



”Inte så enkelt som det låter”

– En studie av samverkan och styrning mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i Skåne

“Not as easy as it sounds” – A study of collaboration and governance between public planning actors and the Swedish Armed Forces in Skåne

Linnea Bumsch & Gry Lindgren

Examensarbete • 30 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - Masterprogram

Alnarp 2026



”Inte så enkelt som det låter” – En studie av samverkan och styrning mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i Skåne

”Not as easy as it sounds” – A study of collaboration and governance between public planning actors and the Swedish Armed Forces in Skåne

Linnea Bumsch & Gry Lindgren

Handledare: Lisa Norfall, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Examinator: Anders Larsson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Bitr. examiner: Love Silow, 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: 2026

Nyckelord: fysisk planering, Försvarsmakten, kommun, maktrelationer, NATO, samhällsplanering, samverkan, Skåne, totalförsvar

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.

Sammandrag

Inom samhällsplaneringen beskrivs ofta samverkan som en central förutsättning för att hantera komplexa intresseavvägningar. I ljuset av den pågående återuppbyggnaden av det svenska totalförsvaret och Sveriges medlemskap i NATO, ökar behovet av att integrera försvarsintressen i samhällsplaneringen. Uppsatsen ämnar generera kunskap om förutsättningarna för samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i Skåne län, genom en kvalitativ fallstudie bestående av dokument- och intervjustudier av olika perspektiv på lokal, regional och nationell nivå. Möjligheterna och utmaningarna i samverkansprocesserna har undersökts med teoretiska utgångspunkter i New Public Governance, maktrelationer samt civila och militära logiker för att förstås ur ett organisatoriskt och relationellt perspektiv. Studien visar att det i Skåne finns en välfungerande formell samverkan genom lagstadgade remissförfaranden, men att denna ofta upplevs som en otillräcklig envägskommunikation som saknar utrymme för fördjupad dialog. Samtidigt identifieras informell samverkan, personliga kontaktvägar och etablerade forum som avgörande för att skapa en gemensam förståelse mellan aktörerna. Det pekar i sin tur på betydande svårigheter kopplade till försvarssekretess och asymmetriska maktförhållanden, vilket begränsar transparensen och försvårar kommunernas arbete med att balansera lokala utvecklingsmål mot nationella försvarsintressen. Utifrån studien och de teoretiska perspektiv som applicerats kan det därmed urskiljas en inneboende spänning i relationen mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten.

Nyckelord: fysisk planering, Försvarsmakten, kommun, maktrelationer, NATO, samhällsplanering, samverkan, Skåne, totalförsvaret

Abstract

In urban and regional planning, collaboration is often described as a key prerequisite for managing complex competing interests. In light of the ongoing rebuilding of Sweden's total defence and Sweden's membership of NATO, there is a growing need to integrate defence interests into urban and regional planning. This thesis aims to generate knowledge about the conditions for collaboration between public planning actors and the Swedish Armed Forces in Skåne County, through a qualitative case study comprising document and interview analyses of different perspectives at local, regional and national levels. The opportunities and challenges in the collaboration processes have been examined using theoretical frameworks from New Public Governance, power relations, and civil and military logics, to be understood from an organisational and relational perspective. The study shows that there is a well-functioning formal collaboration in Skåne through legally regulated consultation procedures, but that this is often perceived as insufficient one-way communication lacking space for deeper dialogue. At the same time, informal collaboration, personal channels of communication and established forums are identified as crucial for creating a shared understanding between the actors. This, in turn, points to significant difficulties linked to defence secrecy and asymmetrical power relations, which limit transparency and complicate the municipalities' efforts in balancing local development goals with national defence interests. Based on the study and the theoretical perspectives applied, an inherent tension can thus be identified in the relationship between public planning actors and the Swedish Armed Forces.

Keywords: physical planning, the Swedish Armed Forces, municipality, power relations, NATO, urban and regional planning, cooperation, Skåne, total defence

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till de respondenter från Kristianstad kommun, Landskrona stad, Lunds kommun, Malmö kommun, Försvarsmaktens Högkvarter och Södra militärregionen för att de generöst har delat med sig av sina erfarenheter. Ert engagemang har gjort det möjligt för oss att genomföra vår studie.

Vi vill också ge ett varmt tack till vår handledare Lisa Norfall som har gett värdefull vägledning och peppat oss under skrivprocessen. Ditt stöd har varit oerhört betydelsefullt för oss.

18 maj 2026

Linnea Bumsch & Gry Lindgren

Innehållsförteckning

SAMMANDRAG	4
ABSTRACT	5
FÖRORD	6
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	7
1 INLEDNING	10
1.1 SYFTE	12
1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR	12
1.3 AVGRÄNSNINGAR	12
2 METOD	14
2.1 KVALITATIV FORSKNINGSDSIGN	14
2.2 INTERVJUSTUDIE	15
2.2.1 Urval av respondenter	16
2.3 DOKUMENTSTUDIE	17
2.3.1 Urval av dokument	18
2.4 ARBETSFÖRDELNING	19
3 BAKGRUND OCH TIDIGARE FORSKNING	20
3.1 CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN I SVERIGE	20
3.1.1 Nutida civil-militär samverkan	20
3.1.2 Upprustning av totalförsvaret förutsätter ökad och effektiviserad civil-militär samverkan	22
3.1.3 Formella och informella processer inom civil-militär samverkan i samhällsplanering	23
3.2 KOMMUNEN, REGIONEN, LÄNSSTYRELSEN OCH FÖRSVARSMAKTENS ROLLER I SAMHÄLLSPLANERINGEN	25
3.2.1 Riksintressen	26
4 TEORETISKT RAMVERK	28
4.1 NEW PUBLIC GOVERNANCE	28
4.2 FAKTORER SOM PÅVERKAR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN	28
4.2.1 Civila och militära logiker	28
4.2.1 Maktrelationer	29
4.2.2 Organisatorisk förståelse och samordning	31
5 RESULTAT	33
5.1 BAKGRUND OM OFFENTLIGA PLANERINGSAKTÖRER OCH FÖRSVARSMAKTEN I SKÅNE	33
5.1.1 Kommuner i Skåne	33

5.1.2	<i>Region Skåne</i>	35
5.1.3	<i>Länsstyrelsen Skåne</i>	35
5.1.4	<i>Försvarmakten</i>	35
5.2	FORMELL OCH INFORMELL SAMVERKAN.....	36
5.2.1	<i>Formell samverkan</i>	36
5.2.2	<i>Informell samverkan</i>	39
5.3	SPÄNNINGAR MELLAN OFFENTLIGA PLANERINGSAKTÖRER OCH FÖRSVARSMAKTEN.....	44
5.3.1	<i>Försvarssekretess som bidragande faktor till spänningen mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten</i>	46
5.4	CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN I SAMHÄLLSPANERING UNDER FÖRÄNDRING	48
6	ANALYS OCH DISKUSSION	51
6.1	OLIKHETER I ORGANISERING OCH STYRNING HÄMMAR SAMVERKAN MELLAN OFFENTLIGA PLANERINGSAKTÖRER OCH FÖRSVARSMAKTEN	51
6.2	SAMVERKAN PÅ OJÄMBÖRDIGA VILLKOR: MAKTRELATIONER MELLAN OFFENTLIGA PLANERINGSAKTÖRER OCH FÖRSVARSMAKTEN	54
6.3	SAMVERKAN MELLAN OFFENTLIGA PLANERINGSAKTÖRER OCH FÖRSVARSMAKTEN I FÖRÄNDRING	58
7	SLUTSATSER	60
8	VIDARE FORSKNING	61
9	METODDISKUSSION	62
	REFERENSLISTA	64
	BILAGOR	68
	BILAGA 1	68
	BILAGA 2	69

Begreppslista

Totalförsvaret – Totalförsvaret är verksamhet som ska förbereda Sverige för krig. Det består av det militära försvaret och det civila försvaret som tillsammans, efter bästa förmåga, ska bidra till att försvara Sverige vid angrepp (Myndigheten för civilt försvar, 2025a).

