikationer. I vissa fall har begreppet kritisk infrastruktur förekommit, i andra används begreppet viktig samhällsverksamhet (t.ex. MSB 2014). Kritisk infrastruktur kommer vara den benämning som studien använder dels för att ge tydlighet, men även för att kritisk infrastruktur är ett etablerat begrepp i en internationell kontext (Fritzon et al. 2007; Henten & Windekilde 2020). Kritisk infrastruktur ringar också in vilken typ av stadsutvecklingsprojekt studien riktar sig mot.

4. Resultat och analys

4.1 Planeringsinriktningar, direktiv och riktlinjer som planerna har att förhålla sig till

För att besvara frågeställningen som berör vilka riktlinjer som finns från MSB angående civil beredskapsplanering kopplat till kritisk infrastruktur redovisas här resultatet från dokumentstudien. Detta kompletteras med kommentarer från intervjuerna samt relevanta inslag från den kompletterande litteraturen. Avsnittet är strukturerat utifrån övergripande riktlinjer för beredskapsplanering, riktlinjer för kritisk infrastruktur och till sist redovisas mer specifika riktlinjer som berör sjukhusbyggnader.

4.1.1 MSBs övergripande riktlinjer för beredskapsplanering

Dokumentet ”Civilt försvar mot 2030- ett totalförsvar i balans” (MSB 2022) är en av MSBs mest framträdande publikationer och fokuserar främst på övergripande riktlinjer. Här redovisas övergripande kostnader för det civila försvaret, övergripande utvecklingsbehov och åtgärdsförslag som inkluderar kostnader för respektive beredskapssektor. I detta dokument framgår det också att MSB:s samtliga riktlinjer och vägledning för planering av civil beredskap syftar till att uppnå en samordnad planering och utgörs bland annat av planeringsunderlag och beslutsunderlag på systemnivå för beredskapsmyndigheternas planerade åtgärder (MSB 2022:32).

I dokumentet ”Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen” (MSB 2024c) som är mer inriktat mot den fysiska planeringen enligt PBL, men på ett övergripande plan, är syftet att ge länsstyrelser, regioner och kommuner stöd och kunskap i arbetet med att bevaka totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen. Syftet är även att skapa förutsättningar för att beredskapsmyndigheterna, såsom kommuner och regioner, ska tillförsäkras kunskap, stöd och ökad förmåga för att kritiska infrastrukturer ska kunna hantera fredstida kriser, krigsfara och krig (MSB 2024c:10). MSB (2024c:37-38) betonar här vikten av att arbetet mellan samhällsplaneringen och den civila beredskapen kompletterar varandra när hänsyn ska tas till totalförsvarets civila intressen i samhällsutvecklingen, samt vilka områden som anses vara av extra betydelse. Därmed ställs det krav på flexibiliteten i planeringen som ofta hanterar längre perspektiv. Det krävs här återkommande aktualitetsprövningar av region- och översiktsplanen, vilket fungerar som ett effektivt verktyg för att redovisa ändrade planeringsförutsättningar som också ska prövas mot

planens aktualitet (ibid). MSB (2024c:38) beskriver dessutom att samhällsplanerare och beredskapssamordnare bör ha en utvecklad samverkan för att ta maximal hänsyn till civila intressen i samhällsplaneringen. Detta är av särskild betydelse för Lunds kommun som framöver kommer att planera för området runtomkring sjukhusbyggnaderna, vilket innebär ett mer övergripande ansvar.

Ytterligare aspekter som sätter ramarna för planeraren och bejakandet av beredskapsfrågor är kopplat till PBLs processer för den fysiska planeringen som uttrycks vara begränsade och väl definierade (MSB 2024c). Det innebär att flera av total- och civilförvarets behov inte kan omhändertas i en juridiskt bindande detaljplan. Därav blir besluten och ställningstaganden innan, under och efter den fysiska planeringens processer desto viktigare för att säkerställa inkludering av civila beredskapsfrågor. Det kan exempelvis handla om lokaliseringen av samhällsviktiga funktioner i förhållande till bostadsområden (MSB 2024c:37-38). Däremot beskrivs översiktsplanen och regionplanen som ett viktigt instrument för samhällsplanerare. Genom att inkludera dessa frågor tidigt i planeringsprocessen minskar det sårbarheter i kommuner och regioner. Detsamma gäller även detaljplanen som har potential att fungera som ett viktigt instrument i arbetet med kravställning vad gäller de civila intressena i totalförsvaret, exempelvis genom utformnings- och lokaliseringskrav (ibid). Detta innebär att kommunala och regionala planerare involverade i Lunds nya sjukhusområde uppmanas att tidigt ta hänsyn till civila beredskapsfrågor. Detaljplanen framställs både som en utmaning och som ett centralt verktyg för att bland annat ställa utformnings- och lokaliseringskrav.

På frågan om MSBs arbete har påverkats av det förändrade säkerhetsläget svarar tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) att direktiven från regeringen blivit allt mer bråttom. Det innebär att MSBs ansvarsområde vidgats och blivit mer omfattande än tidigare. Det innefattar både publicering av fler dokument och revidering av befintliga dokument som inte bedöms vara anpassade för det förändrade säkerhetsläget som råder i Sverige idag. I takt med att det civila försvaret får ett större fokus tyder direktiven från regeringen på att kriget ska vara dimensionerade i allt som MSB gör. Tonläget har blivit allt mer allvarligt, ökade resurser och satsningar tilldelas försvaret, där civilförsvaret är inkluderat. Utmaningen som MSB till synes står inför i detta skede handlar bland annat om att hantera kompetensbrister, prioritera rätt för att få snabbast effekt och att organisationen växer kraftigt (personlig kommunikation, 2 april 2025).

Vad gäller frågan om MSBs stöd, vägledningar och direktiv förändrats på grund av säkerhetsläget svarar tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) att de inom organisationen fått regeringsdirektiv gällande att utveckla metodstöd till kommuner för att de på ett bättre sätt ska kunna ta hänsyn till det civila försvaret och jobba mot civilt försvar. Något som tydligt visar sig i antalet nya och uppdaterade dokument som MSB publicerat från 2021 och framåt. Inom MSB har det också skett ett skifte i tonläget från fredstida kriser och klimatrelaterade händelser till faktiskt krig. ”Klarar vi kriget så klarar vi ofta många gånger andra typer av händelser också. Då har vi dimensionerat upp för det allra värsta”, förklarar tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025). Detta tyder på att kommuner och regioner involverade i planeringen av ett nytt sjukhusområde bör basera den övergripande planeringen på det värsta tänkbara scenariot. På så vis beaktas fler beredskapsfrågor för att uppnå ett resilient sjukhusområde. Däremot menar Castaño-Rosa et al. (2022:1-2) att forskning som berör beredskap i stor utsträckning tenderar att vara centrerad till en typ av kris, exempelvis klimatrelaterade kriser. Därmed har de lösningar och arbetssätt som föreslagits berört individuella effekter på ett reaktivt sätt, det vill säga relaterat till tidigare händelser. Istället argumenterar författaren likt intervjupersonen på MSB att man bör ha ett mer holistiskt angreppssätt, där flera kriser adresseras genom heltäckande strategier och synergieffekter av kriser analyseras (Castaño-Rosa et al. 2022:2).

Tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) menar att MSBs metodstöd till kommuner och regioner bygger på syftet av kompetensuppbyggnad. Med tanke på att region, kommun och byggnadsentreprenörer är utförare handlar MSBs direktiv mer om att inrikta, stödja och utveckla hela systemet för civilförsvar. Utöver dokumenten som publiceras förklarar tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) att MSB som organisation samtalat med aktörer för att förmedla budskap och kunskap. MSB ensamt har inte vetorätt i dessa frågor, utan yttrar sig ofta som en sakkunnig myndighet utifrån en rådgivande roll. Detta gäller även för planeringen av Lunds nya sjukhusområdet där MSB snarare innehar rollen som vägledare och förmedlande av kunskap.

Vidare har MSB i ett flertal dokument skapat olika bedömningsverktyg, bland annat i dokumentet ”Planeringsinriktning för civil beredskap” (MSB 2023a), som syftar till att kommuner och regioner ska kunna mäta sin förmåga och nivån på sin civila beredskapsplanering. Detta för att kommuner och regioner själva ska kunna se hur de ligger till och vad som möjligtvis skulle behöva förbättras i planeringen av den civila beredskapen. En annan viktig aspekt som påverkar kommunala och

regionala planerares arbete är att uppföljning och utvärdering av arbetet med civil beredskap ska vara naturligt integrerat i alla delar av verksamheten i ett tidigt skede. Det kan exempelvis inkludera kontinuitetshantering, risk- och sårbarhetsanalys, verksamhetsplanering, säkerhetsskyddsarbete och informationssäkerhetsarbete. Utvärderingarna är sedan tänkt att användas som ett praktiskt verktyg i arbetet med att planera samhällets beredskap (MSB 2023a: 27, 48).

De ovan nämnda dokument går i den här studien under kategorin ”övergripande riktlinjer”. Mycket av det som framkommer från dokumenten är adresserat till en övergripande nivå för vägledning av arbetsätt och frågor som sveper över större fält inom civil beredskapsplanering. Dessa dokument anknyter och hänvisar frekvent till varandra och ett flertal aspekter återkommer på ett liknande sätt i dokumenten. Dokumenten överlappar därmed varandra och har ett slags kunskapsuppbyggande syfte. Det som genomsyrar dessa dokument är att det snarare fungerar som övergripande riktlinjer och kompletterande kunskap att ta med sig in i planeringsprocessen snarare än konkret vägledning att strikt förhålla sig till i planeringen av ett sjukhusområde.

4.1.2 Region Skånes och Lund kommuns interna riktlinjer för beredskapsplanering

I Region Skånes regionplan (2022:18) beskrivs det hur regionen ska sträva efter att säkerställa ett motståndskraftigt Skåne. Detta genom att sträva mot flexibilitet, mångfald, anpassningsförmåga och robusthet, samt förmågan att hantera och förebygga både okända och kända påfrestningar. Den fysiska planeringen beskrivs som en viktig del i detta, vilket går i linje med Caos (2023) tankar om urban resiliens. Coaffee et al. (2018:403) fortsätter på resonemanget och betonar urban resiliens som ett koncept för att minska riskerna som städer och samhällen står inför. Även att säkerställa så rätt resurser och kapacitet finns för att kunna hantera dessa utmaningar. Därmed innebär det att dessa frågor måste beaktas och integreras på effektivt sätt inom organisationens arbetsprocesser. Likt MSBs rekommendationer strävar även Region Skåne efter att frågor kring civil beredskap ska beaktas och integreras både på kort och lång sikt i planeringsprocessen. Region Skåne ska ha en inneboende robusthet och uthållighet, samt ha förmåga återställa funktionaliteten och anpassa sig efter en påfrestning (Region Skåne 2022:18).

I Lunds översiktsplan (2018) betonas vikten av att Lund ska växa på ett ansvarsfullt sätt. Förtätningen i Lunds kommun är en uttalad nödvändig stadsutvecklingsstrategi för att spara värdefull jordbruksmark och att det leder till ett sammanhållet och resurseffektivt samhälle. Lunds

nya sjukhusområde som planeras inom den centrala kärnan innebär vidare ramar och begränsningar på hur stort området fysiskt kan komma att bli. Med tanke på att området idag består av idrottsanläggningar i form av fotbollsplaner och inomhushallar innebär även det kontroversiella förutsättningar. Potentiellt kan det leda till att närboende invånare eller de som nyttjar området för idrottsändamål påverkas i större utsträckning, vilket kan väcka både starka synpunkter och klagomål.

Både Region Skånes regionplan och Lunds kommuns översiktsplan pekar ut mer övergripande riktlinjer och målbilder vad gäller planering som är kopplat till ett framtida robust sjukhusområde. Detta är gemensamma inriktningar som planeringen bör följa snarare än detaljerade aspekter som är avgörande i deras planeringsarbete. Däremot beskrivs det i dokumentet ”Risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2023-2026” (2023e) att Lunds kommuns Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) utgör en större grund i deras beredskapsarbete. Det är det första styrdokument som ska tas fram enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I LEH förmedlas det grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter för kommuner och regioner som bör beaktas gällande förberedande åtgärder under fredstida kriser och vid höjd beredskap. Genom planering, övning, utbildning och rapportering syftar LEH till att minska sårbarheten i både kommunens och regionens verksamheter (Region Skåne 2024:15-16). Syftet med Lunds kommuns arbete med RSA är att fördjupa beredskapsprocesserna och säkerställa en robust och motståndskraftig kommun. Lunds kommun (2023e:3) och Region Skåne (2024:18-19) ska vid mandatperiodens första år (2023) analysera genom en RSA vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid och hur det vidare kan påverka den egna verksamheten. Regionens RSA ska regelbundet följas upp och dessutom rapporteras till MSB, Länsstyrelsen och Socialstyrelsen. Regionstyrelsen fastställer sedan riktlinjer, övergripande inriktning och mål för en sammanhållen planering vad gäller bland annat RSA, kontinuitetshantering och civilt försvar (Region Skåne 2024:18-19).

4.1.3 Vägledning för planering av kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur omfattas av tillgångar och system som anses vara väsentliga för samhället och dess ekonomi. Dessutom är de väsentliga för nationens säkerhet och folkhälsa (Urlainis et al. 2024:1; Gugliandolo et al. 2025:517), vilket innebär att potentiella kriser kan få ännu mer allvarliga konsekvenser (Labaka et al. 2016:21). Gugliandolo et al. (2025:518) beskriver hur kritisk infrastruktur utgör ryggraden i våra moderna och sammanlänkade samhällen. Potentiella störningar eller förstörelser på kritisk infrastruktur kan därmed leda till kaskadeffekter över sektorer och ibland

över nationella gränser. Samtidigt menar Labaka et al. (2016:21) och Osei-Kyei et al. (2021:1) att samhällets välfärd i allt högre grad är beroende av att den kritiska infrastrukturen fungerar effektivt och på ett korrekt sätt, vilket gör dess resiliens till en central fråga inom kris- och beredskapsplanering. Därav betraktas stärkandet av kritisk infrastrukturens motståndskraft som ett av de mest prioriterade målen för nutida samhällsplanerare och krishanterare. Inte minst gäller detta för ett nytt sjukhusområde som planeras i en samtid som präglas av förändrat säkerhetsläge.

I två av MSBs övergripande dokument (2022:91; 2024c) förmedlas utvecklingsbehoven de kommande åren för civil beredskap är stora, inte minst för hälsa, vård och omsorg som är en av välfärdssamhällets mest betydande områden. Med en omfattande infrastruktur är det av stor vikt att säkerställa den grundläggande robustheten för kritiska infrastrukturer. Ett sammanhållet och systematiskt arbete med att identifiera, följa upp och kravställa kritisk infrastruktur bör således utvecklas. För att säkerställa en god förmåga att hantera detta kräver det också ökade investeringar för civil beredskap (ibid). MSBs uppmaning att säkerställa en grundläggande robusthet för hälsa, vård och omsorg kan vidare förstås genom konceptet urban resiliens. Precis som Amirzadeh et al. (2022:1) skriver syftar urban resiliens till att verka som en utgångspunkt och målbild för planerare i arbetet med hållbara städer. Ett robust sjukhus kan således ses som ett delmål att uppnå för att sträva mot ett resilient samhälle som klarar av situationer i både kris och krig. För den kommunala och regionala planeraren handlar det i detta skedet om att även se och planera sjukhusområdet som en del av ett större sammanhang. Med tanke på att störningar på kritisk infrastruktur kan leda till kaskadeffekter enligt Gugliandolo et al. (2025), vilar ett större ansvar på den kommunala planeraren att även se sjukhuset i det större perspektivet.

En resilient kritisk infrastruktur utgör en grundförutsättning för Sveriges beredskap. Inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen ingår det för kommunen att identifiera kritisk infrastruktur inom kommunens geografiska områden och redovisa behov och kritiska beroenden av åtgärder för kommunens kritiska infrastruktur. Regionen ska, inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen, identifiera verksamheter som bedöms vara av särskild betydelse – exempelvis sjukhusområden, som i det aktuella fallet. Vidare ska regionen redovisa kritiska beroenden samt identifiera och föreslå åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa funktionaliteten i regionens kritiska infrastruktur (MSB 2024c:14).

Ytterligare aspekter som sätter press på kommuner och regioner vad gäller skydd av kritisk infrastruktur är EU-samarbetet, vilket innefattar regleringar. Regleringen från EU syftar till att ställa krav mot ökad motståndskraft för kritiska infrastrukturer, likt nya sjukhusområdet i Lund (MSB 2024d:5). I MSBs dokument ”Skydd av samhällsviktig verksamhet”(se MSB 2024d) tillhandahålls även checklistor som stöd i vägledningen för aktörer som ansvarar för kritisk infrastruktur. Checklistorna är bland annat inriktade mot kontinuitetshantering, riskhantering och hanterandet av oönskade händelser (MSB 2024d:6). Vad gäller riskhantering kopplat till kritisk infrastruktur hjälper det ansvariga aktörer att tillskansa sig kunskap om vilka risker som organisationen och verksamheten potentiellt kan utsättas för. Underlaget kan vidare ge stöd för den riskbedömning som ligger till grund för kontinuitetshantering (a.a.:10).

I både Region Skånes regionplan (2022) och Lunds kommuns översiktsplan (2018) förmedlas det en tydlig medvetenhet kring både skydd och ansvar för särskilt viktiga verksamheter och byggnationer. I regionplanen (2022:18) uttrycks vikten av att främja en motståndskraftig region där skydd av verksamheter, tjänster eller infrastruktur är nödvändigt för samhällets grundläggande behov, säkerhet och värden. Lunds kommun uttrycker i sin översiktsplan (2018:27) att ett av de huvudsakliga målen vad gäller säkerhet och riskaspekter är att ”skydda samhällsviktiga verksamheter och känslig bebyggelse”.

Kontinuitetshantering syftar till att planera för att upprätthålla en verksamhet till en acceptabel nivå, oavsett vilken störning som den utsätts för vilket MSB nämner i ett flertal dokument, exempelvis i ”Skydd av samhällsviktig verksamhet” (MSB 2024d). Arbetet med kontinuitetshantering hjälper att identifiera åtgärder för att öka samhällets motståndskraft och är således något som samhällsplanerare behöver beakta i den fysiska planeringen. Genom att arbeta med kontinuitetshantering kan organisationer effektivisera återhämtningen och begränsa konsekvenserna av inträffade oönskade händelser (a.a:9). Region Skåne (2024:21) beskriver att arbetet med kontinuitetshantering hjälper organisationen att identifiera och prioritera kritiska funktioner, fastställa nödvändiga resurser för deras upprätthållande och potentiella hot mot dem, samt hantera sådana risker (ibid). Det är därmed något som behöver arbetas med på olika nivåer, såväl lokalt som på regionövergripande nivå.

4.1.4 Vägledning för planering av en robust sjukhusbyggnad

Dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” från MSB (2021:9) är det dokument som har tydligast förankring i projektet Lunds nya sjukhusområde. Det syftar primärt till att vägleda regionen i sitt arbete med att planera driftsäkra och robusta sjukhusbyggnader. Vägledningen är just en vägledning och ställer därmed inga krav på regionen i beslut och val av inriktning. Den innehåller inte fullständiga och detaljerade tekniska projekteringsanvisningar, utan för resonemang kring vad som krävs och vad som bör beaktas för att uppnå god driftsäkerhet och robusthet. Det är viktigt att notera att sjukhuset, genom att följa vägledningens rekommendationer, inte per automatik uppfyller andra bindande regleringar. Ansvaret ligger på varje enskilt sjukhus av att säkerställa så gällande regler efterlevs. Utöver de direktiv som står i ”Den robusta sjukhusbyggnaden” finns det även ett stort antal föreskrifter och lagar som ställer indirekta och direkta krav på sjukhusbyggnaders robusthet. Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap och lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) är exempel på dessa (MSB 2021:24).

Med utgångspunkt i sin RSA kan regionen utarbeta en strategi för att bygga och förvalta robusta sjukhusbyggnader. Denna strategi bör ha ett regionalt samt ett nationellt perspektiv med, då varken enskilda sjukhusverksamheter eller sjukhusbyggnader utgör isolerade enheter (MSB 2021:44). Regionstyrelsen uppger nivån på robusthet som sjukhuset behöver sträva efter. Hur hög nivå som det strävas mot bygger på vilken vård som bedrivs i byggnaden och vilka som ska bedrivas under kris och krig. Dessutom potentiella sårbarheter och kritiska beroenden, samt den risk- och hotbild som finns kring sjukhusområdet i fråga (MSB 2021:45). Samtidigt ställer det förändrade säkerhetspolitiska läget olika krav på fastighetens system och vidare förvaltningen av det. Sjukhuset behöver delvis konstrueras med syftet att ha förmågan att motstå följdverkningar av yttre fysiska hot. Vid höjd beredskap ska sjukhus och andra vårdinrättningar vara förberedda på plötsligt ökat antal patienter, samt vara byggda för att klara av störningar så transport- och logistikflöden inte slår ut sjukhusbyggnaderna eller deras förmåga att bedriva sin verksamhet (MSB 2021:40). Med tanke på att Lunds kommun har ett övergripande ansvar kring markområdet runt de fysiska byggnationerna, exempelvis transportflöden, är även dem inkluderade inom dessa riktlinjer. Därav betonas behovet av en fungerande samverkan mellan organisationerna för att kunna sträva mot ett sammanhängande robust sjukhusområde.

Rød och Johansson (2021:19) menar att effektiviteten hos en resilient kritisk infrastruktur beror på dess kapacitet att absorbera, förutse potentiella störningar och anpassa sig till situationen. Vilket innebär att integrera nya insikter och lärdomar som framkommer till följd av en tidigare kris eller katastrof. Det syftar till att stärka dess robusthet, förmåga till innovativ problemlösning samt återhämtningskapacitet inför framtida krissituationer (OECD:37). Mot bakgrund av resonemanget ovan, samt de olika nivåer på krav för robusthet förmedlar MSB i dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” (2021:45) vägledning för brons-, silver- eller guldnivå vad gäller robusthet (se tabell 3). Regionens beslut gällande vilken nivå som ska uppnås bygger på nulägesanalyser, önskad målbild och de robusthöjande åtgärder som ska vidtas. Även hotbild, potentiella risker och kostnads-nyttoanalyser definierar regionens ambitionsnivå. Det finns däremot scenarion där sjukhuset uppnår brons-, silver- eller guldnivå inom vissa områden, eller basnivå som anses vara den lägsta nivån som sjukhuset har som krav att uppnå. Det vill säga att kunna upprätthålla prioriterad verksamhet under minst 24 timmar (MSB 2021:48).

Nivå av robusthet	Riktlinjer för att uppnå nivån
Brons	Sjukhuset har för måga att upprätthålla sin prioriterade verksamhet vid störningar som varar minst tre dygn.
Silver	Sjukhuset har för måga att upprätthålla sin prioriterade verksamhet vid störningar som varar minst en vecka. Silver innebär också att sjukhuset har utrymmen och utrustning för att snabbt kunna skala upp sin förmåga att ta emot och vårda ett större antal patienter
Guld	Sjukhuset har förmåga att upprätthålla sin prioriterade verksamhet vid allvarliga störningar i samhällets funktionalitet som varar minst tre månader. Under de tre månaderna förutsätts att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna. I denna vägledning förutsätts också att de allvarliga störningarna i samhällets funktionalitet (dricksvattenförsörjning, värmeförsörjning, elförsörjning och så vidare) pågår periodvis under de tre månaderna.

Tabell 3: Tabell som redovisar riktlinjerna för olika robusthetsnivåer. Material hämtat från dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” (MSB 2021:45).

MSB (2021:59) menar att robusthet med fördel prioriteras tidigt i projekten för att garantera kostnadseffektiv driftsäkerhet. De lyfter också aspekten av att beakta robusthet vid potentiella målkonflikter. Det grundar sig ofta i konflikter mellan förvaltningskostnader och projektkostnader, där besparingar i projektet kan leda till framtida konsekvenser i förvaltningsskedet. Detta bör göras för att inte oväntade kostnader i framtiden ska uppkomma efter att projektet avslutats. Resonemanget går att koppla tillbaka till vad tjänsteperson på MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) argumenterar för, vilket är att planera för det värsta tänkbara scenariot vad gäller kris- och krigsberedskapsplanering. Om beredskapsfrågor inkluderas och beaktas i ett tidigt skede är chansen också mindre att något oförutsägbart händer i framtiden. Detsamma gäller för nivån av sårbarhet, om organisationen budgeterar för det värsta tänkbara kommer med sannolikhet de små kriserna att kosta mindre att tackla i framtiden.

Ytterligare exempel från MSB tyder på att det ofta uppkommer målkonflikter gällande vad som prioriteras mellan miljökrav, vårdfrämjande miljöer som stödjer läkandet, effektiva flöden, framkomlighet, arkitektoniska preferenser och robusthet, exempelvis säkerhet och redundans (MSB 2021:59). I regel behöver ett sjukhus vara framkomliga och tillgängliga, samtidigt som det behöver vara säkert att vistas i för både patienter och personal. Därav behöver verksamhetens syfte till stora delar jämföras med den fysiska säkerheten (MSB 2021:81). Det handlar om att balansera kraven och att sakkunniga samverkar tidigt i projektet, att exempelvis möjliggöra för både robusthet och arkitektoniska detaljer i en så hög grad som möjligt (MSB 2021:59). Den dimensionerande hotbilden för sjukhuset bör dock, enligt MSB (2021:83), ligga till grund för materialvalet och konstruktion av sjukhusbyggnationerna som anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet.

Sammanfattningsvis omfattar ”Den robusta sjukhusbyggnaden” både övergripande och mer specifika riktlinjer för planeringen av ett robust sjukhusområde. Dokumentet är i första hand anpassat till Region Skånes planeringsprocess, eftersom regionen har det övergripande ansvaret för sjukhusområdets byggnation. Samtidigt berör flera av de nämnda aspekterna även Lunds kommuns ansvarsområden, vilket återigen understryker vikten av en framtida etablerad samverkan mellan de båda aktörerna. Det går heller inte att undkomma att även detta dokument bygger på rekommendationer och flera aspekter lämnar utrymme för tolkning, vilket vidare ställer högre krav på Region Skånes kunskapsförmågor i detta fall.

4.2 Planerarnas arbete med riktlinjerna för planeringen av kritisk infrastruktur

För att besvara frågeställningen som berör hur planerare på kommunal och regional nivå arbetar med riktlinjerna som redovisats ovan kopplat till projektet Lunds nya sjukhusområde presenteras det i denna del resultat från intervjuerna. Det kompletteras och analyseras med hjälp av den insamlade litteraturen. I kapitlet inkluderas även en utvärdering gjord av MSB som berör planerares uppfattning kring MSBs vägledningar och direktiv. Därefter skildras likheter och skillnader i intervjupersonernas svar angående deras arbete med riktlinjerna för planeringen av kritisk infrastruktur.

4.2.1 Planerarnas målbild

Tjänstepersoner och planerare involverade i projektet Lunds nya sjukhusområde ska enligt uppdrag planera för en resilient kritisk infrastruktur. Det är en av de så kallade målbilderna som Lunds nya sjukhusområde ska nå. Vad det innebär och hur planerarna ska förhålla sig till denna målbild i sin lokala kontext är däremot svårare att precisera.

I teorin är ett resilient urbant samhälle enligt Coaffee et al. (2018:403) ett samhälle som är förberett på, har resurser för att mildra och kan reagera och återhämta sig från påfrestningar. Fritzson et al. (2007:39) menar att resiliens kopplat till kritisk infrastruktur förstås på olika sätt och olika metoder används som är anpassad för enskilda verksamheter. Hur arbetet med resiliens inom kritisk infrastruktur bör utformas och vad som påverkar en infrastrukturens resiliens skiljer sig därmed åt (ibid; Rød och Johansson 2021:19).

Målbilden av en resilient för kritisk infrastruktur beskrivs i en rapport från OECD (2019:36-37) som förmågan hos kritisk infrastruktur att absorbera en störning, återhämta sig från störningar och anpassa sig till förändrade förhållanden. Samtidigt som den fortfarande i huvudsak behåller samma funktion som före den inträffade händelsen (Gugliandolo et al. 2025:518-519). Utmaningen för planerare blir att förhålla sig till potentiella scenarion och möjliga påfrestningar som inte kan förutspås. Störningar mot kritisk infrastruktur kommer däremot ske och bör således undvikas i den utsträckning det är möjligt (OECD 2019; Rød och Johansson 2021:17).

4.2.2 Den regionala planerarens uppdrag och ansvar

Som det tidigare redogjorts för har Region Skåne det övergripande ansvaret vad gäller utredningar, analyser och planeringsunderlag för att Lunds nya sjukhusområde ska uppfylla och efterfölja de riktlinjerna som finns för ett robust sjukhusområde (tjänsteperson A och B på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025). I december 2023 fattade regionstyrelsen Skåne det inriktningsbeslut som innebar startskottet för planeringsprocessen gällande att placera det nya sjukhuset på Smörlyckan i Lund (Lunds kommun 2025a).

Speciellt för en kritisk infrastruktur likt ett sjukhusområde är att det måste planeras på ett sätt som gör att det kan fungera ständigt, oavsett händelse eller kris (Labaka et al. 2016:21). Enligt tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) finns det därmed ett stort antal krav som ska uppfyllas för att vård ska kunna bedrivas på ett säkert sätt. På frågan om vilka dokument och vägledningar från MSB som de involverade planerarna på Region Skåne arbetar med svarar de att dokument ”Den robusta sjukhusbyggnaden” är det centrala, det utöver Region Skånes egna riktlinjer (tjänsteperson A och B på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025). Vilket också ligger i linje med resultatet som framkommit i dokumentstudien. Detta dokument används genomgående i mycket av arbetet och syftar till att planera för en nivå av robusthet som möjliggör för att verksamheten ska fungera oavsett situation. Utifrån direktiv och riktlinjer som utgivits av MSB är målet i planeringen för Lunds nya sjukhusområde tydligt.

”Då har vi ju en ambition att uppfylla silver på hela det sjukhusområdet fullt ut så att säga. Utan några begränsningar.” (Tjänsteperson A på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025)

MSBs olika nivåer av robusthet pekar därmed ut riktningen för planeringen av det nya sjukhusområdet i Lund. Samtidigt fungerar dokumentet som en stöttepelare och en checklista där planerare kan bedöma om de uppfyller kraven för de olika nivåerna eller inte (tjänsteperson A på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025). MSBs dokument kan på så vis förstås som en måttstock eller en gradering på en planerares arbete med att planera för en resilient urban miljö och en resilient kritisk infrastruktur. Enligt tjänsteperson A och B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars, 2025) tar planeringen även sin utgångspunkt i dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” där det så kallade basutbudet är det första steget som ska uppfyllas. Därefter

stämmer planerarna av med hjälp av dokumentet om nivå brons, silver och guld är möjligt att uppnå utifrån förutsättningarna som råder.