Civilt försvar – Den civila verksamhet som bland annat statliga myndigheter, kommuner, regioner, enskilda individer samt föreningsliv vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid fokuserar verksamheten på beredskapsplanering och åtgärder som ökar försvarsförmågan (Myndigheten för civilt försvar, 2025a).

Militärt försvar – Det militära försvaret består av Försvarmakten som ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret (Myndigheten för civilt försvar, 2025a).

Offentliga planeringsaktörer – Planeringsaktörer i den offentliga sektorn som har juridiska ansvar i processer rörande planläggning av mark, vatten och bebyggelse, enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) och miljöbalken (SFS 1998:808). Dessa innefattar kommun, region och länsstyrelse.

1 Inledning

Samhällsplanering har en viktig uppgift att tillgodose samhällets grundläggande behov. Det omfattar styrning och utveckling av bebyggelse, service, infrastruktur och miljö, som görs genom att väga olika samhällsintressen och enskilda intressen mot varandra i demokratiska processer (Boverket, 2021). Dessa avvägningar kräver transparens, delaktighet och politiska ställningstaganden. Besluten påverkar både nuvarande och framtida generationer. Planeringen har också en viktig roll i totalförsvarsuppbyggnaden, med att säkerställa samhällets förmåga att möta olika typer av kriser och hot (Myndigheten för civilt försvar, 2025b).

Sedan 2015 pågår en återuppbyggnad av det svenska totalförsvaret (Boverket, 2024a), och på grund av en alltmer osäker omvärldsutveckling de senaste åren har upprustningarna intensifierats både civilt i den offentliga och privata sektorn, och militärt genom Försvarsmakten. Sedan 2024 är Sverige även en del av NATO vilket innebär en ny uppgift, att inte bara försvara Sverige utan även våra allierade nationer (Myndigheten för civilt försvar, 2025c). Myndigheten för civilt försvar (2025c) betonar att alla kommuner, regioner, myndigheter, organisationer och näringslivet behöver engagera sig för ett stärkt totalförsvaret. Således, är totalförsvarsuppbyggnaden inte något som samhällets aktörer uppnår enskilt utan kräver en kraftsamling från hela samhället – inte minst från samhällsplaneringen och den fysiska planeringen (Boverket, 2024a).

Samhällsplanering består av samverkande processer på kommunal, regional och statlig nivå (Boverket, 2021). Eftersom flera aktörer är involverade i samhällsplanering blir samverkan en central förutsättning för ett fungerande arbete. Trots att samverkan är centralt kan det uppstå problem i praktiken. I rapporten *Civil beredskap i fysisk planering: en kunskapsöversikt* menar Cedergren m.fl. (2025) att det finns en kunskapslucka om samverkan mellan planeringsaktörer och försvarsmyndigheter i samhällsplaneringsfrågor, och efterlyser vidare forskning. Författarna belyser att den befintliga litteraturen främst behandlar utfall av planeringen snarare än planeringsprocesserna och utmaningarna som uppkommer då, samt att det svenska perspektivet är underrepresenterat – något denna studie vill undersöka.

I en rapport av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, 2024) konstateras att många av lösningarna och framgångarna i arbetet – med att skapa de bästa förutsättningarna för kommuner och regioner att bidra till Sveriges totalförsvaret – finns inom samverkan. I rapporten hävdar SKR (2024) att de har en god dialog med Försvarsmakten på nationell nivå, men vad gäller enskilda kommuner varierar tillgängligheten till samverkan. Enligt Försvarsmaktens redovisning om samverkan i

samhällsplanering (Försvarmakten, 2022a) deltar Försvarmakten i stor omfattning i samhällsplaneringen. Vidare betonar Försvarmakten vikten av samverkan:

”För att säkerställa en samlad förmåga i totalförsvaret är det viktigt att arbetet med en sammanhängande planering genomförs på nationell, regional och lokal nivå av både offentliga aktörer och näringslivet” (Försvarmakten, 2022a, s. 19).

Offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten visar samstämdhet om att samverkan är centralt för att skapa goda förutsättningar i samhällsplaneringen för en samlad totalförsvarsförmåga (Försvarmakten, 2022a; SKR, 2024). I samband med totalförsvarets pågående upprustning har Försvarmakten behov av att bevara och expandera dess verksamheter och verksamhetsområden (Försvarmakten, 2026a). Därmed ökar Försvarmaktens anspråk i den fysiska planeringen, vilket gör Försvarmakten till en mer framträdande aktör inom samhällsplanering. Som offentlig planeringsaktör har kommunen huvudansvaret för samhällsplaneringen och den fysiska planeringen i Sverige, vilket definieras av planmonopolet (Boverket, 2023a). Däremot har Försvarmakten i egenskap av statlig myndighet ett maktmandat som hierarkiskt överordnas kommunens lokala nivå, trots kommunens planmonopol. Det betyder att Försvarmakten kan besitta en större påtryckningsmöjlighet att integrera försvarsintressen i samhällsplaneringen. Det vore intressant att undersöka hur dynamiken utspelas mellan planeringsaktörer och Försvarmakten i takt med att samverkan mellan dessa aktörer blir mer aktuellt. Med Cedergrens m.fl. (2025) forskning i åtanke leder det till frågor om hur väl vision och verklighet motsvarar varandra, och vilka samverkanskonflikter som uppstår mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten under planeringsprocesserna i kommuner och regioner.

Trots att kommunikation och samverkan lyfts som grundläggande förutsättningar i samhällsplanering (Boverket, 2024b), indikerar forskning att dessa processer kan vara komplicerade i praktiken när det gäller försvarsintressen (Cedergren m.fl., 2025). Det finns behov av att studera samspelet mellan offentliga planeringsaktörer (kommun, region, länsstyrelse) och Försvarmakten i samhällsplaneringen, i samband med att integrationen av försvarsintressen i samhällsplaneringen prioriteras samtidigt som Försvarmaktens roll som planerare framträds. I Skåne län är det intressant att studera samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten. Delar av marken i Skåne omfattas av riksintresse för totalförsvaret (Försvarmakten, 2022b), vilket gör att både offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten har sina intressen för hur marken bör användas. Dessutom omges Skåne av Östersjön och är den region som kopplar Sverige till den europeiska kontinenten, vilket sätter Skåne i ett strategiskt läge i Öresundsregionen. Förutom detta är Skåne en

del av storstadsregionen *Greater Copenhagen* som verkar för att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling i regionen, bland annat genom infrastrukturesatsningar (Region Skåne, 2026a). Skåne karaktäriseras av mycket jordbruksmark och tätbebyggda områden som är under ständig utveckling (Region Skåne, 2022), vilket innebär att många intressen behöver vägas mot varandra i frågor om markanvändning. Sammantaget är Skåne en attraktiv region där samhällsintressen och försvarsintressen konkurrerar om samma rum vilket yrkar för samexistens. Därför är det en relevant kontext att undersöka samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten inom samhällsplaneringsprocesser.

1.1 Syfte

Denna studie syftar till att öka kunskapen om hur samverkan fungerar mellan offentliga planeringsaktörer (kommun, region och länsstyrelse) och Försvarsmakten inom ramen för samhällsplanering i Skåne län. Studien ämnar undersöka aktörernas förutsättningar för samverkan och identifiera möjligheter samt utmaningar i planeringsprocesserna. Genom att studera relationen mellan dessa aktörer avser arbetet att skapa en ökad förståelse för samverkansprocesser inom samhällsplanering, samt att identifiera behovet av ytterligare kunskapsområden i frågan.

1.2 Frågeställningar

Studien avser att besvara följande frågeställningar:

1. I vilken omfattning sker samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten inom ramen för planeringsprocesser?
2. Vilka organisatoriska och relationella förutsättningar påverkar samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten?
3. Vilka möjligheter och utmaningar beskriver aktörerna gällande samverkan i planeringsprocesserna i praktiken?

1.3 Avgränsningar

Studien fokuserar på planeringsprocesser där Försvarsmakten berörs och där det finns behov av kommunikation och samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Mot bakgrunden av den ökande tillväxten som präglar Skåne (Region Skåne, 2022), avgränsas det geografiska studieområdet till den nämnda regionen. Tillväxten utgörs bland annat av en ökad befolkning, vilket medför ökad konkurrens om markanvändningen. Att väga olika samhällsintressen mot varandra blir därför ännu viktigare inom den fysiska planeringen i Skåne. (Försvarsmakten, u.å.).