"Har du så att du uppfyller basutbudet så börjar man titta på kan vi uppfylla brons eller silver lätt utan att vända ut och in på oss själva... Du kan ju ha olika nivåer på olika saker men det viktigaste är att man arbetar för att höja robustheten i varje fall som vi ser det." (Tjänsteperson A på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025)

Dokumentet "Den robusta sjukhusbyggnaden" blir därmed både en utgångspunkt i planeringen och ett verktyg som planerarna använder sig av genom hela planeringsprocessen. Tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) understryker att dokumentet i princip genomsyrar allt de gör och har en stor inverkan på det de planerar för. Utöver dokumentet "Den robusta sjukhusbyggnaden" används inga andra dokument utgivna av MSB i det dagliga arbetet inom projektet Lunds nya sjukhusområde (tjänsteperson A på Region Skåne personlig kommunikation, 31 mars 2025). Något som kan bero på att dessa dokument kategoriseras som övergripande och upplevs som svepande, vilket även framkommit i dokumentstudien. På frågan om vilket utrymme beredskapsfrågor får i planeringsprocessen för Lunds nya sjukhus svarar tjänsteperson A på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) att sådana frågor har en stor betydelse för hela deras arbete.

"Det får ju en väldigt stor betydelse på det arbetet som Tjänsteperson B och jag sitter och gör helt enkelt... Men om vi kommer fram till att vi inte kan uppfylla våra krav utifrån detta samhällsviktiga perspektivet så blir ju vårt råd till våra politiker att denna tomten är inte lämplig för detta." (Tjänsteperson A på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025)

Planerarna på Region Skåne menar att beredskapsperspektiv är högst centrala i planeringen av ett nytt sjukhusområde. Samtidigt framkommer det att dokumentet "Den robusta sjukhusbyggnaden" är det enda dokument utgivet av MSB som används i planeringsprocessen. Således går det att ifrågasätta i vilken mån beredskapsperspektiven verkligen inkluderas samt om en heltäckande bild kan ges utifrån ett enda dokument. Utöver MSBs vägledningar beskriver tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) att ett flertal policyer och riktlinjer dessutom påverkar deras arbete för planeringen av Lunds nya sjukhus. Även "miljöbyggnad" och projektteknisk standard (PTS) ska uppfyllas i projektet och sätter därmed ramarna för planeringen.

4.2.3 Den kommunala planerarens uppdrag och ansvar

Preliminärt ska Lunds kommun uppföra ett planprogram för Lunds nya sjukhusområde 2026 (Lunds kommun 2025a). Det innebär att Lunds kommun, i nuläget 2025, inte har någon aktiv roll i projektet, utan tar främst ställning till Region Skånes bedömningar angående vad de kan behöva utanför sjukhusbyggnaderna för att klara robusthetsnivå silver. Vid projektering kring en kommande detaljplan är kommunen inom snar framtid mer involverade i projektet för Lunds nya sjukhusområde.

Vad gäller frågan om vilka dokument och vägledningar från MSB som Lunds kommun arbetar efter svarar tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) att de främst använder dokumenten som ett hjälpande stöd. Det kan vara utifrån olika definitioner, exempelvis vad en samhällsviktig verksamhet innebär. Det är en uppenbar skillnad gentemot hur tjänstepersonerna på Region Skåne använder MSBs dokument. Exakt vilka dokument som används adresserar intervjupersonen inte i detalj. Tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) menar snarare att de vägledningar som används är baserat på vad som kommer i ens väg. Utifrån MSBs vägledningar kan tjänstepersonen på Lunds kommun skapa sig en bättre bild över ämnet i fråga. Uppfattningen är att Lunds kommun använder MSBs vägledningar på ett övergripande plan för att inkludera beredskapsaspekter i samhällsplaneringen.

Vidare beskriver tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) att det finns brister vad gäller samverkan mellan beredskapssamordnare och samhällsplanerare inom organisationen. Kontakten mellan dessa förklaras idag vara liten. Bortsett från framtagande av översiktsplanen där beredskapsfrågor kommit in mer på senare år, menar intervjupersonen att beredskapssamordnare och samhällsplanerare bör ha en tydligare samverkan, något som de blivit bättre på. Detta är ett resonemang som även Leth et al. (2024) för som menar på att bättre förståelse, kommunikation och samarbete stärker beredskapsfrågor i planeringen.

”Vi har olika infallsvinklar, olika perspektiv och där behöver vi mötas i olika sammanhang och få till strukturer för det på något vis. Så jag tycker vi har börjat så smått.” (Tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025)

”Vi som jobbar med beredskapsfrågor behöver plocka in planeringsbitarna. Och de som jobbar med planering behöver ta in beredskap. Så det är från båda hållen.” (Tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025)

På frågan om vilket utrymme beredskapsfrågor får i planeringsprocessen av större projekt, såsom projekt för kritisk infrastruktur, menar tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) att vissa delar av beredskapen famlar runt lite i den kommunala organisationen. Idag består organisationen av fem beredskapssamordnare som inom olika områden behandlar olika frågor. För många personer inom kommunen är beredskapsaspekterna något nytt vilket innebär att intervjupersonen i början av sin tjänst fått forma sin roll efter vad som kommer i hans väg. Det bidrar även till en upplevd osäkerhet kring vart frågorna hör hemma och vilka inom organisationen som bär ansvaret för dem.

”Vissa har ju fattat, springer på och vill ha stöd till det. Medan andra bara förnekar att de har ett ansvar kring de här frågorna. Så alla behöver ju liksom komma lite på samma plan”. (Tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025)

Tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) uppger vidare att de i en större utsträckning arbetar efter direktiv ovanifrån. Det beskrivs vara lite av en balansgång mellan att driva frågor framåt och invänta direktiv som tyder på vilken inriktning som de bör ta i sitt arbete. Mycket handlar om att inte jobba för snabbt med vissa frågor för att sedan behöva backa, samtidigt som att kriget är dimensionerande i arbetet. Däremot framträder beredskapsfrågorna som ytterst viktiga genom att både mer pengar och uppmärksamhet från politiken hamnar på beredskap inom kommunen. En sådan utveckling går i linje med Amirzadeh et al. (2022:1) och Meerow et al. (2016:39) som menar att resiliens blivit allt vanligare i politiska diskussioner och vidare en mer central del i städers beredskapsplanering. Däremot hur Lunds kommun exakt ska arbeta med beredskapsfrågorna råder det inte lika stor klarhet över. Här nämns dock kontinuitetsplanering som viktig för kunna bedriva verksamheter under alla situationer. Det inkluderar samhällsviktiga verksamheter, vilka det är och vad de behöver för att uppnå robusthet och resiliens (tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025).

LEH är däremot det som Lunds kommunen har som främsta styrning inom deras beredskapsplanering. Utifrån LEH rapporterar sedan kommunen till länsstyrelsen vad gäller deras

förmåga att hantera olika beredskapsaspekter. Även RSA beskrivs som ett viktigt, politiskt inriktat, styrande dokument för Lunds kommun (tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025). Här framkommer det inriktningar och åtgärder kopplat till risker inom kommunens gränser som de arbetar vidare med.

Analysen från RSA (2023:33) har tydliggjort hur Lunds kommuns interna beredskapsförmåga är fragmenterad, samt att det finns en dissonans mellan verksamheternas upplevda och faktiska förmåga att hantera avbrott i kritiska beroenden. Denna dissonans belyser vikten av ett fördjupat arbete med kontinuitetsförmågan. Beredskapsfrågornas aktualitet kommer dessutom att accelerera där varje nämnd kommer behöva göra någon form av kulturförändring relaterat till kraven i totalförsvaret. Lunds kommun bedöms ha ett gynnsamt utgångsläge för det framtida arbetet med civila beredskapsfrågor, vilket bland annat bygger på en god ekonomi, välmående befolkning och kommunens geografiska läge. Däremot framgår det i kommunens RSA (a.a.:34) att nämndernas beredskapsarbete uppvisar en ojämnhet och att de befinner sig på olika nivåer i arbetet med civil beredskap. Dessa skillnader har dessutom ökat under de senaste åren, oberoende av i vilken utsträckning deras verksamhetsområden omfattas av kraven i den civila beredskapen. Ytterligare en utmaning från RSA-dokumentet är att nämnder med överlappande åtaganden har olika uppfattningar om beredskapsarbetets omfattning och innebörd (ibid.).

4.2.4 Uppfattningar om MSBs vägledningar - en utvärdering gjord av MSB

Enligt en utvärdering gjord av MSB (2024b) angående myndigheters, såsom kommuners och regioners, arbete med MSBs vägledning för planering av den civila beredskapen framkommer det att en större majoritet av myndigheterna ser positiv på vägledningen. Samtliga myndigheter som deltog i utvärderingen kände till vägledningen för civil beredskapsplanering. Alla förutom en hade på något vis tagit del av den. Denna enskilda myndighet uppgav att materialet var för omfattande vilket innebar att de endast haft tid att skumma igenom det (a.a.:10).

Ett flertal myndigheter ansåg att vägledningen kunde uppmärksammas och lyfts i fler forum för att uppnå en större spridning. En majoritet av myndigheterna hade inte haft någon dialog med MSB angående vägledningen, varken under framtagande eller efter att den färdigställts (MSB 2024b:10). Cirka hälften av myndigheterna ansåg att de inte fått tillräckligt med information för att använda vägledningen (a.a.:11). Ett flertal av dessa myndigheter ansåg att arbetet med vägledningen hade underlättats av mer dialog med MSB, både under framtagandet av vägledningen och när den stod

klar. Det beskrivs även från myndigheternas håll att en ökad hjälp och stöd kring vägledningen skulle hjälpa att förstå hur pass användbar vägledningen kan vara för den civila beredskapsplaneringen. De myndigheter som upplevde att informationen i vägledningen var tillräcklig hade samtliga tidigare erfarenhet av civil beredskapsplanering samt tidigare erfarenhet av andra vägledande dokument, vilket bidrog till ”att egna tolkningar kunnat göras av vägledningen” (MSB 2024b:10-11).

MSB kom fram till att det varierade i vilken grad myndigheterna konkret hade tagit del av vägledningen i planeringsprocesser (MSB 2024b:11-12). Även om vägledningen inte implementerats i den egna planeringsprocessen, av olika anledningar, har den oavsett bidragit till diskussion och reflektion kring delar som planeringsprocessen inte tidigare haft i samma utsträckning. Vägledningen har i flera fall bidragit till att myndigheter planerar mer långsiktigt och dessutom har den verkat som en mall för hur arbetet med civil beredskapsplanering kan systematiseras på både kort och lång sikt. Samtliga myndigheter förutom två har idag en utsedd arbetsgrupp för planering av civil beredskap. Arbetssättet skiljer sig däremot mellan myndigheterna då många kommuner och regioner etablerat egna processer för civil beredskapsplanering sedan tidigare. Processerna beskrivs vara varierande och i de flesta fallen var de inte lika systematiska eller strukturerade som i vägledningen. Flera av respondenterna i studien uppgav för MSB att de hade använt vägledningen som ett komplement för att granska det arbete som redan pågick för att potentiellt bekräfta att det överensstämde med det som stod i vägledningen (a.a.:12).

Utifrån myndigheternas perspektiv har vägledningen hittills inte haft någon påtaglig inverkan på aktörernas planeringsarbete inom civil beredskap. Däremot uppgav flera av myndigheterna att på sikt skulle vägledningen komma att påverka planeringsprocessen i en större utsträckning med betoning på aspekten av att det finns flera andra processer att synkronisera arbetet med (MSB 2024b:12-13). En aspekt som var återkommande från flera myndigheter var att de upplevt svårigheter att avgöra vilken prioritet vägledningarna från MSB hade. Det grundas mycket i oklarheter kring om det är råd, tips och stöd eller om det är en vedertagen metod som samtliga myndigheter förväntades arbeta utefter. Från myndigheternas perspektiv upplevde några att det var en slags styrning från MSB och andra att vägledningen inte var tvingande att följa utan mer en vänlig uppmaning från MSB att planera utefter deras process och metod. Det rådde dock enighet kring vikten av att definiera prioritet på vägledningen. De menade att det är av stor vikt att indikera på om det är ett styrande dokument som måste följas eller om det enbart är en rekommendation.

Vidare efterlyser flera av myndigheterna tydligare styrning från MSB. En myndighet ansåg till och med att vägledningen hellre skulle vara en förordning (MSB 2024b:16).

Sammanfattningsvis går det att konstatera att upplevelsen av vägledningen har varit tudelad där cirka hälften av tillfrågade myndigheter ansåg att den varit ett bra stöd och hälften upplevde att den inte varit ett bra stöd. Denna delade mening beror troligen på hur långt myndigheterna kommit i sin beredskapsplanering sedan tidigare och vilken kapacitet de har för att ha möjlighet att applicera vägledningen i planeringsprocesser (MSB 2024b:12-13). Ett flertal myndigheter menar att planeringsprocessen är en mognadsprocess då arbetet med civil beredskap i många anseenden är någonting relativt nytt (MSB 2024b:16). Osäkerheten från myndigheternas håll kring statusen på MSBs vägledande dokument som ett krav eller ett vänligt stöd tyder på att beredskapsfrågorna är något nytt som tjänstepersoner ska förhålla sig till i planeringsprocessen.

4.2.5 Planerarnas arbete med MSBs riktlinjer - likheter och skillnader

Utifrån de dokument som redovisats i studien samt vilka av MSBs dokument intervjupersonerna hänvisat till visar resultatet att planerarnas arbete med dokumenten sker i olika utsträckning. Det skiljer sig även kring vilken nivå dokumenten berör, det vill säga en mer övergripande nivå eller en mer specificerad nivå. Tjänsteperson A och B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) menar att deras arbete med MSBs direktiv och riktlinjer är på en mer specificerad nivå. Tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) menar att hens arbete med MSBs dokument snarare sker på en mer övergripande nivå, som en hjälpande hand och stöd i planeringen.

Denna skillnad i arbetet med MSBs vägledning kan ha flera förklaringar. Att kommunen och regionen arbetar på olika sätt med vägledningar kan å ena sidan bero på hur långt de tidigare kommit med beredskapsarbetet. Å andra sidan kan det bero på de olika roller myndigheterna har kopplat till projektet Lunds nya sjukhusområde. På så vis blir det svårt att ställa myndigheterna mot varandra och jämföra hur mycket de arbetat med MSBs vägledningar. Region Skånes fokus på robusta och resilienta sjukhusbyggnader kan anses ha tydligare förankring i MSBs vägledningsdokument då de arbetar på en mer detaljerad nivå och därmed blir det lättare för MSB att vara mer konkret kring dessa riktlinjer. Kommunen har däremot en betydligt mer övergripande planeringsroll med planmonopol över större ytor. Något som leder till att kommunen arbetar mer med MSBs övergripande riktlinjer i den kommunala planeringsprocessen. Hur kommunen kommer

att integrera och arbeta med MSBs vägledningarna och direktiv i detalj för projektet Lunds nya sjukhusområde går i detta skede inte att svara på med tanke på att de i dagsläget inte har något konkret planeringsroll i projektet.

Den ovan beskrivna dissonansen mellan Lunds kommun och Region Skånes arbetssätt riskerar dock att påverka projektet Lunds nya sjukhusområde gällande vilken plats och vilket utrymme beredskapsperspektiv ska få i planeringsprocessen. Glappet mellan aktörerna blir i detta fall förstärkt dels av aktörernas roller i projektet och dels på grund av deras vitt skilda arbete med MSBs dokument. Ett viktigt skede i projektet blir då Lunds kommun ska träda in och arbeta fram planprogram samt inleda detaljplanearbetet. Utifrån intervjumaterialet kan det ses som ett avgörande steg för beredskapsperspektivens plats och utrymme i planeringsprocessen. Hur långt Region Skåne och Lunds kommun kommit i sitt interna arbete med beredskapsfrågor som berör kritisk infrastruktur kan även påverka i vilken mån beredskapsperspektiv får ta plats inom projektet. I förlängningen riskerar olika arbetsätt och olika kunskapsnivåer att göra så att beredskapsperspektiven faller mellan stolarna.

Det som uppenbarar sig är att det inte finns något rätt eller fel. Mycket grundar sig i hur långt myndigheterna tidigare arbetat med dessa frågor, vilket är något som framgår i intervjuerna med tjänstepersoner från både Region Skåne och Lunds kommun såväl som i MSBs utvärdering (2024b) ovan. Hur dokumenten ska användas är inte heller något som är självskrivet. De myndigheter som sedan tidigare kommit en bit fram i beredskapsarbetet kan exempelvis använda MSBs vägledningsdokument för att granska deras redan befintliga beredskapsarbete och bekräfta att det överensstämmer, som framkom i MSBs utvärdering (2024b). Dessutom kan det vara ett sätt att beakta lokala förutsättningar och aspekter genom att addera MSBs direktiv på redan befintliga kommunala eller regionala riktlinjer. Detta är däremot inget som studiens intervjupersoner tycks göra i dagsläget.

Tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) fortsätter på resonemanget och menar att det skiljer sig, utifrån ett generellt perspektiv, kring hur mycket organisationer arbetar med vägledningarna från MSB. Vilket bland annat bygger på vilken kunskapsnivå som organisationen besitter. Däremot har de flesta kommuner och regioner som MSB samtalat med hört talas om vägledningarna menar tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025), vilket även framkommer i MSBs utvärdering (2024b). För en del organisationer uppfattar

tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) att det i stora drag varit för ”basic”, medan andra inte alls arbetat med dessa frågor tidigare. Den konstruktiva kritik som ett flertal aktörer har givit MSB på ett generellt plan och på alla typer av vägledning är att man ofta saknar konkreta krav på vad som ska uppnås.

”...det här är ju det som efterfrågas hela tiden. Jaha, men vad ska vi planera för? Hur?... hur många timmar ska vi vara klara oss utan el?” (Tjänstepersonen från MSB, personlig kommunikation, 2 april 2025)

Detta är även något som framkommer i MSBs egna utvärdering (2024b) där ett flertal av beredskapsmyndigheterna hade svårt att förhålla sig till vilken prioritet som de olika vägledningarna har. Troligen grundas detta i osäkerheten kring hur olika beredskapsaspekter ska behandlas inom organisationen. Med hänsyn till att många myndigheter nyligen har ålagts att i högre grad beakta beredskap i sin planering, något som för flera utgör ett nytt arbetsområde, hade sannolikt tydligare direktiv och styrning från MSB varit av stor betydelse. Beredskapsarbetet beskrivs i utvärderingen från MSB (2024b) som en mognadsprocess, vilket således innebär att det är upp till beredskapsmyndigheterna själva att tolka vägledningarna utifrån deras egna behov och förutsättningar.

För projektet Lunds nya sjukhusområde kan dissonansen i arbetet med beredskapsperspektiv potentiellt påverka organisationernas krishantering. Trots variationen i arbetet mellan aktörerna trycker de båda på vikten av att integrera beredskapsperspektiv tydligare i planeringen (tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025; tjänsteperson A på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025). Däremot är det viktigt att förstå att beredskapsplanering inte garanterar framgångsrik krishantering. Beredskapsplaner och planeringsprocesser verkar inom institutionella ramar som har olika mål, strukturer, rutiner, maktfördelning, resurser och kultur (Eriksson och McConnell (2011:95). Därmed är tydliga riktlinjer och direktiv tillsammans med en aktiv beredskapsplanering där dessa riktlinjer anpassas till de lokala förutsättningarna en nyckel för att nå urban resiliens. Dissonansen mellan planerarna på Region Skåne och Lunds kommun kan sägas strida mot resonemanget som Eriksson och McConnell (2011:97-98) för. Framförallt då direktiv och riktlinjer från MSB inte anpassats till de lokala förutsättningarna och inte heller för projektet Lunds nya sjukhusområde. Variation i hur aktivt aktörer arbetar med beredskapsfrågor på olika planeringsnivåer kan även leda till variation i

potentiell krishantering (Eriksson & McConnell:95). Utifrån intervjumaterialet har en sådan risk påträffats inom projektet Lunds nya sjukhusområde.

4.3. Beredskapsplaneringens komplexitet

I det här avsnittet presenteras aspekter och faktorer som intervjupersonerna menar påverkar deras arbete med vägledningarna och direktiven från MSB. För att nyansera resonemangen inkluderas även litteratur.

4.3.1 Den förlorade kunskapen

Planering för civil beredskap och skydd av kritisk infrastruktur kan förstås genom att två parter är beroende av varandra. Det kan likställas med Eriksson och McConnell (2011:90) resonemang där de betonar vikten av utförliga planer och dokument samt vikten av en aktiv planering från de som verkställer planerna, det vill säga planerarna. En sådan växelverkan bygger på att båda parterna är välutvecklade, på så vis kan urban resiliens uppnås. Planering för beredskap och resiliens är däremot ett nygammalt inslag i planeringen. Som tidigare beskrivits i uppsatsen är Sveriges civila försvar något som nedmonterats sedan Kalla krigets slut (MSB 2023b:9-10). Som konsekvens av nedmonteringen menar tjänstepersonen på MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) att många år av kunskap har gått förlorad. Det är något som tjänsteperson A och tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) samt tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) även påpekar som ett problem, det vill säga att kunskapen varierar mellan generationer. Detta som ett resultat av fredstiden som rått efter Kalla krigets slut vilket vidare har lett till att ett kunskapsglapp skapats.

Kunskapsglappet som uppdagats kan sedermera förstärkas i den del av planeringsprocessen där planerare ska tolka vägledningen och direktiven för att anpassa dem till sin lokala kontext. Lak et al. (2020:2197) för ett resonemang kring kunskapsbrist och ett holistiskt perspektiv. För att ett större holistiskt perspektiv ska vara fruktbart är det viktigt att städerna förbättrar organisationen, stadsmiljön, och infrastrukturen (ibid.). Det är något som kräver en omfattande process för att förbereda beslutsfattare och tjänstemän och tillhandahålla särskilda utbildningar och kurser. Lak et al. (2020:2197) menar därmed att kunskapen hos beslutsfattare och tjänstemän är för låg, särskilt då städer är komplicerade och adaptiva system som gör dem svåra att analysera. Resonemanget som

Lak et al. (2020:2197) för kan kopplas till intervjupersonernas svar kring att kunskapsnivån är för låg, det gäller både för enskilda individer men även generellt inom de olika organisationerna.

Tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) fortsätter på resonemanget och påpekar att planeringen för beredskap tydligt skiljer sig från hur det var i Sverige för cirka 30-40 år sedan. Således uppenbarar sig en osäkerhet kring hur urban resiliens ska uppnås, vilket grundar sig i att Sverige inte varit i en uppbyggnadsfas av det civila försvaret sedan 1900-talets mitt. Detta går även i linje med konceptet urban resiliens som kan beskrivas vara tvetydigt, vilket försvårar det praktiska arbetet för planerare och tjänstemän när de ska förhålla sig till flera riktlinjer kring resiliens (Zhang et al. 2024:3).

”Vi kommer ju inte gå tillbaks till det som var för 30-40 år sedan. Det är borta. Vi får göra det på ett nytt sätt. Och det är ju mycket att använda civilsamhället i olika delar. Och hur gör vi det då?”

(Tjänsteperson på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025)

Tjänstepersonen på MSB uttrycker (personlig kommunikation, 2 april 2025) att MSB arbetar med att höja kunskapen på alla planeringsnivåer genom att ta fram metodstöd och handböcker till kommuner och regioner. Parallellt med det arbetet pågår regeringsuppdrag, utredningar och förslag till nya lagar som kopplar an till uppbyggnaden av försvaret. Därmed har MSB, likväl som andra myndigheter, inte alla svar på plats ännu (tjänstepersonen på MSB, personlig kommunikation, 2 april 2025). Dessa omständigheter försvårar planerarens arbete med planering för en resilient kritisk infrastruktur som Lunds nya sjukhusområde ytterligare. Samtidigt som en kunskap behövs kring vad civil beredskap betyder i planeringen krävs även en medvetenhet kring vilken påverkan de val som fattas och det beslutsfattandet som tas innebär för resultatet av planeringen. För projekt Lunds nya sjukhusområde har sådana beslut särskilt stor påverkan, till exempel vad gäller materialval på fasaden av sjukhusbyggnaden eller placering av vatten- och avlopp (tjänstepersonen på MSB, personlig kommunikation, 2 april 2025). Om en förkunskap kring civil beredskap och medvetenhet kring sådana val finns hos planerare är förutsättningarna goda för att uppnå en resilient kritisk infrastruktur.

Resultatet från intervjuerna visar att ett kunskapsglapp skapats på grund av fredstiden som rått. Tjänstepersonen på MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) menar samtidigt att kunskapshöjande åtgärder är något som de aktivt arbetar med. De olika svaren strider i viss mån

mot varandra vilket kan sägas skapa ytterligare problematik och sämre förutsättningar för planerarna verksamma inom projektet Lunds nya sjukhusområde. Framförallt om aktörerna som verkar på olika planeringsnivåer har olika uppfattningar. Därmed finns ett behov av ett bredare arbete med kunskapshöjande åtgärder, inte minst för att jämna ut skillnaderna i uppfattningar och i förlängningen motverka kunskapsbristen. På så vis kan ett holistiskt perspektiv uppnås (Lak et al. 2020:2197).

4.3.2 Begrepp och tolkning

I planerarnas arbete med direktiv och riktlinjer, vilket kommer ifrån högre planeringsnivåer, lämnas utrymme för tolkning. Det beror dels på att direktiven inte är juridiskt bindande, men även för att de ska kunna anpassas till lokala förutsättningar. Det påpekade utrymmet för tolkning kan både ses som begränsande och som en möjlighet för planerare. Inte minst när ett kritiskt infrastrukturprojekt ska planeras där resiliens är ett högt prioriterat mål. Enligt tjänsteperson A på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) uppfattas en del riktlinjer och direktiv som vaga vilket kan skapa förvirring i arbetet med direktiven. Det trots att dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden”, vilket är den som planerarna på Region Skåne främst arbetar utefter, är ett dokument som är särskilt inriktat mot sjukhusområden. Tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) lyfter en sådan utmaning.

”Man säger också att man ska ha ett visst lager och kapacitet på eller i nära anslutning till sjukhuset. Så vi vet ju inte heller vad nära anslutning är. Är det någonstans i Skåne i vårt fall... Är det något avstånd? Är det tid eller teoretisk tid? Det framgår ju inte heller alltså vad som är det viktiga.”

(Tjänsteperson B på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025)

Tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) ser snarare vagheten i direktiven både som en möjlighet och en nödvändighet i hens arbete eftersom det ger utrymme åt att anpassa direktiven utifrån kommunens kontext. Därmed visar sig en skillnad planerare sinsemellan i hur man ser på direktiv och riktlinjer i sin respektive yrkesroll.

Tjänsteperson A och tjänsteperson B på Region Skåne, såväl som tjänstepersonen på Lunds kommun, är (personlig kommunikation, 31 mars 2025; 3 april 2025) eniga om att en otydlighet kan uppstå på grund av den begreppsapparat som används i direktiv och riktlinjer. Arvidsson et al.

(2016:4) understryker att en större precision vad gäller kommunikation om att skydda kritisk infrastruktur är nödvändig. Det grundar sig i att en förvirring kan uppstå när olika begrepp såsom ”förmåga”, ”robusthet”, ”resiliens” och ”kontinuitet” används parallellt med varandra (ibid.). Det resonemang Pizzo (2014:134) för kring att konceptet urban resiliens är otydligt stärks därmed då en avsaknad av precision bjuder in till att flera begrepp används för att beskriva liknande planeringsmål, vilket kan leda till felkommunikation mellan aktörer. Samtidigt finns en överhängande risk för att resiliens blir ett modeord vilket beror på dess multidisciplinära natur (Rød och Johansson 2021:11-17; Amirzadeh et al. 2022), vilket även tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) uttrycker. Tjänstepersonen på MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) påpekar att begreppsanvändningen är en utmaning som även de identifierat.

”Det här är ju en utmaning... Att prata om begrepp, det sätter ljuset lite grann på hela den här diskussionen... Vad är det vi ska uppnå för någonting? Vad betyder resiliens i det här sammanhanget? Det är jättesvåra frågor. Men vi kan ju se det liksom att man, att alla tolkar det här lite olika.” (Tjänsteperson på MSB, personlig kommunikation, 2 april 2025)

Trots att flertalet begrepp figurerar i olika riktlinjer på olika planeringsnivåer är det tydligt från MSB att kriget ska vara dimensionerande. Därmed ingår hela hotskalan i begreppen oavsett om det är ”förmåga”, ”resiliens” eller ”robusthet” som används (tjänsteperson på MSB, personlig kommunikation, 2 april 2025). Enligt tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) är ”robusthet” det vanligast förekommande begrepp som de utgår ifrån i sitt arbete med planering för kritisk infrastruktur. Tjänstepersonen på Lunds kommun hävdar (personlig kommunikation, 3 april 2025) att även dem använder ”robusthet” samt ”kontinuitet” i sin organisation. De olika begreppsanvändningarna kan både vara en möjlighet men kan också begränsa planeringsarbetet då planerarna både ska förstå begreppens innebörd samt veta hur de ska användas i planeringsarbetet (tjänstepersonen på Lunds kommun, personlig kommunikation, 3 april 2025).

4.3.3 Motstridiga intressen

Planering för ett robust sjukhus innebär att motstridiga intressen kommer att vägas mot varandra. Tjänstepersonen på MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) beskriver att det är en återkommande utmaning för samhällsplanerarna och menar det inte går att tillgodose allas intressen

till fullo. Det handlar hela tiden om att kompromissa mellan olika intressen. För planering av det nya sjukhusområdet i Lund förklarar tjänsteperson A på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) hur de hela tiden i projektet stöter på aspekter som strider mot varandra. Det är allt ifrån arkitektoniska kvalitéer till att sjukhuset ska vara tillgängligt, vilket å andra sidan bemöter motstridigheter i form av att det mest robusta inte alltid är det visuellt vackraste. Sjukhuset ska vara tillgängligt och öppet samtidigt som att den ska vara resilient mot antagonistiska angrepp. Ur ett skönhetsperspektiv kan sjukhuset vara gjort av glas och ha ett bra ljusinsläpp, medan ur ett robusthetsperspektiv bör sjukhuset snarare vara byggt i betong, menar tjänsteperson B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025).

Tjänstepersonen från MSB (personlig kommunikation, 2 april 2025) menar vidare att beredskapsfrågor är något som måste tas med i beräkningarna vid planeringsprocesser. Oavsett vad som ska prioriteras, om det är skönhet, funktionalitet, tillgänglighet eller robusthet är det något som måste beaktas.