Studien undersöker samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten ur båda parter perspektiv, för att skapa en nyanserad bild av situationen. Studiens fokus är hur samverkan ser ut idag och inte på hur den har sett ut historiskt. Emellertid kommer centrala händelser genom historien som har påverkat hur samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten ser ut idag att tas i beaktning.

Att samordna den gemensamma beredskapen i totalförsvarsplaneringen är en central drivkraft för samverkan mellan civila och militära aktörer (Myndigheten för civilt försvar, 2026). Således är beredskapsaspekten en viktig anledning till att offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten samverkar i samhällsplaneringen. Exempelvis kan det handla om samordning kring skyddsrum eller hur markanvändningsanspråk kan vägas mellan olika beredskapsintressen, såsom att bibehålla jordbruksmark eller att tillgodose militära försvarsintressen i den fysiska planeringen. Denna studie ämnar dock utgå från planering i en bredare bemärkelse genom att undersöka samverkan ur ett samhällsplaneringsperspektiv. Det innebär all samverkan som motiveras av att samordna samhällsintressen och försvarsintressen i samhällsplaneringen.

2 Metod

Följande avsnitt beskriver uppsatsens forskningsansats, forskningsdesign och metoder. Studien har tillämpat kvalitativa metoder där intervjustudie och dokumentstudie har genomförts för insamling och analys av empiri.

2.1 Kvalitativ forskningsdesign

Den här studien utgår från en kvalitativ metod, då den fokuserar på att generera djup förståelse inom ett specifikt område. Detta görs genom att undersöka olika aktörers perspektiv kring ämnet *samverkan inom planeringsprocesser mellan kommunala och regionala planeringsaktörer och Försvarmakten*. Den kvalitativa forskningsmetoden fokuserar på ord, bilder och objekt, vid insamling och analys av information (Bryman, 2025). Det kvalitativa arbetssättet utgår från ett abduktivt synsätt, vilket betyder att studien utgår från deltagarnas egna perspektiv som sedan tolkas med hjälp av teori (Bryman, 2025). Teorin innefattar studiens slutsatser som presenteras i slutet av studien.

Studien är en explorativ studie, då syftet är att samla så mycket kunskap som möjligt inom ett specifikt problemområde (Patel och Davidson, 2019). Explorativa studier använder flera olika tekniker för att samla information. De tekniker som används i denna studie är intervjustudie och dokumentstudie, för att samla så mycket kunskap som möjligt om kunskapsluckan kring samverkansprocesser mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten inom samhällsplanering. Studiens syfte är att öka kunskapen för hur samverkan ser ut mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten. Genom intervjuer möjliggörs en förståelse för hur aktörerna själva uppfattar och tolkar samverkan. Studien undersöker offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten i Skåne och kommer därför att undersöka olika fall för att besvara frågeställningarna.

Patel och Davidson (2019) beskriver att kvalitativ forskning kan tillämpa flera olika metoder, detta kallas triangulering. Arbetssättet används för att samla information med hjälp av olika metoder, och därefter sammanställs informationen i en analys. I denna studie har två olika datainsamlingsmetoder använts i syfte att samla in flera olika perspektiv från flera olika aktörer. Triangulering är ett användbart arbetssätt för att undersöka om allt material pekar åt samma håll eller om de motsäger varandra (Patel och Davidson, 2019). Triangulering kan även innebära att undersöka olika datakällor, som att inkludera flera respondenter med liknande förutsättningar. Genom att inkludera olika respondenter finns det möjlighet att undersöka samma fenomen i olika sammanhang. Denna studie undersöker olika kommuner i Skåne, och två nivåer i Försvarmakten för att skapa ett bredare perspektiv och för att validera resultatet. Genom semistrukturerade intervjuer och dokumentstudier

undersöker studien hur olika offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten beskriver och hanterar samverkan inom samhällsplanering.

2.2 Intervjustudie

Kvalitativ intervju är en lämplig metod att använda i forskning som har ett abduktivt arbetssätt eftersom syftet med intervjun är att upptäcka och identifiera egenskaper och strukturer inom ett område (Patel och Davidson, 2019). För att bemöta studiens syfte, att undersöka aktörernas förutsättningar och studera aktörernas relation, användes semi-strukturerade intervjuer som metod. Syftet med intervjustudien var att ta reda på hur samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten går till i praktiken genom att samla in aktörernas upplevda erfarenheter. Samt att få relevant och djupare kunskap om organisatoriska och relationella förutsättningar som påverkar samverkan mellan de offentliga planeringsaktörerna och Försvarmakten. Intervjuerna kompletterar den delvis begränsade informationen om de organisatoriska och relationella förutsättningarna som kan identifieras i dokumentstudien.

I enlighet med den semistrukturerade intervjumetoden skapades intervjuguiden (se Bilaga 1 & 2) inför intervjutillfällena. Vid utformningen av intervjuguiderna tillämpades ett öppet och brett förhållningssätt, med studiens frågeställningar i åtanke. För att möjliggöra flexibilitet och öppenhet för följdfrågor, utifrån de individuella respondenternas erfarenheter, utformades intervjuguiden med nio huvudfrågor för att leda samtalet utifrån flera tematiska fokus. Tillvägagångssättet har inspirerats av Bryman (2025) som lyfter vikten av att formulera flexibla och meningsfulla intervjuguiden. För denna studie formulerades två olika intervjuguiden, en som användes vid intervjuer med kommuntjänstepersoner och en som användes vid intervjuer med anställda på Försvarmakten. De olika intervjuguiderna var snarlika men formuleringarna anpassades för kommun respektive Försvarmakten. Intervjufrågorna utformades med utgångspunkt i studiens frågeställningar.

Samtliga respondenter godkände inspelning av intervju och varje ljudfil har transkriberats i efterhand. Transkriberingen gjordes med hjälp av ett automatiserat transkriberingsverktyg, *Good Tape*. Transkriberingsverktyget tar hänsyn till GDPR (Good Tape, u.å.). Efter den automatiserade transkriberingen har samtliga textmaterial redigerats manuellt för att säkerställa att texten exakt matchar intervjusamtalen. Ljudfilerna användes under detta arbetes gång och raderas efter inlämning.

Textmaterialet av intervjuerna har analyserats med hjälp av kodning. Kodningsschemat för dokumentstudien skapades först (se avsnitt 2.3), och för intervjustudien tillämpades samma kodningsschema eftersom de två insamlingsmetoderna ämnar studera samma fenomen. När intervjustudien kodades identifierades emellertid flera koder som tillades i kodningsschemat. Under

kodningsprocessen fördes anteckningar i syfte att stödja analysen i ett senare skede. För att stärka studiens validitet genomfördes kodningen i flera steg, där intervjumaterialet först kodades individuellt av oss båda. Kodningarna jämfördes och diskuterades därefter gemensamt, vilket resulterade i en samlad och överenskommen kodning. De mest framträdande koderna för intervjustudien var *arbetssätt, kommunikation mellan aktörer, utmaningar, möjligheter* och *NATO-koppling*.

2.2.1 Urval av respondenter

Studien efterlyste respondenter med specifik erfarenhet och kunskap, samt personal inom slutna nätverk som kan vara svåra att få kontakt med. Ett målstyrt urval tillämpades där alla kommuner som finns inom Skånes gränser inkluderades. Tidigt i arbetsprocessen kontaktades alla kommuner via e-post som introducerade studiens ämne och frågan om de hade möjlighet att medverka i denna studie. E-post skickades till kommunernas centrala e-postadresser som ofta togs emot av en kommunvägledare, som sedan förde informationen vidare till en avdelning eller tjänsteperson som ansågs vara lämplig att medverka. Samma tillvägagångssätt utfördes för att initiera kontakt med Försvarsmakten, Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne.