”Men det vi hela tiden försöker förmedla nu är ju att förut så har vi haft väldigt många aspekter att ta hänsyn till i samhällsplaneringsprocessen, men nu behöver vi faktiskt lyfta in att kriget kan komma. Att lägga in det ägget i korgen eller det intresset eller intresseavvägningen. Det betyder ju inte att MSB säger att ja men beredskapsperspektivet ska gå före allt och vi måste bygga för det... alltså det är ju en avvägning hela tiden men det vi säger är ju att de här perspektiven måste in.” (Tjänstepersonen på MSB, personlig kommunikation, 2 april 2025)

Denna avvägning betonar två olika spektrum som inte alltid hittar lösningar vilket tillgodoser allas intressen. Plånboken är ofta en avgörande faktor kring hur mycket av aspekterna som uppfylls menar tjänsteperson A och B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025). De menar vidare att det gäller att hitta lösningar som är ”good enough” (tjänstepersonerna A och B på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025). Intervjupersonerna indikerar på att det är helt upp till Region Skåne att definiera vad som anses vara ”good enough” inom respektive område, så länge det går inom ramen för robusthetsnivå silver (tjänstepersonerna A och B på Region Skåne, personlig kommunikation, 31 mars 2025). Detta bygger mycket på att MSBs vägledningar inte är lagstiftade, vilket leder till ett tolkningsutrymme för tjänstepersonerna.

4.3.4 Oförutsägbarheten inom beredskapsplaneringen

Osei-Kyei et al. (2021:1) argumenterar för vikten av att skapa en detaljerad förståelse för potentiella hot och risker samt effekter av dessa i syfte att förbättra beredskapen för oväntade situationer såsom coronapandemin. Oförutsägbarheten gör dock beredskapsplaneringen komplex och det är utmanande att planera för något som är ovisst, vilket tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) även understryker. Beredskapsplanering är en process som leder till en förhandstilldelning av resurser, personal, utrustning, kriskontrollrum, uppgifter, ansvarsområden och beslutsvägledning (Osei-Kyei et al. 2021:1). Ovissheten för vilka risker som kan uppstå i kombination med de lokala förutsättningarna som en kommun eller region besitter påverkar således deras förmåga att arbeta med utgivna vägledningar och direktiv.

I kombination med utbildning och scenarioplanering, säkerställs det att de operativa och politisk-strategiska nivåerna inom offentliga myndigheter har de bästa förutsättningarna för att hantera en kris (Eriksson & McConnell 2011:90). Beredskapsplanering beskrivs som en process till skillnad från en beredskapsplan som snarare är ett resultat eller en ögonblicksbild av processen vid en viss tidpunkt. En beredskapsplans brister uppenbarar sig därmed ofta efter en kris på grund av oförutsägbarheten, något som gör det svårt för tjänstepersoner att tillämpa de planer som tas fram (ibid.). Tjänstepersonen på Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) lyfter ett sådant exempel då hen menar att dokumenten som fanns kopplat till hantering av kris inte var tillräckliga för att hantera coronapandemin. Detta tyder ännu mer på vikten av en lokalt förankrad risk- och sårbarhetsanalys som med fördel är så detaljerad som möjligt. Att enbart förlita sig blint på MSBs vägledningar kring beredskapsplanering är att förkasta potentiella lokala effekter som påverkar, i detta fall Lunds nya sjukhusområdes, nivån av resiliens. Därmed uppenbarar sig komplexiteten kring hur ett dokument ska arbetas med och vilka aspekter som ska prioriteras utifrån vad verksamheten i fråga har som mål att sträva mot.

4.4 Planerarens handlingsutrymme utifrån handlingsteori och ART

För att besvara frågeställningen som förklarar planerarens handlingsutrymme i arbetet med civil beredskapsplanering diskuteras här förutsättningar som ligger till grund för planerarens handlingsutrymme. Det kan både vara så kallade yttre- och inre förutsättningar som påverkar handlingsutrymmet. Här inkluderas de ovan nämnda komplexa aspekterna kunskap, begrepp och tolkning, motstridiga intressen och oförutsägbarhet.

4.4.1 Planerarens handlingsutrymme

Planerarens handlingsutrymme i arbetet med civil beredskapsplanering påverkas av en rad förutsättningar. Handlingen och det mänskliga handlandet, vilket i detta fall kan förstås som planeringen, resonerar Berglind (1995) kring i sin framställning av handlingsteori. Berglind (1995) menar att det mänskliga handlandet i de flesta fall sker utifrån förutbestämda ramar vilket påverkar en tjänstepersons handlingsutrymme. För att förstå vad som påverkar detta handlingsutrymme och hur en tjänsteperson verkar inom ett sådant måste själva handlingen förklaras. Jones (2014:20-21) påpekar att en handling styrs av ett mål vilket ligger till grund för motivet med handlingen. För planerarna verksamma inom projektet Lunds nya sjukhusområde kan handlingen förklaras som själva planeringen, medan ett mål eller en målbild som styr denna planering är en resilient kritisk infrastruktur. Målet är därmed det som slutligen ska uppnås med projektet.

Framställningen av handlandet som målstyrt gör att den som utför handlingen hela tiden måste blicka framåt för att förutse framtida förhållanden (Jones 2014:20-21). Framförallt då målbilden, tillsammans med inre och yttre faktorer, utgör det handlingsutrymme vilket planerarna arbetar inom. I tjänstepersonernas arbete bör däremot en ytterligare dimension adderas. Direktiven och riktlinjerna som planerarna arbetar utifrån påverkar hur de sedermera planerar, inte minst då direktiven kommer från en högre planeringsnivå. Det förhållandet kan förstås som en reglering av handling (Oesterreich & Volpert 1986:504-505). Därmed kan planerarnas arbete mot ett resilient nytt sjukhusområde i Lund, i förenklade termer, förklaras som ständigt påverkat av regleringar och objektiva förutsättningar. Konceptet urban resiliens kan även kategoriseras som en objektiv förutsättning eftersom det inte är ett tydligt planeringsmål med projektet Lunds nya sjukhusområde. Däremot är det något som planerarna genomgående bör sträva efter under planeringsprocessen för att uppnå en resilient kritisk infrastruktur. Denna process kan exemplifieras genom det resonemang tjänsteperson B på Region Skåne för (personlig kommunikation, 31 mars 2025).

”...Vårt budskap nu eller vårt uppdrag nu är ju att göra robusthetsnivå silver för hela området. Sen får man i så fall säga att den hörnan där borta, den verksamheten, den skiter vi i. Men det är inte vi som säger det utan det är ju någon annan. Antingen högsta befäl på sjukhuset eller högsta befäl inom politiken som får peka ut den riktningen så att säga.” (Tjänsteperson B på Region Skåne personlig kommunikation, 31 mars 2025)

Citatet visar att planeringsprocessen påverkas av att någon annan sätter ramarna och reglerar därmed planerarnas handlingsutrymme. Ramarna påverkas av yttre förutsättningar vilket i förlängningen påverkar de mål som sätts upp. Målen kan både vara större slutmål och mindre delmål. Tjänstepersonerna på Region Skånes mål med att uppnå robusthetsnivå silver för den nya sjukhusbyggnaden kan liknas vid ett sådant mål som Oesterreich & Volpert (1986:509-510) benämner som action demands. Det vill säga som både ett mål och en kravställning i deras planeringsarbete. Utöver de vägledande direktiven och riktlinjerna finns det andra både inre- och yttre förutsättningar som spelar in i planeringsprocessen för Lunds nya sjukhusområde.

4.4.2 Yttre förutsättningar enligt ART

För att Lunds nya sjukhusområde ska uppnå målbilden av att vara ett robust och resilient sjukhus krävs det att planerare beaktar de yttre förutsättningarna. Dessa yttre förutsättningar är aspekter som sätter arbetets ramar och inriktning som sedan formar en handling. Vilket är något som ART ämnar att förklara (Oesterreich & Volpert 1986:504-505). Vägledningarna och direktiven för Lunds nya sjukhusområde kopplat till beredskapsfrågor kommer ovanifrån, mer specifikt från MSB och sätter vidare ramarna för arbetet med sjukhusets robusthet och driftsäkerhet. Direktiven, som däremot inte är juridiskt bindande, sätter ramarna för Region Skånes och Lunds kommuns handlingsutrymme i projektet för vilka riktlinjer som bör efterföljas. Hur det exakt i detalj ska utföras är inte lika klart, däremot menar Oesterreich & Volpert (1986:504-505) att vi på så vis kan förstå planerarnas handlingar bättre.

MSBs vägledningar målas ett flertal gånger upp under intervjuerna och från MSBs utvärderingsdokument (2024b) som vaga inom flera aspekter. Vägledningarna riktar snarare in planeraren mot vilka aspekter som bör tas med, men inte exakt hur eller till vilken nivå de ska beaktas. Tjänstepersonerna A och B på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) belyser detta genom att påpeka hur ett flertal aspekter i vägledningen lämnas för tolkning av planerarna, vilket även nämndes ovan som en komplex påverkande faktor för planeraren. Hur många personer exakt är ett ”utökat antal patienter” vid extraordinär händelse, nämns här som ett tvetydigt exempel. Samtidigt menar Oesterreich och Volpert (1986:509) att en lyckad handling bygger på att de yttre förutsättningarna är tydliga och pedagogiska. Om de yttre förutsättningarna är otydliga, såsom otydliga riktlinjer, begrepp och definitioner kommer även planerarens handlingsutrymme vara otydligt. Vilket i längden kan leda till att planerare för det nya sjukhusområdet i Lund bortser flera vitala aspekter på grund av varierande tolkningar.

Handlingsutrymmet i projektet Lunds nya sjukhusområde kan därmed ses som något friare vilket vidare bygger mycket på att den interna kunskapen (inre förutsättning) är tillräckligt hög för att kunna ta beslut som gynnar robustheten och övergripande beredskapsaspekter i projektet. Detta är något som båda tjänstepersonerna på Region Skåne (personlig kommunikation, 31 mars 2025) belyser när de argumenterar för att de inom vissa frågor har mer spetsad kunskap om exempelvis byggnadstekniska delar än vad motsvarande personer har hos MSB. Här lämnas således ett större handlingsutrymme för Region Skåne som till synes axlar det på ett effektivt vis.

Med tanke på det förändrade säkerhetsläget och MSBs (personlig kommunikation, 2 april 2025) budskap om kriget som en dimensionerande faktor i samhällsplaneringen, ställer det vidare krav på att beredskapsfrågor inkluderas i projekt för kritisk infrastruktur. Det är yttre förutsättningar som för många tjänstepersoner är något helt nytt. Beredskapsfrågor adderas således i en allt högre grad till en befintlig planeringsprocess som redan innefattar aspekter som måste beaktas, såsom plan- och bygglagen, miljöfrågor, estetik och riksintressen. Planeringsprocessens omfattande lagar och aspekter som måste tas hänsyn till ska nu sättas i paritet med beredskapsfrågor och begrepp som resiliens. En sådan avvägning mellan motstridiga intressen, som tidigare nämnts som en komplex faktor, kan beskrivas som yttre förutsättningar vilket påverkar det handlingsutrymmet som planerare för Lunds nya sjukhusområde arbetar inom.

Handlingen som planeraren står inför påverkas således mycket av alla yttre faktorer som måste beaktas. Beredskapsfrågornas aktualitet under 2020-talet betyder inte per automatik att planerarens handlingar enbart utgår från och prioriterar beredskap, utan det handlar om kompromisser och avvägningar. Faktorn av att den civila beredskapsplaneringen bygger på att planera för något oförutsägbart och något som potentiellt aldrig kommer att ske är ytterligare en beståndsdel som försvårar planerarens handlande. Återigen uppstår denna avvägning mellan att prioritera och planera för det oförutsedda och resiliens eller att prioritera för estetik och ett sjukhus helt gjort i glasfasad. Genom att använda ART synliggörs dessa yttre förutsättningar och därmed det går att identifiera vilka aspekter som påverkar tjänstepersonernas handlingsutrymme.

4.4.3 Inre förutsättningar enligt ART

Inre förutsättningar som påverkar planerarens handlingsutrymme är något som ART inte nödvändigtvis ämnar förklara. Utifrån studiens resultat har inre förutsättningar däremot visat sig vara en stor del av de faktorer som påverkar planerarnas arbete med resiliens kritisk infrastruktur.

Därmed kan dessa inre förutsättningar inte förbises då de slutligen påverkar det arbete planeraren utför. Inre förutsättningar är sådana som påverkar den enskilda planeraren på individnivå, därmed kan de se olika ut. Som tidigare redogjorts för är planerarens kunskap, förmåga att tolka direktiv samt förståelse för begrepp exempel på komplexa faktorer och förutsättningar vilket påverkar handlingsutrymmet, men även själva handlingen (planeringen). Kompetenserna är sådana som planerare förväntas ha genom sin yrkeskunskap och utbildning, däremot påverkas de av yttre förutsättningar. Inom dessa kompetenser har det påvisats en skillnad mellan tjänstepersonerna på Lunds kommun och Region Skåne, framförallt gällande kunskapsaspekten. Det grundar sig i att regionen är specificerade på enbart sjukhusbyggnaden.

Som tidigare beskrivits i uppsatsen har frågor som berör beredskapsplanering varit av låg prioritet i Sverige sedan Kalla krigets slut (MSB 2023b:55-59). Som en konsekvens av den utvecklingen är kunskapsnivån generellt sett för låg vad gäller planering för civil beredskap och planering för resilient kritisk infrastruktur bland tjänstepersoner (tjänstepersonen på MSB personlig kommunikation, 2 april 2025). Därmed kan ett kunskapsglapp identifieras. Kunskapsnivån hos planerare, vilket är en inre förutsättning, kan sägas vara beroende av yttre påverkningar. Det som Oesterreich och Volpert (1986:503) ser som kognitiva processer är därmed en stor del av det som påverkar en handling utöver de faktorer som sätter ramarna för själva handlingsutrymmet. Det framställda resonemanget förstärks av att Oesterreich och Volpert (1986:509) menar att de handlingar som kan sägas vara misslyckade kommer ha misslyckats på grund yttre förutsättningar. Likaså kan resonemanget vändas på, lyckade handlingar kommer då lyckas på grund av yttre förutsättningar. Det innebär att de inre förutsättningarna gynnas av goda yttre förutsättningar. De inre förutsättningarna bör därför adderas till resonemanget då de är högst avgörande för en planerarens arbete med att planera för en resilient kritisk infrastruktur.

Utifrån ett sådant perspektiv kan handlingsutrymmet förstås och förklaras som ett orsakssamband där yttre förutsättningar har lagt grunden för planerarens inre förutsättningar. Det är sedermera i detta utrymme som planerarna ska arbeta. Planerarens kunskap och förmåga att tolka de riktlinjer som idag finns är därmed en grundförutsättning för att utföra handlingen, samtidigt som det påverkar handlingsutrymmet. Tydliga direktiv och riktlinjer, där begreppsanvändningen är konsekvent skulle till exempel underlätta planerarens arbete, vilket idag inte är fallet. Leth et al. (2024:8-9) understryker det genom att belysa att oklara mål leder till osäkerhet och otydlighet i en planerarens arbete. Däremot går det att argumentera för att MSB inte heller kan vara för specifika och

detaljerade då deras riktlinjer är förankrat för hela Sverige. Systemet och det organisatoriska arbetet som den civila beredskapen är strukturerat efter bygger på att de inre förutsättningar håller en viss typ av nivå.

Uppfattningen är att tjänstepersonerna på Region Skåne i dagsläget har en relativt hög nivå av inre förutsättningar för att kunna planera för ett robust sjukhusområde med byggnadstekniska kunskaper och erfarenheter från andra sjukhusbyggen från andra platser. Något svårare är det att tolka tjänstepersonen på Lunds kommuns nivå av inre förutsättningar då sjukhusprojektet är tidigt i processen. En generell kunskap kring beredskapsfrågor gick dock att utläsa från intervjun med kommunen. Däremot skulle kommunen besitta en mer mångfacetterad kunskap och en bättre möjlighet att hantera och tolka befintliga riktlinjer om den interna samverkan mellan beredskapsavdelningen och samhällsbyggnadsavdelningen blev en naturlig del i arbetsprocessen. Detta är något som även tjänstepersonen från Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) och MSB (2024c:38) är ense om.

5. Diskussion

5.1 Diskussion kring planerarnas arbete med befintliga direktiv och riktlinjer

Hur planering för kritisk infrastruktur framställs i den litteratur som inkluderats i studien kan till stor del sägas samspela med de direktiv och riktlinjer som utgivits av MSB. OECDs (2019:36-37) resonemang kring resilient kritisk infrastruktur beskriver förmågan att absorbera en störning, återhämta sig från störningar och anpassa sig till förändrade förhållanden. Det är även något som MSB beskriver som en central målbild och en grundförutsättning för Sveriges beredskap (MSB 2024c). Däremot är detaljrikedomen för hur en sådan målbild ska uppnås inte lika välutvecklad i MSBs dokument. Det med undantag i dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” där checklistor och mer detaljerade beskrivningar finns för planerarna att förhålla sig till. Därmed är det snarare frågor kring hur planerarna ska uppnå målbilden som bör ställas och inte kring vad som ska uppnås. Det reflekteras i materialet från intervjupersonerna.

Resultatet från intervjustudien visar att planerarna arbetar med MSBs vägledning och direktiv på både olika nivåer och i olika utsträckning. Det beror främst på att planerarna på Lunds kommun respektive Region Skåne har olika ansvarsområden och befogenheter. Därmed är det gynnsamt att dokumenten som MSB ger ut är både mer övergripande och pekar ut riktningen för planeringen samt är mer specificerade som till exempel riktar sig mot kritisk infrastruktur och sjukhusområden. Något som uppkommit under samtliga intervjuer är att intervjupersonerna lyfter vaghet i riktlinjerna som en utmaning. Det gäller både precisionen i direktiven och riktlinjerna, men även kring hur planerarna ska använda vägledningen i deras arbete. Det som efterfrågas är därmed ett slags förtydligande i flera avseenden vilket skulle underlätta för planerarna i arbetet med beredskapsfrågor. Ett sådant förtydligande skulle stärka positionen för MSBs vägledning och dokument i planeringsprocesser. Det skulle i förlängningen leda till att oförutsägbarheten, vilket Osei-Kyei et al. (2021:1) redogör för, kan mildras.

En punkt som inte framkommit under intervjuerna är mängden dokument och vägledningar som MSB ger ut. För många direktiv och riktlinjer att förhålla sig till skulle kunna bli problematiskt för planerarna, särskilt i kombination med den beskrivna vagheten som planerna upplever. Antalet dokument som finns att utgå ifrån kan därför sägas vara tillräckligt, däremot är det avsaknaden av precision som är den tydligast utpekade problematiken. En fråga som bör ställas är om mer

precision där direktiven och riktlinjerna är mer detaljerade är en positiv utveckling eller inte. En stor detaljrikedom skulle potentiellt minska utrymmet för tolkningen och försvåra arbetet med att översätta direktiven till planerarens lokala kontext. Till exempel eftersom det nya sjukhusområdet i Lund planeras i befintlig stadsmiljö måste hänsyn tas till en rad lokala förutsättningar. Upplevelsen skulle då bli att planerarna istället känner sig bakbundna av direktiven som potentiellt inte kan anpassas till de lokala förutsättningarna. Därmed uppenbarar sig en slags balansgång vilket MSB måste förhålla sig till i sitt arbete med att framställa vägledningen.

Däremot bör en fundera över om det egentligen är vaga direktiv som är det planerarna far efter. De fyra komplexa aspekterna som lyfts i uppsatsens resultatdel har delats upp och särskiljts då dem utifrån intervjumaterialet identifierats som individuella aspekter som påverkar planerarna. Dessa bör snarare ses som samspelande och beroende av varandra. Till exempel kan en icke konsekvent begreppsanvändning potentiellt leda till att oförutsägbarheten inom planering för civil beredskap förstärks. Vilka begrepp som används har visat sig vara olika i litteraturen, i MSBs dokument och i intervjumaterialet. I den i huvudsak internationella litteraturen förekommer resiliens som det vanligaste begreppet medan det i dokumenten och i intervjumaterialet snarare är robusthet som används. Om inte kunskapen finns hos den planerare som ska använda, tolka och förstå begreppen förstärks en sådan effekt ytterligare. Eriksson och McConnell (2011:90) understryker vikten av utförliga planer och dokument vilket en konsekvent begreppsanvändning kan sägas vara en del av. Likaså betonar de en aktiv planering från planerarna vilket kräver en viss grundkunskap (Ibid.). En bristande grundkunskap gör därmed att planerarna inom projektet Lunds nya sjukhusområde inte kan orientera sig inom den icke konsekventa begreppsapparaten. Det glapp mellan dessa fyra faktorer bjuder in till en förstärkt oförutsägbarhet, vilket kan leda till otydliga planeringsmål och felkommunikation mellan aktörer (Pizzo 2014:134). På så vis kan faktorerna kunskap, begrepp och tolkning, motstridiga intressen och oförutsägbarhet sägas vara tätt sammanflätade.

Utifrån resultatet är det svårt att peka på om det är bristande kunskap eller otydliga direktiv som väger tyngst. Fokus bör snarare riktas mot hur MSBs arbete och planerarnas arbete på Region Skåne och Lunds kommun kan närma sig varandra. Det är en diskussion som kan förankras i det resonemang som Leth (et al., 2024) för kring att förståelse, kommunikation och samverkan stärker beredskapsperspektivets position i planeringsprocesser. Resonemanget förstärks ytterligare i rapporten från OECD (2019) där det framkommer att en stor del av beredskapsplaneringen baseras på insikter och lärdomar till följd av en tidigare kris eller katastrof. Med tanke på att Sverige inte

varit i behov att utveckla det civila försvaret på flera årtionden krävs det potentiellt att planerarna lyfter blicken och kollar på internationella exempel för att se hur man hanterat dessa frågor i andra länder. Behovet av en bättre förståelse aktörerna sinsemellan, en bättre kommunikation och en större samverkan är en nyckel för att ge beredskapsperspektiven en tydligare plats i planeringsprocesser. Dessutom hjälper det att tackla den oförutsägbarhet som beredskapsplaneringen innebär. Det skulle i förlängningen innebära att planerarna på Region Skåne och Lunds kommun får en tydligare bild av hur direktiven och vägledningarna bör användas, likaså ges MSB möjligheten att skärpa sina vägledningar utifrån planerarnas behov. Svaren finns alltså i mångt och mycket redan, det som behövs är vägar för att nå svaren samt ett större holistiskt perspektiv i linje med Lak et al. (2020:2197) redogörelse.

5.2 Direktiven och riktlinjernas betydelse för planeraren

Då Lunds kommun i dagsläget har en mindre roll i projektet Lunds nya sjukhusområde är utsträckningen gällande i vilken mån de arbetar med MSBs dokument begränsad. Kommunens roll förväntas däremot bli större framöver när ett planprogram ska utvecklas och sedermera även en detaljplan ska arbetas fram. I det skedet av planeringsprocessen bör frågor kring vilka intressen som kommer få plats ställas och i vilken utsträckning MSBs riktlinjer kommer beaktas. Inte minst i förhållande till andra intressen som ska vägas in i processen. Exempel på potentiella sådana intressekonflikter är tillgänglighet kontra resiliens och estetik kontra robusthet. Tydligt är att beredskapsfrågor i större utsträckning behöver vägas in i planeringsprocesser, vilket även tjänstepersonen på MSB uttrycker (personlig kommunikation, 2 april 2025). Hur det ska göras och i vilken utsträckning det ska göras är däremot inte lika klart. Mycket av besluten kan också baseras på politiska inriktningar och beslut som ger planerare på både kommunen och regionen mindre flexibilitet och utrymme att prioritera beredskapsfrågor i den mån som krävs. Det är däremot en aspekt som denna studie inte har dykt djupare i.

Något som försvårar arbetet med att få in beredskapsperspektiv i planeringsprocesser är den dissonans som påvisats i uppsatsens resultatdel. Dissonansen har identifierats i flera avseenden, till exempel i kommunens och regionens arbetsätt men även gällande hur de ser på MSBs vägledningar. Vad händer i sjukhusprojektet om de båda aktörerna har helt olika syn på beredskapsfrågor och dess prioritet? Speciellt påtagligt blir detta när Lunds kommun tar fram den kommande detaljplanen. Tjänstepersonerna på Region Skånes tidigare erfarenheter av andra sjukhusprojekt gör att de

möjligtvis ser på projektet på ett annat vis än kommunen. Återigen kopplas diskussionen tillbaka till de intresseavvägningar som ofta sker i större infrastrukturprojekt, inte minst för kritisk infrastruktur som dessutom har potential till kaskadeffekter över hela samhället (Labaka et al. 2016; Gugliandolo et al. 2025). En medvetenhet kring MSBs dokument verkar finnas från båda aktörerna, däremot går det att fråga sig hur mycket det övergripande arbetet med civil beredskapsplanering regleras av direktiven och vägledningarna. Ett reglerat arbetssätt efter MSBs vägledningar tycks inte finnas utöver regionens integrerade arbete med ”Den robusta sjukhusbyggnaden”. Att planera efter den dimensionerade hotbild som råder är däremot något som MSB (2021:83) anser är en viktig utgångspunkt, både vad gäller materialval och andra prioriteringar. Är detta något som Lunds kommun och Region Skåne är överens om att sträva efter?

5.3 Det föränderliga handlingsutrymmet

Förklaringsmodellen handlingsteori och ART har påvisat att en planerares arbete med civil beredskapsplanering påverkas dels av mål som styr arbetets riktning, men även av yttre- och inre förutsättningar som formar handlingsutrymmet. De komplexa aspekterna kunskap, begrepp och tolkning, motstridiga intressen och oförutsägbarhet summerar hur intervjupersonerna själva ser på sitt eget handlingsutrymme i planeringen för civil beredskap. Det är faktorer som på olika sätt påverkar planerarens arbete och vidare deras handlingar.

Enligt Oesterreich och Volpert (1986:509) finns ett beroende mellan en lyckad handlingen (planeringen) och lyckade förutsättningar. Det beroendet är däremot problematiskt att applicera på samtliga planeringsprocesser och sammanhang då förutsättningarna kan se olika ut beroende på vem planeraren är, samt i vilken lokal kontext hen arbetar. Till exempel kan direktiv och riktlinjer potentiellt uppdateras under en planeringsprocess vilket skulle innebära att planerarens handlingsutrymme förändras. I en sådan situation skulle de yttre förutsättningarna kunna sägas vara svaga. Däremot kan planeraren fortsatt uppfylla målet som styr planeringen om hens inre förutsättningar är goda. Det vill säga att planeraren har den kunskap som krävs och en god förmåga att anpassa sig till nya situationer. För projektet Lunds nya sjukhusområde är de yttre förutsättningarna många då flera aktörer ska samspela. Samtidigt är organisationerna hos dessa aktörer stora vilket gör att många åsikter ska få plats i processen. Sådana faktorer kan påverka handlingsutrymmet och göra att det ser olika ut beroende på vad som ska planeras.

När planeringsfrågor som berör beredskap ska föras in i planeringsprocesser som konsekvens av det förändrade säkerhetsläget ställs nya krav på planerare. Yttre förutsättningar som otydliga riktlinjer samt inre förutsättningar likt förståelse för begrepp kan sägas påverka och reglera planerarnas handlingsutrymme. För att förklara detta samspel har teorin ART använts. Förklaringen av planerarens arbete som målstyrt och handlingsutrymmet som reglerat är applicerbart på planeringsprocesser. Däremot är en försiktighet nödvändig i framställningen av orsakssambanden mellan yttre- och inre förutsättningar och det slutgiltiga resultatet av planeringen.

Teorierna handlingsteori och ART som använts för att analysera tjänstepersonernas handlingsutrymme är i grunden psykologiska teorier. ART uppstod för att analysera arbetares både planering av, samt konkreta genomförande av handlingar. I studien har den processen liknats vid utförandet av planeringen. En styrka med teorin är att den fokuserar på hela processen och lyfter därmed både yttre- och inre förutsättningar som påverkar handlingen. Därför inkluderas hela spektrumet för vad som ligger till grund för planerarens arbete med riktlinjer och direktiv. I kombination med utgångspunkten i urban resiliens, har även målbilden för planerarens arbete pekats ut. En svaghet med teorin är att den har ett stort fokus på individnivå. Det kan till exempel göra att teorin inte kan förklara institutionella faktorer som påverkar samhällsplaneringen. Det gör sig gällande för både handlingsteori och ART. Just sådana institutionella faktorer och organisatoriska förutsättningar har visat sig vara centrala delar som påverkar planerarnas arbete med beredskapsperspektiv i projektet Lunds nya sjukhusområde. Därmed går det att ifrågasätta hur väl anpassad studiens teoretiska ramverk är för att svara på studiens frågeställningar. Det även för planerarna verksamma på Lunds kommun som i dagsläget inte är en del av projektet. Genom handlingsteori och ART har uppsatsen däremot försökt plocka isär och dela upp planerarnas arbete för att belysa möjligheter och utmaningar som påverkar dem. Det är på så vis ett kunskapsunderlag har skapats. Valet av studiens teoretiska ramverk kan uppfattas som okonventionellt inom samhällsvetenskapliga studier. Däremot har det bedömts som lämpligt trots att brister uppenbarats sig.

Det går även att ifrågasätta i vilken mån urban resiliens fungerar som en utgångspunkt för planerarna i arbetet inom projektet Lunds nya sjukhusområde och således även hur det påverkar planerarnas handlingsutrymme. Utifrån studiens resultat är det svårt att dra några slutsatser kring hur urban resiliens påverkar eller ligger till grund för planerarens beslut i planeringsprocessen samt hur planerarna själva uppfattar sitt handlingsutrymme. Urban resiliens har inkluderats i studien för

att teoretisera målbilden för planeringen och genom det sättet förstå en helhetsbild kring vad det är man strävar mot och vilka potentiella beslut som ligger till grund för det. På ett liknande sätt som "hållbar stadsutveckling" ofta fungerar som en vägledande, men något diffus, ambition i planeringspraktiken kan urban resiliens förstås som ett liknande normativt begrepp. Det representerar en holistisk ansats som omfattar större samhälleliga aspekter, där Lunds nya sjukhusområde utgör en central komponent med tanke på att det förväntas upprätthålla sin funktion oavsett fredstid eller kris.

5.4 Metoddiskussion

Bryman (2025:176) menar att forskarens värderingar kommer in i alla faser av en genomförd studie. Det innebär att samhällsvetenskaplig forskning sällan kan utföras på ett helt objektivt och värdeneutralt sätt. Det är något som forskaren bör vara medveten om genom hela processen.

Vid genomförande av en intervjustudie bör man som intervjuare vara medveten om att yttre faktorer kan påverka intervjun och intervjupersonernas svar. Då majoriteten av intervjuerna genomförts digitalt kan möjligheterna till att läsa av kroppsspråk, signaler och gester vara begränsade. Det är något som är lättare att avläsa vid ett fysiskt möte. Inför en av intervjuerna bad intervjupersonen om att få se frågorna i förväg. Därmed hade intervjupersonen tid att förbereda sig och tänka igenom sina svar. Det kan ha påverkat svaren och personens agerande under intervjun då spontana infall därmed kunde undvikas. En annan aspekt som bör beaktas är ljudinspelning av intervjuerna. Samtliga intervjuer spelades in vilket potentiellt kan ha gjort att intervjupersonerna inte gav lika utförliga svar då de är mer vaksamma eller avvaktande, men samtidigt tänker de igenom sina svar mer noga.