Studiens avsikt var att undersöka de offentliga planeringsaktörernas perspektiv på tre olika nivåer: kommunalt, regionalt och nationellt. Samt Försvarsmaktens perspektiv på regional och nationell nivå. Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne avböjde medverkan i intervju, men besvarade frågor via e-post och telefon. Korrespondensen behandlades som data i denna studie. Vad gäller Försvarsmakten kontaktades verksamheten med e-post både lokalt via Södra skånska regementet P 7, och centralt vid det nationella Högkvarteret. Två personer ställde upp på intervju, båda arbetar med fysisk planering varav en regionalt på Södra militärregionen och den andra nationellt vid Försvarsmaktens Högkvarter. Av kommunerna i Skåne medverkade Kristianstads kommun, Landskrona stad, Lunds kommun och Malmö stad. Intervjuerna med tjänstepersonerna på kommunerna genomfördes på plats i respektive kommunkontor. Med Försvarsmakten genomfördes bägge intervjuerna per telefon med respektive respondent. Kommuntjänstepersonerna som medverkade hade antingen en roll som översiktsplanerare, detaljplanerare, eller beredskapssamordnare. Alla intervjuer genomfördes med en respondent, förutom med Kristianstad kommun där två respondenter närvarade. En sammanställning av medverkande respondenter och intervjuspecifikationer återfinns nedan, se Tabell 1.

Tabell 1. Respondenter

Aktör	Respondent	Personlig kommunikation	Plats	Intervjuguide
Kristianstad kommun	Översiktsplanerare & beredskapssamordnare	1 & 2	Rådhus Skåne	Bilaga 1
Landskrona stad	Översiktsplanarkitekt	3	Stadshuset	Bilaga 1
Lunds kommun	Översiktsplanerare	4	Samhällsbyggnads förvaltningen	Bilaga 1
Malmö stad	Planhandläggare	5	Stadshuset	Bilaga 1
Försvarsmaktens högkvarter	Central planerare vid avdelningen för fysisk planering	6	Telefon	Bilaga 2
Södra militärregionen	Anställd vid avdelningen för infrastruktur och fysisk planering	7	Telefon	Bilaga 2

2.3 Dokumentstudie

För att få en övergripelig förståelse för hur samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten ser ut i Skåne har dokumentstudie utförts. Dokumenten består av kommunala styrdokument, samrådsredogörelse för regionplan, länsstyrelsens årsredovisningar och Försvarsmaktens redogörelserapport (se Tabell 2). Dokumentstudien har utförts både inför och efter intervjuer. Inför intervjuer har dokumenten studerats i syfte att få kunskaper för utformandet av intervjuguiderna, för att intervjuerna ska generera djupare kunskap än det som återfinns i dokumenten.

Dokumentstudien har innefattat både en direkt inläsning av innehållet samt tolkningar av innehållet för att förstå underliggande innebörder och strukturer, vilket är inspirerat av Patel & Davidson (2019). Dokumentstudien har genomförts systematiskt genom tematisk analys, där data har tolkats, analyserats och kategoriserats. Enligt Bryman (2025) kan teman vara kategorier av intressen som kan identifieras utifrån den analyserade empirin, de kan även vara relaterade till forskningens frågeställningar och utgöra en grund för den teoretiska förståelsen. Vidare, har den tematiska analysen utgått från ett iterativt förhållningssätt där framkomna koder, begrepp, teman och information har jämförts med tidigare bearbetade data och utvecklats under tiden data har insamlats. Det beskrivna tillvägagångssättet är åter inspirerat av Bryman (2025), som menar att ett iterativt förhållningssätt gör att forskningens fokus kan anpassas till framkomna behov och den teoretiska inriktningen. Eftersom kunskapen om samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten är begränsad gynnades analysen av att utföras iterativt, då flera teman och koder identifierades under processens gång. Kodningsschemat som skapades och användes bestod av åtta koder under fyra teman. De fyra teman var *omfattning av samverkan*, *motiv för samverkan*, *organisatoriska* och *relationella faktorer*,

och *utmaningar och möjligheter*. De mest framträdande koderna var *arbetssätt, kommunikation mellan aktörer* och *motivering för samverkan*. Dokumentstudien har på samma sätt som intervjustudien genomfördes kodningen i flera steg, där materialet först kodades individuellt av oss båda. Kodningarna jämfördes och diskuterades därefter gemensamt, vilket resulterade i en samlad och överenskommen kodning. Även under dokumentens kodningsprocess fördes anteckningar i syfte att stödja analysen i ett senare skede.

2.3.1 Urval av dokument

Dokumenterna som har analyserats är målmedvetet utvalda. Målmedvetet urval innebär att analysenheterna avsiktligt har valts ut på grund av dess informationstäthet, vilket gör det möjligt att besvara studiens frågeställningar på ett så meningsfullt och informativt sätt som möjligt (Bryman, 2025). Vissa dokument, eller avsnitt i dokumenten, har direkt berört frågan om samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Andra dokument har krävt att vi som forskare gjort en tolkning av innehållet för att förstå perspektiv, avsikter, sammanhang och samband till samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Urvalet av dokument består främst av kommunala styrdokument samt Försvarsmaktens rapport, Region Skånes samrådsredogörelse för regionplanen och Länsstyrelsen Skånes årsredovisningar. Alla dokument som har analyserats i dokumentstudien redovisas nedan, se Tabell 2. Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne medverkade inte i studiens intervjuer och därför var det av särskild vikt att deras perspektiv inkluderades genom analys av Samrådsredogörelse för Regionplanen för 2022–2040 och Länsstyrelsen Skånes årsredovisningar från 2025 samt 2024. Regionens och Länsstyrelsens perspektiv representerades även genom telefon och e-post. Valet av vilka kommuners styrdokument som studerats har gjorts till följd av fastställandet av vilka kommuner som medverkat i intervjustudien.

Kommunernas översiktsplaner och samrådsredogörelsen för regionplanen redovisar ställningstaganden och framtidsvisioner som formas av den lokala och regionala politiken. Dessa dokument är relevanta för denna studie eftersom de ger en övergripande bild över hur kommuner och regionen avser att utvecklas, samt vilka prioriteringar och avvägningar som görs i den fysiska planeringen. Samrådsredogörelser har varit viktiga dokument att analysera eftersom de ger en inblick i kommunikationen mellan aktörerna. Samtliga dokument har valts ut i syfte att belysa hur samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten uttrycks i planeringsunderlag.

Tabell 2. Dokument som studerats i arbetets dokumentstudie

Dokumenttyp	Titel	Ansvarig utgivare	Utgivningsår
Översiktsplan (samrådshandling)	ÖVERSIKTSPLAN LANDSKRONA STAD - tätorter och landsbygd 2040	Landskrona stad	2025
Översiktsplan	Lunds kommuns översiktsplan	Lunds kommun	2025
Granskningsutlåtande	Utlåtande av granskning för Lunds översiktsplan som ägde rum under februari och mars 2025	Lunds kommun	2025
Samrådsredogörelse	Samrådsredogörelse Redogörelse av samråd för Lunds översiktsplan som ägde rum under mars och april 2024	Lunds kommun	2024
Översiktsplan	Översiktsplan för Kristianstad stad, del A, B & C	Kristianstad stad	2021
Samrådsredogörelse	SAMRÅDSREDOGÖRELSE För ändring av översiktsplan för Kristianstad stad	Kristianstad stad	2021
Översiktsplan	Översiktsplan för Malmö 2023	Malmö stad	2023
Samrådsredogörelse	ÖVERSIKTSPLAN FÖR MALMÖ Samrådsredogörelse mars 2022	Malmö stad	2022
Samrådsredogörelse	Regionplan för Skåne 2022 - 2040 Samrådsredogörelse	Region Skåne	
Redovisning	Årsredovisning 2025	Länsstyrelsen Skåne	2026
Redovisning	Årsredovisning 2024	Länsstyrelsen Skåne	2025
Redovisning	Försvarsmaktens redovisning av uppgift 31 i regleringsbrevet för budgetåret 2021 – Samverkan i samhällsplaneringen	Försvarsmakten	2022

2.4 Arbetsfördelning

Under studiens genomförande har arbetet fördelats jämnt mellan oss författare, och samtliga delar av studien har i huvudsak genomförts gemensamt. Praktiska moment, såsom e-postkorrespondens och kontakt med respondenter, har delvis hanterats individuellt, medan båda författarna har deltagit vid samtliga intervjuer och handledningstillfällen. Kodningen av materialet från såväl intervjuer som dokumentstudier genomfördes initialt individuellt, varefter kodningarna jämfördes och diskuterades gemensamt för att nå ett samlat material. Även skrivprocessen har bedrivits växelvis, där olika delar har författats individuellt och därefter gemensamt granskats och reviderats. Kartorna har gemensamt tagits fram i programmet QGIS.