En ytterligare aspekt att beakta när frågor som berör beredskapsplanering studeras är att man som forskare potentiellt kan komma i kontakt med säkerhetsklassad information eller att åsikter ventileras som kan bli på gränsen till känsliga. För att undvika det formulerades öppna intervjufrågor utan att komma in på åsikter, vilket även gör att intervjupersonen är med och styr samtalet. Intervjupersonerna gavs även möjligheten att studera det transkriberade materialet och ge sina synpunkter på om något misstolkats eller om någon information inte borde inkluderas i studien. Intervjupersonernas svar kan även ha påverkats av att de är i kontakt med sekretessbelagd information och därmed inte blivit så utförliga. För att undvika personliga värderingar och politiska åsikter var valet av öppna intervjufrågor även betydande.

Materialet från intervjuerna med Länsstyrelsen Skåne hade potentiellt kunnat stärka det empiriska insamlade materialet och givit en större grund för att svara på studiens frågeställningar. Länsstyrelsen kan beskrivas som statens förlängda arm, därmed är det Länsstyrelsen som genom yttranden och remisser kontrollerar att kommuner och regioner planerar på ett lagenligt sätt. Länsstyrelsen samordnar även regional krisberedskap och är högsta civila totalförsvarsmyndighet i varje län. Vår ambition var genomgående under processen att intervjumaterialet skulle inkluderas, vilket alltså inte blev fallet på grund av tidsbrist. Materialet hade potentiellt kunnat ge både fler och bredare perspektiv kring hur beredskapsfrågor aktualiserats och hur det påverkar beredskapsplanering för kritisk infrastruktur med fokus på sjukhus.

Braun och Clarke (2006:6) menar att kritik kan riktas mot analysmetoden tematisk analys då den öppnar för flexibilitet hos analytikerna, vilket i detta fall är vi. Analytikerna har en stor frihet i tolkningen av det material intervjuerna producerar. I tolkningen finns en risk för en partiskhet hos oss som analyserar materialet där förutfattade meningar potentiellt styr vad som framställs i resultatet. Genom att vi båda gått igenom materialet och godkänt identifierade teman har risken avvägrats så gott vi kunnat.

Då AI-verktyg använts under processen med framställandet av uppsatsen ställs krav på oss som skribenter. Vid användning av verktyget har vi hela tiden haft ett kritiskt förhållningssätt och utgått från SLUs riktlinjer kring användning av AI-stöd för studenter. Som beskrivits i uppsatsens metodavsnitt har AI-verktyg enbart använts i syfte att jämföra resonemang, redigera språk och strukturera text samt för att hitta källor. Transparens kring hur AI-genererat material behandlats är viktigt då materialet kan innehålla felaktigheter eller upphovsskyddat material. Vi båda har genomgående kontrollerat och stämt av med vara kring användningen av AI, därmed har vi säkerställt att materialet använts på ett korrekt sätt. Eftersom att det finns tydliga integritetsrisker har ingen känslig information delats vid AI-användningen.

Arbetsfördelningen, upplägg och ansvarsområde mellan oss två har varit punkter som vi löpande under processen diskuterat. Vi har båda efterfrågat en tydlighet i rollfördelningen vilket vi upplever att vi lyckats med. På så vis har diskussion och konflikt undvikits. Bakom detta ligger ett lika stort engagemang och en lika stor ambitionsnivå för att få fram denna masteruppsats. Därmed har båda varit lika delaktiga och engagerade i uppsatsens alla delar.

6. Slutsatser

MSB vägledningar är både övergripande och mer detaljerade beroende på dokument. De övergripande riktlinjerna pekar ut riktningen för planeringen för civil beredskap på en generell nivå. Här inkluderas en majoritet av MSBs dokument som vi tittat på i denna studie. Dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” från MSB är den vägledning som tydligast är förankrad i planeringen för det nya sjukhusområdet. Utifrån MSBs riktlinjer är det tydligt att kriget ska vara dimensionerande i planeringen för kritisk infrastruktur, oavsett planeringsnivå. Kopplat till MSBs vägledande dokument för civil beredskap, kritisk infrastruktur och sjukhusområden förekommer ett flertal begrepp, exempelvis robusthet och resiliens. Det går inte att kringgå det faktum att inga vägledningar är tvingande att följa vid planering av kritisk infrastruktur och flera aspekter lämnar utrymme för tolkning för planerare på Region Skåne och Lunds kommun.

Utifrån intervjuerna har det identifierats skillnader mellan planerare på olika nivåer vad gäller i vilken utsträckning de arbetar med beredskapsfrågor, samt vilken förkunskap planerarna har kring beredskap sedan tidigare. Denna påträffade dissonans försvårar arbetet med beredskapsperspektivens implementering i planeringsprocesser och väcker frågor kring hur planerarna ska arbeta med direktiven och riktlinjerna i sitt arbete. Studiens resultat visar även att flera planerare efterfrågar tydligare riktlinjer vid planering för civil beredskap och kritisk infrastruktur, samt ökad kunskap att tolka riktlinjer och vägledningar.

I dagsläget, våren 2025, arbetar Lunds kommun inte konkret med riktlinjer från MSB kopplat till planeringen av det nya sjukhusområdet. Detta beror på att planeringsprocessen drivs av Region Skåne som arbetar fram underlag som ska ligga till grund för en kommande detaljplan. Däremot använder Lunds kommun MSBs vägledningar på ett mer övergripande plan som ett kunskapsstöd inom organisationen, vilket framkommit under intervjun med tjänstepersonen på Lunds kommun. Region Skåne, som i dagsläget driver sjukhusprojektet, arbetar utifrån dokumentet ”Den robusta sjukhusbyggnaden” där robusthetsnivå silver är målet. Detta dokument genomsyrar deras arbete och det utförs bland annat genom checklistor för att säkerställa att de uppfyller de riktlinjer som finns. Utöver det dokumentet förklarar tjänstepersonerna A och B på Region Skåne att de inte aktivt arbetar med andra vägledningsdokument från MSB.

Urban resiliens beskrivs som en målbild för planeringen av civil beredskap och denna målbild lägger vidare grunden för planerarens målstyrda handling. Kunskap, tolkning och begrepp, motstridiga intressen och oförutsägbarhet är komplexa faktorer som påverkar planerarna i det dagliga arbetet, vilket framkommer i samtliga intervjuer. Dessa faktorer är exempel på både inre och yttre förutsättningar som påverkar planerarnas handlingsutrymme, något som teorin ART avsett att förklara. Planerarens handlingsutrymme i Region Skåne och Lund kommun styrs av yttre faktorer såsom nedmonteringen av det civila försvaret, MSBs riktlinjer, lagstiftning och politiska beslut. Inre förutsättningar, å andra sidan, utgörs av planerarnas kunskap och förmåga att tolka begrepp, vilket påverkar möjligheterna att agera inom ramarna. Nivån av de inre förutsättningarna bygger mycket på tidigare arbetslivserfarenhet och organisatoriskt stöd. Även det kunskapsglapp kring civil beredskap som uppenbarats sig efter nedmonteringen av det civila försvaret.

Planerarens handlingsutrymme kan dels ses som en möjlighet då planerarna kan anpassa direktiv och riktlinjer utifrån lokala förutsättningar. Samtidigt kan det vara begränsande då handlingsutrymmet ger upphov till vaghet, vilket framkommer i samtliga intervjuer. De yttre förutsättningarna är det som i första hand reglerar planerarna kring vilka direktiv som gäller i arbetet med civil beredskapsplanering i allmänhet och för Lunds nya sjukhusområde i synnerhet. Dock förutsätter det att inre förutsättningar finns inom organisationen och hos planeraren själv.

7. Avslutande reflektioner

Genom att studera planerares handlingsutrymme i arbetet med planering för resilient kritisk infrastruktur har förutsättningarna för sådant arbete utkristalliserats och förklarats. Då planerarna kan sägas vara utförare av de direktiv och riktlinjer som finns från högre planeringsnivåer är deras verklighet viktig att förstå. Vid en full förståelse för hur planerare arbetar med beredskapsfrågor kan även möjligheter och begränsningar i planeringsarbetet tydligare urskiljas. Som ovan redogjorts för är ett sådant exempel konsekvent användning av liknande begrepp. I ett försök att ge en heltäckande bild av planerarens roll uppenbarar sig även var arbete behöver läggas ner för att gynna beredskapsplaneringen.

Planering för beredskap är ett nygammalt fenomen, vilket studien har försökt kasta ljus på. Fenomenet har aktualiserats som en konsekvens av geopolitiska spänningar i vår omvärld. Tidigare studier har i mångt och mycket berört beredskap och resiliens kopplat till klimatförändringar, därmed har en kunskapslucka visat sig. Denna studie har snarare berört aspekter som att kriget ska vara dimensionerande i planeringen vilket är ett relativt nytt perspektiv. Studien har även ett stort fokus på individnivå och hur planerare arbetar med beredskap i planeringsprocessen. Det är studiens största styrka då omfattningen av tidigare studier som berört sådana perspektiv kan sägas vara begränsad. Det kan även sägas vara studiens största bidrag till forskningsfältet då både utmaningar och möjligheter identifierats för planerares arbete med riktlinjer för planering av kritisk infrastruktur.

Syftet med studien har varit att skapa ett kunskapsunderlag för att förstå planerarens arbete med riktlinjer för planering av kritisk infrastruktur. Det har gjorts genom exemplet Lunds nya sjukhusområde. Resultatet visar att de fyra aspekterna kunskap, begrepp och tolkning, motstridiga intressen och oförutsägbarhet, vilket är exempel på yttre- och inre förutsättningar, påverkar handlingsutrymmet. I förlängningen skulle en utveckling där dessa fyra aspekter adresseras underlätta för ett av de mål som planerare arbetar utifrån, det vill säga att uppnå ett resilient nytt sjukhusområde. Hur väl studieobjektet Lunds nya sjukhusområde lämpat sig för att besvara studiens forskningsfrågor kan ifrågasättas. Projektets främsta bidrag är att det är en pågående planeringsprocess vid framtagande av denna studie, därmed är beredskapsfrågor och vilket handlingsutrymme planerarna har i arbetet med dessa frågor dagsaktuellt. Projektet som en pågående planeringsprocess skulle även kunna identifieras som en nackdel då alla svar ännu inte är

på plats vilket kan bidra till en otydlighet. Framförallt då Lunds kommun ännu inte aktivt är en del av planeringsprocessen.

Den långa perioden av fredstid i Europa har gjort att kunskapsnivån gällande planering för civil beredskap hos tjänstepersoner generellt sett är för låg. För att höja baskunskapen skulle kunskapshöjande åtgärder i större utsträckning behöva genomföras. Det är även något MSB själva identifierat i den utvärdering myndigheten genomfört (MSB 2024b). Hur och i vilken utsträckning ett sådant arbete bör göras ligger utanför studiens ramar, däremot har behovet av kunskapshöjande åtgärder tydligt tornat upp sig. En process där gemensamma tag tas för sådana åtgärder skulle i längden bidra till att bygga långsiktighet, stabilitet, skapande av gemensam kunskap och ökad förståelse.

För att underlätta dessa kunskapshöjande åtgärder är en väg framåt att planerare och beredskapssamordnare närmar sig varandra i sitt vardagliga arbete. Det är även en utmaning som tjänstepersonen från Lunds kommun (personlig kommunikation, 3 april 2025) identifierat då hen menar att de olika professionerna idag står långt ifrån varandra. Det kan vara en anledning till varför Lunds kommun i begränsad utsträckning arbetar med MSBs riktlinjer och direktiv. Vid ett tätare samarbete och bättre kommunikation skulle beredskapsfrågor potentiellt kunna integreras tydligare i planeringsprocessen. En nyckel till att minska kunskapsglappet ligger därmed i lärandet av varandra inom den egna organisationen. Ett första steg för att uppnå detta blir att lyfta blicken.

Studien har synliggjort utmaningar och belyst aspekter som försvårar arbetet med beredskapsplanering i planeringsprocesser för kritisk infrastruktur såsom sjukhusområden. Nästa steg blir att adressera hur dessa utmaningar kan arbetas med för att minska det påträffade gapet dels mellan olika planeringsnivåer och dels mellan enskilda tjänstepersoner. Denna uppsats kan på så vis fungera som ett kunskapsunderlag vilket fysiska planerare, beredskapsplanerare, tjänstepersoner på statliga myndigheter och beslutsfattare kan använda för att utveckla sina organisationer och sedermera etablera beredskapsperspektiv i planeringsprocesser.

7.1 Vidare forskning

Då aktualiserandet av beredskapsfrågor kan påstås vara ett relativt nytt fenomen för hela samhället behövs vidare forskning över samtliga samhällssektorer. Planering för kritisk infrastruktur är inget

undantag utan vidare forskning behövs kring hur det förändrade säkerhetsläget påverkar vilka frågor och intressen som inkluderas i planeringsprocesser.

Vid genomförandet av denna studie har arbetet med att ta fram planeringsunderlag i projektet Lunds nya sjukhusområde varit i en inledande fas. Vidare forskning kring planeringsprocessens senare fas skulle därmed kunna ge andra perspektiv kring hur planerare arbetar med beredskapsfrågor och kring deras handlingsutrymme i detta arbete. Däremot upplever vi att denna studie fått de svar som krävs för att kunna besvara frågeställningarna. Vilket bygger på att studien främst fokuserar på planerarens arbetet med direktiv och vägledningar, snarare än specifika planeringsdetaljer av sjukhusområdet. Studien har inte fokuserat på framtagandet av policy som berör planerarens arbete med planering för kritisk infrastruktur utan har snarare berört arbetet med befintliga riktlinjer och direktiv. Framtagandet av policy skulle därmed vara en intressant utgångspunkt för vidare forskning.

Referenser

Amirzadeh, M., Sobhaninia, S. & Sharifi, A. (2022). Urban resilience: A vague or an evolutionary concept?, *Sustainable Cities and Society*, 81. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103853>.

Arvidsson, B., Johansson, J. & Guldåker, N. (2021). Critical infrastructure, geographical information science and risk governance: A systematic cross-field review. *Reliability Engineering & System Safety*. 213. <https://doi.org/10.1016/j.ress.2021.107741>

Arvidsson, B., Cedergren, A., Falkheimer, J., Guldåker, N., Hassel, H., Johansson, J., Norrman, A., Svegrup, L. & Tehler, H. (2016). Att skydda samhällsviktig verksamhet. *CenCIP Professional Papers nummer*, 1 mars 2016, 6 sidor. https://www.cencip.lu.se/sites/cencip.lu.se/files/nr1_-_att_skydda_samhallsviktig_verksamhet.pdf

Berglind, H. (1995). *Handlingsteori och mänskliga relationer*. Natur och kultur

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 3, sid. 77-101. <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Brommesson, D. (2021). Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020-2021 : Civil preparedness and public management during the pandemic of 2020–2021. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. 123 (5), sid. 141-158.

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (Tredje upplagan). Liber.

Bryman, A. (2025). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (Fjärde upplagan). Liber.

Cantelmi, R., Di Gravio, G. & Patriarca, R. (2021). Reviewing qualitative research approaches in the context of critical infrastructure resilience. *Environment Systems and Decisions*. 41, sid. 341–376. <https://doi.org/10.1007/s10669-020-09795-8>

Cao, H. (2023). Urban Resilience: Concept, Influencing Factors and Improvement. *Frontiers in Business, Economics and Management*. 9(1), sid. 343-346. <https://doi.org/10.54097/fbem.v9i1.8777>

Coaffee, J., Therrien, M., Chelleri, L., Henstra, D., Aldrich D.P., Mitchell, C.L., Tsenkova, S. & Rigaud, É. (2018). Urban resilience implementation: A policy challenge and research agenda for the 21st century. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 26 (3), sid. 403-410. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12233>

Castañó-Rosa, R., Pelsmakers, S., Järventausta, H., Poutanen, J., Tähtinen, L., Rashidfarokhi, & Toivonen, S. (2022). Resilience in the built environment: Key characteristics for solutions to multiple crises. *Sustainable Cities and Society*. 87, sid. 1-14. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210670722005649>

Cornell, P. (2024). Ny vägledning sätter försvaret på agendan i stadsplaneringen. *Arkitekten*. 17 oktober. <https://arkitekten.se/du-jobbet/verktyg/ny-vagledning-satter-forsvaret-pa-agendan-i-stadsplaneringen/>. (Hämtad 29/01-2025).