3 Bakgrund och tidigare forskning

Detta avsnitt avser att ge en beskrivande bakgrund om civil-militär samverkan i svensk planeringskontext för att ge läsaren en förståelse för dess strukturer, drivkrafter och dynamiker. Bakgrunden redogör även för tidigare forskning om civil-militär samverkan som beskriver vilket kunskapsläge forskningen om civil-militär samverkan befinner sig i idag. Den tidigare forskningen som redovisas har bedömts vara relevant för syftet att studera samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i samhällsplaneringsfrågor.

3.1 Civil-militär samverkan i Sverige

3.1.1 Nutida civil-militär samverkan

Diskursen kring civil-militär samverkan utgår oftast från ett totalförsvarsperspektiv och handlar då om samverkan mellan det civila och militära försvaret i frågor om kris- och krigsberedskap. Även i praktiken har civil-militär samverkan skett främst i kris- och beredskapsförmågehöjande syfte. Civil-militär samverkan i planeringsprocesser inom samhällsplanering och fysisk planering är ett relativt outforskat kunskapsområde (Cedergren m.fl., 2025), trots att samhällsplaneringen och den fysiska planeringen har en viktig roll i totalförsvarsuppbyggnaden (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2024). Flera officiella dokument och policyer betonar att det finns ett samtida behov av ökad och stärkt samverkan mellan civila och militära aktörer för att stärka totalförsvaret och förbättra förutsättningarna för svensk motståndskraft (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2024; Myndigheten för totalförsvarsanalys, 2025), men samverkan är varken enkelt eller problemfritt.

För att underlätta samverkan mellan civila och militära aktörer trädde år 2022 en ny, nationell strukturreform för civilt försvar och krisberedskap i kraft (Myndigheten för totalförsvarsanalys, 2024). Den nya strukturen består bland annat av nya plattformar för erfarenhetsutbyte mellan civila och militära aktörer. Dessa plattformar består av nationella beredskapssektorer samt en geografisk indelning av länsstyrelser i sex civilområden, med utpekade länsstyrelser som civilområdesansvariga (Myndigheten för totalförsvarsanalys, 2025). Skåne tillhör Södra civilområdet där civilområdesansvarig är Länsstyrelsen Skåne (Länsstyrelsen Skåne, u.å.). Strukturreformen är riktad till att stimulera det civila försvaret genom att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden och att stärka samordningen (Myndigheten för totalförsvarsanalys, 2025). Att den civila sektorn stärks internt är en förutsättning för att förbättra Sveriges totalförsvar, och det underlättar samverkan med militära aktörer. Däremot räcker det inte att bara stärka den civila sektorn utan det krävs att samspelet mellan sektorerna analyseras, då samverkan mellan civila och militära intressen i samhällsplanering

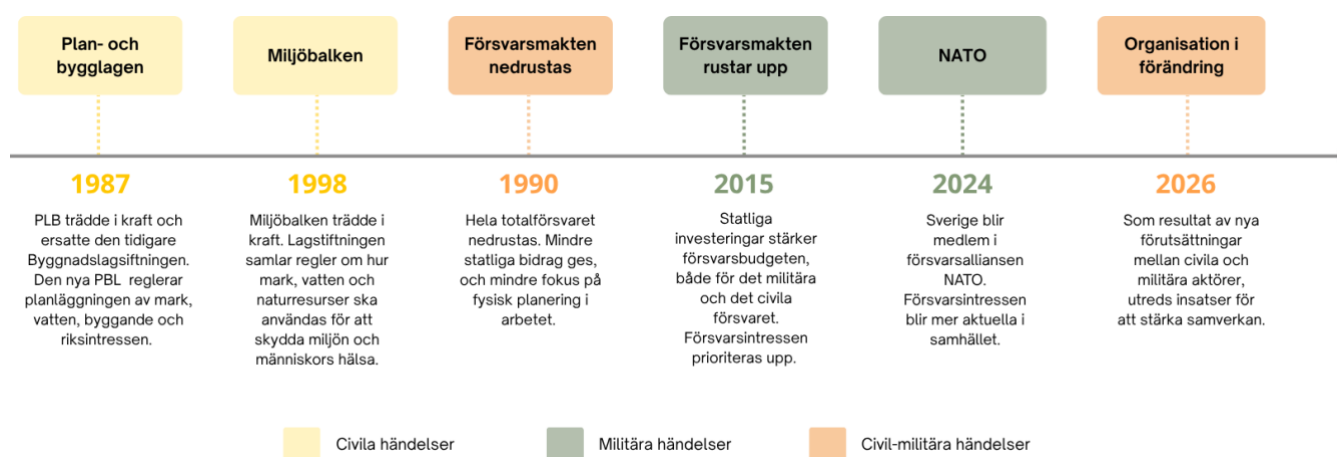
är en förutsättning för en hållbar förvaltning av det fysiska landskapet såväl som ett resilient och hållbart totalförsvaret.

Den senaste forskningen om civil-militär samverkan i samhällsplaneringsprocesser belyser att det finns kunskapsluckor avseende vilka de främsta utmaningarna är (Cedergren m.fl., 2025). Forskaren Hanna Deiacó (2024) vid Försvarshögskolan menar att en central utmaning är de relationella dynamikerna som finns mellan de civila och militära aktörerna. Deiacó (2024) lyfter i sin avhandling, *Rethinking Civil-Military Collaboration: A Relational Practice Approach to Total Defence in Sweden*, att underliggande relationella dynamiker spelar en central roll för hur civil-militär samverkan formas och att förvaltningen av dessa civil-militära utmaningar ofta har förbisetts i forskningen. Deiacó (2024) påstår att civila respektive militära synsätt motsätter varandra vilket medför spänningar som i sin tur påverkar hur samverkan ser ut i praktiken. Även Victor Tillberg, Berndtsson & Tillberg (2025) menar i sin forskningsartikel, *Navigating Collaboration: Understanding Civil-Military Interactions in Swedish Total Defence From a Security Network Perspective*, att fokuset i forskningen om civil-militär samverkan bör vara på att studera aktörernas perspektiv. Vidare lyfter de att empirisk forskning som belyser de relationella aspekterna av samverkan är nödvändig då forskningsområdet är begränsat. Omorganiseringarna som sker i totalförsvarsstrukturerna, i synnerhet den tidigare nämnda strukturreformen från år 2022, påverkar de strukturella och relationella villkoren (Victor Tillberg, Berndtsson och Tillberg, 2025). Vilket ytterligare utgör incitament för att studera samspelet mellan civila och militära aktörer i en tid för förändring.

De senaste fem åren kan man se en ökning av insatser och investeringar dels för att främja totalförsvarsperspektivet i samhällsplanering, dels för att främja Försvarsmaktens position i samhällsplaneringen. Exempelvis har Myndigheten för civilt försvar (2024), tillsammans med andra aktörer däribland Länsstyrelsen Skåne, Lunds kommun och Försvarsmakten, tagit fram vägledningen *Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen - med fokus på den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen*. Vägledningen riktar sig främst till samhällsplanerare och beredskapssamordnare, om hur de tillsammans kan arbeta för att ta hänsyn till totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen. Detta visar att myndigheter, offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten samverkar på strategisk nivå för att forma arbetssätt som ska verkställas på regional och kommunal planeringsnivå. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2027 presenteras en ökning av civilanställd personal med ca 15% mellan varje intervall från 2025 till 2030, till 2035 (Försvarsmakten, 2026a). Vidare påpekar Försvarsmakten (2026a) i budgetunderlaget att det finns osäkerheter i uppfyllande av myndighetens målsättningar inom infrastrukturförsörjning. Dessa osäkerheter grundas i Försvarsmaktens beroendeställning till kommunala och statliga

bygglovsprocesser, samt tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet, som Försvarmakten menar riskerar försvåra deras möjligheter att utföra sina uppdrag. Försvarmakten beskriver även att: ”*Det föreligger risk för att målkonflikter uppstår mellan samhällets fysiska planering och Försvarmaktens behov av verksamhet*” (Försvarmakten, 2026a, s. 64). Det är inte bekräftat, men mot denna bakgrund är det rimligt att anta att ökningen av civilanställd personal i Försvarmakten, som presenteras i budgetunderlaget, delvis innefattar befattningar som arbetar med fysisk planering för att de därmed ska kunna förutse och hantera nämnda osäkerheter och risker kopplade till fysisk planering.

För att tydliggöra den historiska upptrappningen visar Figur 1 en tidslinje över viktiga händelser som har varit viktiga för vart samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten står idag.



Figur 1. Tidslinje över viktiga händelser för samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten. Illustrerad av Gry Lindgren & Linnea Bumsch, 2026.

3.1.2 Upprustning av totalförsvaret förutsätter ökad och effektiviserad civil-militär samverkan

Det svenska försvaret genomgår just nu en skyndsam upprustning, på grund av det försämrade säkerhetspolitiska läget (Regeringskansliet, u.å.). Som en reaktion på det försämrade världsläget ansökte Sveriges riksdag om medlemskap i försvarsalliansen NATO (Försvarmakten, 2026b). Sedan 2024 är Sverige ett av 32 medlemsländer i organisationen. Som medlem i NATO deltar Sverige i gemensamma styrkor, övningar och försvarsplanering med andra medlemsländer både på plats i andra länder och i Sverige. Medlemskapet sätter nya krav på det civila försvarets förmågor, och påverkar den fysiska planeringen genom att värdlandsstödet förutsätter bland annat fungerande transportvägar och annan infrastruktur (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2024). Fungerande samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten är av stor betydelse för att Sverige ska uppnå NATO:s krav på den fysiska planeringen och för att fortsätta Sveriges upprustning

av totalförsvaret. Sveriges anslutning till NATO innebär att landet förväntas investera i enlighet med NATO-alliansens prioriteringar och framtida målsättningar (Cedergren m.fl., 2025). Den fysiska samhällsplaneringen spelar en central roll i detta arbete, både för att stärka det civila försvaret och för att utveckla den militära förmågan. Cedergren m.fl. (2025) menar dock att beredskapsarbetet ofta bedrivs separat från ordinarie samhällsplanering.

Nationell fysisk planering är en intressant dimension som är relevant att adressera när det gäller civil-militär samverkan i samhällsplanering, eftersom det har börjat undersökas på nytt i samband med upprustningen av totalförsvaret. År 2023 offentliggjordes förstudien *Nationell fysisk planering* (Ds 2023:28), genomförd av Lena Erixon på uppdrag av regeringen (Ds 2023:28). Förstudien utreder bland annat problematiker som uppstår i planering när samverkan behöver ske mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten, i synnerhet problematik rörande sekretessklassad information. Erixon (Ds 2023:28) förklarar att kärnan i den fysiska planeringspraktiken handlar om att samla all tillgänglig information om ett område för att kunna göra avvägda ställningstaganden och fatta väl informerade beslut om den bästa användningen av mark och vatten. Samma princip gäller för stadsutvecklingsprojekt och andra åtgärder som ryms inom ramarna för samhällsplanering. Försvarsmakten är dock en myndighet vars planeringsunderlag ofta omfattas av sekretess vilket innebär att underlagen behöver hanteras på särskilda sätt i planeringen (Ds 2023:28). Erixon (Ds 2023:28) förklarar att det tidigare har funnits väl utarbetade processer för hur sekretessbelagd information ska hanteras mellan Försvarsmakt, länsstyrelse och kommun, men att kunskapen under de senaste 20 åren har gått förlorad. Kompetensen behöver enligt Erixon (Ds 2023:28) återuppbyggas i dagens läge. Erixon (Ds 2023:28) menar att den förlorade kompetensen kring hantering av sekretessbelagd information gör det svårare att värna om de värden som omfattas av sekretess i samhällsplaneringen. Det leder i sin tur till en stor arbetsbelastning hos Försvarsmakten, samtidigt som det finns en frustration hos kommunerna på grund av långa svarstider och avslag på ansökningar som kommunerna inte heller tycker motiveras tillräckligt (Ds 2023:28). Oavsett syn på nationell planering pekar Erixon ut en samtida problematik i civil-militär samverkan i samhällsplaneringen, och behovet av att arbeta mer proaktivt med det på en nationell skala.

3.1.3 Formella och informella processer inom civil-militär samverkan i samhällsplanering

I flera samhällsplaneringsprocesser är det enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) obligatoriskt att det sker en remissmässig samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Dessa planeringsprocesser innefattar upprättande av översiktsplan och detaljplan, samt handläggning

om bygglov, marklov och åtgärder inom eller i anslutning till totalförsvarets militära riksintressen (Boverket, 2026a). Syftet med remisserna är att dels informera Försvarmakten om planerade åtgärder som kan vara av intresse för dem. Dels ge Försvarmakten möjlighet att yttra sig över åtgärder som riskerar att påverka deras verksamhet (Boverket, 2026a). Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) ställer även krav på att kommunen, vid upprättande av översiktsplaner och detaljplaner, ska redovisa de riksintressena för totalförsvaret som finns i kommunen och hur de ska tillgodoses. Likaså ställer plan- och bygglagen krav på regionen vid upprättande av regionplan (Boverket, 2024b). Regionplanen ska enligt 7 kap. 2 § i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) ange grunddrag för mark- och vattenanvändning och riktlinjer för den fysiska planeringen som har betydelse för länet, samt utgöra en vägledning för beslut om bland annat översiktsplaner och detaljplaner. Regionplanen ska redovisa hur hänsyn har tagits till riksintressen, däribland riksintresset för totalförsvaret. Den ska också redovisa hur andra mål, planer och program på nationell, regional och kommunal nivå har beaktats i relation till en hållbar utveckling (Boverket, 2024b). Boverket (2024b) skriver att samma krav på samråd och granskning gäller för regionplaner som för översikts- och detaljplaner, vilket innebär att Försvarmakten bör ges samma möjlighet att yttra sig över regionplanen på motsvarande sätt som i kommunala planeringsprocesser. Försvarmakten (2019) menar att den formella samverkan i form av remisser är ett välfungerande system för dem, kommuner och länsstyrelser i planeringsprocesser.

Enligt Victor Tillberg, Berndtsson & Tillberg (2025) har civila aktörer och Försvarmakten deltagit i olika samverkansformer allt oftare under de senaste åren. Detta beror på att totalförsvaret befinner sig i en process av uppbyggnad, vilket ställer högre krav på en effektiv samverkan mellan civila aktörer och Försvarmakten. Dessa samverkanstillfällen kan beskrivas som informella, eftersom de till skillnad från remissförfarandet inte regleras i plan- och bygglagen. Vidare menar Victor Tillberg, Berndtsson & Tillberg (2025) att det ökade engagemanget i att delta i olika samverkansformer har haft en positiv effekt på arbetet mellan civila aktörer och Försvarmakten. Samtidigt har det lett till nya utmaningar, eftersom de nya rutinerna innebär en högre belastning på aktörernas resurser. Dessa utmaningar är inte nödvändigtvis negativa, utan kan synliggöra underliggande problem. Offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten möts sannolikt i olika forum och gemensamma möten. Samtidigt är kunskapen begränsad om hur den informella samverkan mellan dessa aktörer fungerar i praktiken.