Engberg, K. (2020). *När totalförsvaret föll samman*. Kungliga krigsvetenskapsakademien. <https://kkv.se/bookstore/produkt/nar-totalforsvaret-foll-samman/>

Eriksson, K. & McConnell, A. (2011). Contingency planning for crisis management: Recipe for success or political fantasy? *Policy and Society*. 30 (2), sid. 89-99. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2011.03.004>

Fritzon, Å., Ljungkvist, K., Boin, A. & Rhinard, M. (2007). Protecting Europe's Critical Infrastructures: Problems and Prospects. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 15 (1). DOI:[10.1111/j.1468-5973.2007.00502.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00502.x).

Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2021). *Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. <https://rib.msb.se/bib/Search/Document?id=29758>

Grønmo, S. (2019). *Social research methods: qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Third edition. Los Angeles: Sage.

Gugliandolo, E., Soldatos, J. & Abie, H. (2025). EU-CIP: European Knowledge Hub and Policy Testbed for Critical Infrastructure Protection. I: Gkotsis, I., Kavallieros, D., Stoianov, N., Vrochidis, S., Diagourtas, D., Akhgar, B. (eds) *Paradigms on Technology Development for Security Practitioners. Security Informatics and Law Enforcement*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-62083-6_42

Henten, A. & Windekilde, I. (2020). Critical infrastructure - what is it, and what are the implications? 2020 13th CMI Conference on Cybersecurity and Privacy (CMI) - *Digital Transformation - Potentials and Challenges* (51275), Copenhagen, Denmark, 2020, sid. 1-9, doi:[10.1109/CMI51275.2020.9322690](https://doi.org/10.1109/CMI51275.2020.9322690).

Hodson, M. & Marvin, S. (2011). The politics of governing cities, infrastructures and resource flows: spaces of reproduction or reconfiguration?, *Geographica Helvetica*. 66, sid. 108–114, <https://doi.org/10.5194/gh-66-108-2011>

Jones, M. (2014). Action Regulation Theory. In H. Hasan (red.), *Being Practical with Theory: A Window into Business Research*. sid. 20-24. *THEORI*. http://eurekaconnection.files.wordpress.com/2014/02/p-20-24-action-regulation-theory-theori-ebook_finaljan2014-v3.pdf

Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Labaka, L., Hernantes, j. & Sarriegi, J.M. (2016). A holistic framework for building critical infrastructure resilience. *Technological Forecasting and Social Change*. 103 (C), sid. 21–33. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.11.005>

Lak, A., Hasankhan, F. & Garakani, A. S. (2020). Principles in practice: Toward a conceptual framework for resilient urban design. *Journal of Environmental Planning and Management*. 63 (12). sid. 2194–2226. <https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1714561>

Leth, E., Borell, J. & Ek, Å. (2024). Swedish Crisis Preparedness Planners' Understanding and Sense-Making of Preparedness Work in a Public Organisation: Implications for Future Development. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 32 (2). <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12570>.

Lunds kommun. (2025a). *Nytt sjukhusområde i Lund*. <https://lund.se/stadsutveckling-och-trafik/stadsutvecklingsomraden/nytt-sjukhusomrade>. (Hämtad 28/01-2025).

Lunds kommun. (2025b). *Avsiktsförklaring, Lunds kommun*. <https://lund.se/stadsutveckling-och-trafik/stadsutvecklingsomraden/nytt-sjukhusomrade/avsiktsforklaring> (Hämtad 07/04-2025).

Lunds kommun. (2023). *Risk- och sårbarhetsanalys*. <https://lund.se/download.pdf>

Lunds kommun. (2018). *Lunds kommuns översiktsplan*. <https://lund.se/stadsutveckling-och-trafik/detaljplaner-och-oversiktlig-planering/oversiktsplan-2018>

Meerow, S. & Newell, J. (2016). Urban resilience for whom, what, when, where, and why? *Urban Geography*. 40 (3), sid. 309-329. DOI: [10.1080/02723638.2016.1206395](https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1206395)

Meerow, S., Newell, J. & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*. 146, sid. 38-49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>

Moteff, J. D. & Parfomak, P. (2004). *Critical infrastructure and key assets: definition and identification*. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress. <https://sgp.fas.org/crs/RL32631.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2024a). *Handbok i civil beredskap för kommuner – Övergripande processer*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30725.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2024b). *Utvärdering av implementering av vägledning för civil beredskapsplanering*. <https://www.msb.se/sv/publikationer/utvardering-av-implementering-av-vagledning-for-civil-beredskapsplanering/>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2024c). *Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen*. <https://www.msb.se/sv/publikationer/totalforsvarets-civila-intressen-i-samhallsplaneringen---med-fokus-pa-den-fysiska-planeringen-enligt-plan--och-bygglagen/>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2024d). *Skydd av samhällsviktig verksamhet*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30783.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2023a). *Planeringsinriktning för civil beredskap*. <https://www.msb.se/contentassets/398850f07b1a4fb6b9758536e8b37119/planeringsinriktning-for-civil-beredskap---ett-underlag-till-stod-for-fortsatt-planering.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2023b). *Totalförsvarets civila del*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30502.pdf>.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. <https://www.msb.se/sv/publikationer/civilt-forsvar-mot-2030---ett-totalforsvar-i-balans--slutredovisning-av-regeringsuppdrag-ju202201209ssk/>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2021). *Den robusta sjukhusbyggnaden*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29484.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2016). *Årsredovisning 2015*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/28010.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2014). *Räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/27477.pdf>

Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). (2013). *Resiliens Begreppets olika betydelser och användningsområden*. <https://rib.msb.se/filer/pdf/27199.pdf>

Newbill, C. M. (2019). Defining Critical Infrastructure for a Global Application. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 26 (2). <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1717&context=ijgls>

Oesterreich, R. & Volpert, W. (1986). Task Analysis for Work Design on the Basis of Action Regulation Theory. *Economic and Industrial Democracy*. 7(4), sid. 503-527. https://doi.org/10.1177/0143831X8674005open_in_new

Olsen, O.E., Kruke, B.I. & Hovden, J. (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 15: sid. 69-79. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00509.x>

Osei-Kyei, R., Tam, V., Ma, M. & Mashiri, F. (2021). Critical review of the threats affecting the building of critical infrastructure resilience. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 60, 102316. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102316>

Patel, R. & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Femte upplagan Lund: Studentlitteratur

Pizzo, B. (2014). Problematizing resilience: Implications for planning theory and practice. *Cities*. 43, sid. 133-140. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.11.015>

Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021-2025*. <https://www.regeringen.se/>

Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*. <https://www.regeringen.se/>

Ramboll. (2024). *Ramboll teknikkonsult för nya sjukhusområdet i Lund*. 27 november. <https://www.ramboll.com/sv-se/nyheter/ramboll-teknikkonsult-for-nya-sjukhusområdet-i-lund>. (Hämtad 07/04-2025).

Regeringen. (2018). *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Dir. 2018:79. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/

Regeringskansliet. (2023). *Allvarstid - försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*. <https://www.regeringen.se/contentassets/de808e940116476d8252160c58b78bb7/allvarstids-202319.pdf>. (Hämtad: 24-01-2024).

Region Skåne. (2024). *Regional beredskaps- och krishanteringsplan för Region Skåne*. https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/styrandedokument/regional-beredskaps--och-krishanteringsplan-for-region-skane.pdf

Region Skåne. (2022). *Regionplan för Skåne 2022–2040*. <https://geodata.skane.se/regutv/regionplan/2022/plan/dokument/regionplan-for-skane-2022-2040.pdf>

Rød, B. & Johansson, J. (2021). Critical infrastructures – How resilient are they? *In review in an international journal*. https://www.researchgate.net/publication/370073694_Critical_Infrastructures_-_How_resilient_are_they

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience, OECD Reviews of Risk Management Policies*. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>.

Thomasson, A. & Jonsson, R. (2022). *Investeringar i kritisk infrastruktur utmaningar och vägar framåt*. Örebro: Kommuninvest. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-188847>

Torkelsson, A. C. (2023). Här ska nya sjukhuset i Lund byggas. *Läkartidningen*. 21 november. <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2023/11/har-ska-nya-sjukhuset-i-lund-byggas/>. (Hämtad 29/01-2025).

Urlainis, A., Lifshitz Sherzer, G. & Shohet, I. M. (2024). Multi-Scale Integrated Corrosion-Adjusted Seismic Fragility Framework for Critical Infrastructure Resilience. *Applied Sciences*. 14(19), 8789. <https://doi.org/10.3390/app14198789>

Windlinger, L. (2021). Action Regulation Theory. I: Appel-Meulenbroek, R., & Danivska, V. (red.) *A Handbook of Theories on Designing Alignment Between People and the Office Environment*. Routledge. Sid. 54-67. <https://www.taylorfrancis.com/reader/read-online/21ef1f03-ca62-4b6b-82f3-ccbc7f7b6ab3/chapter/pdf?context=ubx>

Zacher, H. (2017). Action Regulation Theory. *Oxford Research Encyclopedia of Psychology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190236557.013.1>

Zhang, Y., Liu, Q., LI, X., Zhang, X. & Qiu, Z., (2024). Spatial-temporal evolution characteristics and critical factors identification of urban resilience under public health emergencies. *Sustainable Cities and Society*. 102, sid. 1-21. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105221>

Muntliga källor

Personlig kommunikation. 3 april 2025. Tjänsteperson från Lunds kommun.

Personlig kommunikation (Teams). 28 april 2025. Tjänsteperson A från Länsstyrelsen Skåne

Personlig kommunikation (Teams). 28 april 2025. Tjänsteperson B från Länsstyrelsen Skåne

Personlig kommunikation (intervju via Skype Företag). 2 april 2025. Tjänsteperson från MSB

Personlig kommunikation (Teams). 31 mars 2025. Tjänsteperson A från Region Skåne

Personlig kommunikation (Teams). 31 mars 2025. Tjänsteperson B från Region Skåne

Tabeller

Tabell 1: Andersson, F. & Carlsson, E. (2025)

Tabell 2: Andersson, F. & Carlsson, E. (2025)

Tabell 3: Andersson, F. & Carlsson, E. (2025)

Figurer

Figur 1: Andersson, F. & Carlsson, E. (2025)

Figur 2: Andersson, F. & Carlsson, E. (2025)

Figur 3: Lantmäteriet (2025) *Lund. SWEREF 99 TM, RH 2000*. [Kartografiskt material] <https://minkarta.lantmateriet.se> [2025-05-05]

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide - Intervju med tjänsteperson på Region Skåne/Lunds kommun

Frågor om Lunds nya sjukhusområde

- Vilken yrkestitel har du och vad är din roll i projektet Lunds nya sjukhusområde?
- Kan du berätta om planeringen av Lunds nya sjukhus och vart processen är idag?
- Med tanke på att sjukhus är kategoriserat som en "kritisk infrastruktur" är beredskapsfrågor tätt kopplat till detta projekt. Beskriv vilket utrymme beredskapsplaneringsfrågor får i planeringsprocessen?

Frågor om dokument, riktlinjer och vägledningar

- Vilka dokument och vägledningar jobbar ni utefter? Och från vilka myndigheter?
- Under de senaste åren har säkerhetsläget i Sverige och Europa förändrats. Påverkar det ert arbete och isåfall hur? Har du upplevt någon förändring i det vägledande material från MSB som ni arbetar utefter?
- MSB ska enligt uppdrag från regeringen tillhandahålla och vägleda planering för civil beredskap till kommun och region. Hur ser samspelet mellan MSB och regionen/kommunen ut?
 - a. Och hur är MSB involverade i projektet Lunds nya sjukhusområde?
- MSB utger årligen flera dokument och vägledningar, till exempel berör dessa vilken inriktning planering för civil beredskap ska ha och handböcker för kommun och region i deras arbete. Berätta hur ni arbetar med att följa direktiven och hur ni förhåller er till de olika dokumenten och vägledningarna?
- Har vägledningen fungerat som ett stöd för planeringen av Lunds nya sjukhusområde?
 - a. Om Ja: På vilket sätt? (ex: ökad effektivitet, långsiktighet, förutsägbarhet och transparens i planeringen, ökad samordning, samverkan och tydlighet i planeringen)
 - b. Om Nej: På vilket sätt?
 - i. Är det något som du upplever saknas?
- Utöver de dokument som publiceras, finns det något annat stöd från MSB för beredskapsplaneringen i regionen/kommunen, specifik för sjukhuset?

Frågor om planerarens handlingsutrymme

- Hur ofta uppdaterar kommunen sina egna dokument som berör beredskapsplanering? (t.ex. Risk- och sårbarhetsanalys, krishantering mm.)
- På vilket sätt följer dokumenten de riktlinjer som MSB ger ut?
- Vi är intresserade av planerarens handlingsutrymme, vilket syftar till din möjlighet och förmåga att tolka dokumenten i ert dagliga arbete. Kan du beskriva hur du upplever möjligheter eller begränsningar och handlingsutrymme i ditt arbete?
- Vi har sett att flera olika begrepp används i MSBs dokument (t.ex. definitioner av resiliens & motståndskraft samt kritisk infrastruktur & samhällsviktig verksamhet). Vilka begreppsdefinitioner arbetar ni efter och varför?

Bilaga 2. Intervjuguide - Intervju med tjänsteperson på MSB

- Vilken yrkestitel har du och vad är din roll?
- Med tanke på att sjukhus är kategoriserat som en "kritisk infrastruktur" är beredskapsfrågor kopplat till detta projekt. Beskriv vilket utrymme beredskapsplaneringsfrågor får i sådana planeringsprocessen?
 - a. Hur ser du på MSBs roll för planering av kritiska infrastrukturer?

Frågor om dokument, riktlinjer och vägledningar

- Under de senaste åren har säkerhetsläget i Sverige och Europa förändrats. Påverkar det ert arbete och isåfall hur?
 - a. Har du upplevt någon förändring i arbetet med det vägledande material som ni ger ut?
- MSB ska enligt uppdrag från regeringen tillhandahålla och vägleda planering för kritisk infrastruktur (t.ex. sjukhusområden) till kommun och region. Hur ser samspelet ut mellan MSB och kommuner/regioner?
 - a. Och hur är MSB involverade i stadsutvecklingsprojekt likt Lunds nya sjukhus?
- MSB utger årligen flera dokument och vägledningar, till exempel berör dessa vilken inriktning planering för kritisk infrastruktur ska ha och handböcker för kommun och region i deras arbete. Hur förhåller sig kommuner och regioner till detta?
- På vilket sätt fungerar vägledningen som ett stöd för kommunerna och regionerna vad gäller civil beredskapsplanering? Ex: ökad effektivitet, långsiktighet, förutsägbarhet och transparens i planeringen, ökad samordning, samverkan och tydlighet i planeringen.

- a. Är det något som ni upplever saknas? Eller som de uttryckt kanske?
- Utöver de dokument som publiceras, berätta om vad MSB gör mer, vad gäller kommuners och regioners beredskapsplanering?
- Vi har sett att flera olika begrepp används i MSBs dokument (t.ex. definitioner av resiliens & motståndskraft samt kritisk infrastruktur & samhällsviktig verksamhet). Vilka begreppsdefinitioner arbetar ni efter och varför?