3.2 Kommunen, regionen, länsstyrelsen och Försvarsmaktens roller i samhällsplaneringen

I samhällsplanering har kommunen en drivande roll eftersom de enligt plan- och bygglagen ska upprätta planer för den fysiska planeringen inom kommunens gränser. Kommunen ansvarar för den lokala planeringen och utvecklingen (Boverket, 2023a). Regionen har också en drivande roll i samhällsplaneringen då deras uppgift är att ta fram en samordnad plan för regionens fysiska planering, som säger vilken strategisk riktning regionen ska följa i utveckling och utbyggnad inom regionens kommuner (Region Skåne, 2026b). Länsstyrelsen företräder de statliga intressena men verkar på regional nivå, vilket innebär att de granskar kommunala och regionala planer, så att de följer de nationella intressena. Länsstyrelsen har också en vägledande roll genom att stödja kommuner och regioner i hur de bör beakta de nationella intressena i deras planer (Länsstyrelsen Skåne, u.å.). Försvarsmakten är en betydande aktör i samhällsplaneringen på grund av att de har ett omfattande behov av mark- och vattenområden. Försvarsmaktens roll i samhällsplanering grundar sig även i deras geografiskt utbredda riksintresseanspråk, som kan hamna i konflikt med användning och utveckling av mark- och vattenområden för andra samhällsintressen. Tabell 3 visar information om offentliga planeringsaktörer och Försvarsmaktens huvudroller och ansvarsområden i samhällsplaneringskontext. Utifrån strukturen i Tabell 3 ämnar denna studie kartlägga en mer detaljerad och praktisk bild av hur samband ser ut mellan kommuner, Region Skåne, Länsstyrelsen Skåne och Försvarsmakten i samhällsplaneringsprocesser i Skåne.

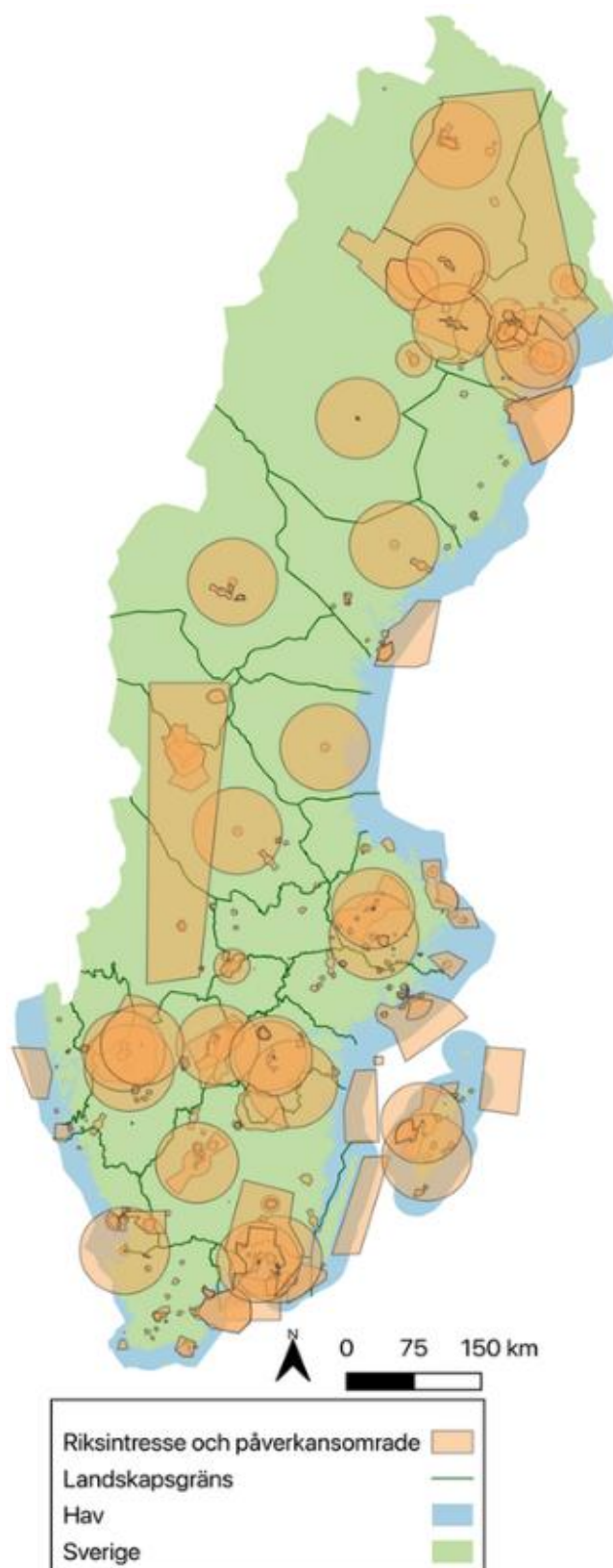
Tabell 3. Offentliga planeringsaktörer och Försvarsmaktens huvudroller och ansvarsområden i samhällsplaneringskontext

AKTÖR	HUVUDROLL	TYP AV ANSVAR/UPPDRAG
KOMMUN	Bestämmer mark- och vattenanvändning	Ansvarar för fysisk planering och utveckling lokalt inom kommunens gränser enligt PBL
REGION	Regional utveckling och infrastruktur	Strategisk regional samordning och regionalt utvecklingsansvar enligt 7 kap. PBL
LÄNSSTYRELSE	Statlig tillsyn och samordning	Granskar om kommunala och regionala planer följer lagar och nationella intressen (t.ex riksintressen)
FÖRSVARSMAKTEN	Tillgodose totalförsvarets behov	Yttrar sig om påverkan på militär verksamhet, eller riksintresse för totalförsvaret

3.2.1 Riksintressen

Försvarmakten ansvarar för att identifiera mark- och vattenområden som är av intresse för totalförsvarets militära del (Försvarmakten, 2026c). Områden som pekas ut som riksintressen för totalförsvaret bedöms vara av nationell betydelse och innehålla värden och kvaliteter som är nödvändiga för Sveriges skydd (Försvarmakten, 2026c). Riksintressen gör det möjligt för staten att bevaka och påverka områden med särskild betydelse. Riksintressen som är av betydelse för Försvarmakten består bland annat av skjut- och övningsfält, flygplatser samt olika typer av militära anläggningar. Det är områden med funktioner för att träna, öva och utbilda militär personal samt för att genomföra skarpa insatser. Stora delar av Sverige täcks av riksintressen och påverkansområden som berörs av totalförsvaret (se Figur 2) (Försvarmakten, 2022b). Försvarmakten (2026c) menar att riksintressen bör skyddas i största möjliga utsträckning från åtgärder som kan äventyra dess värden. Områden som omger riksintressen kallas påverkansområde och innebär det område runt om ett riksintresse som kan påverkas av eller påverka den militära verksamheten. Försvarmakten (2026c) beskriver att ett påverkandeområde kan variera i storlek beroende på den verksamhet som bedrivs.

I enlighet med 3 kap. 9 § i miljöbalken redovisar Försvarmakten riksintressen för totalförsvarets militära del (Försvarmakten, 2022c). Många riksintressen som berörs av Försvarmakten redovisas öppet för allmänheten (Försvarmakten, 2026c) i en så kallad *Riksintressekatalog*. Det finns även riksintressen som berörs av 15 kap. 2 § i offentlighets- och sekretesslagen, vilket innebär ett område vars specifika funktion inte får



Geografiska data: Försvarmakten, 2025; Översiktskarta, 2021, © Lantmäteriet.

Figur 2. Riksintressen och Försvarmaktens påverkansområden i Sverige. Kartografer: Gry Lindgren & Linnea Bumsch, 2026.

redovisas av sekretesskäl. Riksentressen som inte kan redovisas öppet kallas för ”riksintressen som omfattas av sekretess” (Försvarmakten, 2022c).

Dessa riksentresseområden har också ett påverkansområde, vilket redovisas som ett Ö-område (övrigt riksentresse). Ö-området visar det geografiska område där åtgärder kan påverka eller påverkas av ett riksentresse.

Alla områden som berörs av riksentresse ska redovisas i kommunens översiktsplan och detaljplaner, för att framföra hur de ska tillgodoses (Boverket, 2023b). Försvarmakten reviderar riksentresset för totalförsvaret vid behov, vilket innebär att offentliga planeringsaktörer behöver hålla sig uppdaterade om gällande riksentresseanspråk. Den senaste revideringen gjordes sommaren 2025 (Försvarmakten, 2026d). Under många år har intressen för totalförsvaret inte berört samhällsplaneringen i stor utsträckning då Sverige under lång tid rustat ner sitt försvar (Myndigheten för civilt försvar, 2025d). Idag ser Sveriges säkerhetspolitiska läge annorlunda ut, vilket innebär att samhällsplaneringen i högre grad måste ta hänsyn till totalförsvarets intressen för att uppnå ett stärkt försvar. När olika samhällsentressen vägs mot varandra i fysisk planering är det idag totalförsvarets intressen som ska prioriteras (Försvarmakten, 2026c).

4 Teoretiskt ramverk

Detta avsnitt redogör för det teoretiska ramverket, bestående av teorier och begrepp som ligger till grund för analysen av det empiriska materialet. Det teoretiska ramverket inkluderar teorier som behandlar organisationsstrukturer och olika faktorer som kan påverka samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Syftet med avsnittet är att tillhandahålla analytiska perspektiv för att förstå och tolka på vilka sätt samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten formas i olika planeringsprocesser.

4.1 New Public Governance

New Public Governance är ett styrningsperspektiv som utvecklats av tidigare styrmodeller inom offentlig sektor, särskilt New public management (Torfing m.fl., 2020). Perspektivet har som utgångspunkt att samhällsproblem ökar och präglas av komplexitet. Dessa benämns ofta som *wicked problems*, som kännetecknas av att de är svåra att avgränsa och saknar enkla lösningar. Enligt Torfing (2020) kan sådana problem inte lösas av en enskild aktör, utan det kräver samverkan mellan olika organisationer som besitter olika kompetenser och ansvar. Problem och utmaningar ska hanteras genom nätverk och samverkan där olika aktörer bidrar med sina perspektiv och resurser. Oavsett om ett samhällsproblem kan kopplas direkt till en aktör, påverkar det ofta andra aktörer också, vilket skapar ett ömsesidigt behov mellan organisationer. Vidare menar Torfing (2020) även att samverkan bör ske mellan jämbördiga partnerskap, där organisationer delar samma mål och även visioner till en viss del. En central del i denna struktur är ledarskapets funktion, då ledarens roll ska fokusera på att fungera som en facilitator. Torfing (2020) menar att de organisatoriska gränserna bör minska för att underlätta samverkan mellan olika aktörer. Eftersom studien undersöker samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten är New Public Governance relevant som ett analytiskt perspektiv för att förstå på vilket sätt samverkan och styrning organiseras inom planeringsprocesser, som präglas av komplexa samhällsfrågor och ömsesidiga beroenden mellan och inom organisationerna.

4.2 Faktorer som påverkar civil-militär samverkan

1.1.1 Civila och militära logiker

Det är allmänt känt att civila och militära synsätt i många avseenden skiljer sig åt fundamentalt. Forskarna Victor Tillberg, Berndtsson och Tillberg (2025) beskriver det civil-militära samarbetet i det svenska totalförsvaret som varken enkelt eller problemfritt. Vidare betonar forskningen att respektive

sektor har egna praktiklogiker som bygger på olika uppfattningar om hur totalförsvaret bör bedrivas (Deiaco, 2024; Victor Tillberg, Berndtsson och Tillberg, 2025). Således finns inneboende strukturer som kan försvåra samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten.

Deiaco (2024) förklarar att den militära logiken fokuserar på krig, strid och behovet av att bygga upp förmågor som har gått förlorade under de senaste decenniernas nedrustning. Den civila logiken betonar i stället att det civila försvaret bör bygga vidare på den befintliga civila krisberedskapen (Deiaco, 2024). Under perioden som det militära försvaret i Sverige nedrustades minskade befolkningens anslutning till Försvarmakten (Deiaco, 2024). Samtidigt förändrades militärens arbetsuppgifter från att vara organiserad kring krig och strid till att vara mer organiserade kring att stödja civila krissituationer, t.ex. att bekämpa terrorism och att leverera humanitärt stöd. Gällande den civila sidan utvecklades organiseringen till att kretsa kring fredstida krissituationer vilket ledde till att den civila förvaltningen av totalförsvaret formats utifrån en vardaglig krislägesberedskap. Deiaco (2024) menar att återuppbyggnaden av totalförsvaret innebär en särskild utmaning. Det handlar om att återgå till ett synsätt där hela organiseringen, särskilt de civila aktörerna behöver ta höjd för krig och väpnad konflikt. I ett samhällsplaneringssammanhang kan det innefatta att i högre grad integrera försvarsintressen i den fysiska planeringen, eller att ge fysiska förutsättningar för värdlandsstöd till NATO. Eftersom militär verksamhet är kärnan i Försvarmakten finns kunskap och kompetens om krigsförberedelser i en större utsträckning kvar än hos civila aktörer, där den kompetensen kan ha gått förlorad under en längre nedrustningsperiod. Deiaco (2024) skriver att detta leder till att Försvarmakten försöker få ökat inflytande över hur det civila försvaret organiseras.

Utifrån resonemanget ovan är det tänkbart att Försvarmakten, i samverkan med offentliga planeringsaktörer, försöka styra samhällsplaneringen i en riktning som de anser gynnar totalförsvaret. I linje med detta beskriver Victor Tillberg, Berndtsson & Tillberg (2025) att civila och militära logiker skiljer sig i deras förvaltningsprinciper för totalförsvaret. Det grundas i att den militära logiken fokuserar på att återuppta tidigare förmågor, medan den civila logiken i högre grad innebär att skapa, samordna och förvalta nya strukturer.

4.2.1 Maktrelationer

Forskaren Olga Stepanova (2019) påpekar i sin artikel *Konflikthantering i stadsplanering: Betydelsen av kunskapsintegrering för flernivåstyrning* att skillnader i maktstrukturer är inbyggda i en stadsorganisation. Det gör olika maktstrukturer till en naturlig del av planeringsutmaningar som tillhör den urbana komplexiteten. Deiaco (2024) och Victor Tillberg, Berndtsson & Tillberg (2025) beskriver att maktrelationen mellan civila aktörer och Försvarmakten som asymmetrisk och präglad

av en pågående utmaning om inflytande, erkännande och rätten att definiera hur totalförsvaret bör utövas. Maktrelationen bygger dels på formella mandat, och dels på fördelningen av olika former av kapital (Deiaco, 2024; Victor Tillberg, Berndtsson och Tillberg, 2025).

I samhällsplanering besitter de offentliga planeringsaktörerna olika formella mandat. I planeringsprocesser har kommunen exempelvis oftast mer makt i förhållande till andra samverkansaktörer, eftersom de både är en intressent men också beslutsfattare för hur marken ska användas (Stepanova, 2019). Planmonopolet är på så vis ett verktyg och en trygghet som kan säkerställa kommunens hierarkiska nivå i planeringsprocesser. Å andra sidan besitter Försvarmakten en indirekt makt i samhällsplaneringen eftersom de styr riksintresseanspråket för totalförsvaret (Försvarmakten, 2026c), som kommunen i sin tur är skyldig att ta hänsyn till enligt lag (Boverket, 2023b). Utifrån det resonemanget skulle kommunens planmonopol utmanas av att Försvarmakten tar ett strängare förhållningssätt till riksintressen. Vilket kan kopplas till Försvarmaktens expansion och Sveriges medlemskap i NATO som förstärker Försvarmaktens intressen i samhällsplaneringen.

Deiaco (2024) menar dock att maktstrukturer mellan civila aktörer och Försvarmakten också bör adresseras bortom det faktum att maktförhållanden förknippas till olika formella mandat, eftersom andra former av kapital också spelar en stor roll i relationen mellan civila aktörer och Försvarmakten. En form av kapital som Deiaco (2024) menar är påtaglig i relationen mellan civila aktörer och Försvarmakten, är det symboliska maktkapitalet. Det handlar om symboliska värden som kan erhållas från olika grunder. Exempelvis har krig och strid ett högt symboliskt värde, och är en central aspekt som påverkar relationen mellan civila aktörer och Försvarmakten (Deiaco, 2024). Krig och strid är Försvarmaktens expertis. Civila aktörer, trots deras roll inom det civila försvaret, kan inte göra samma anspråk på krig och strid eftersom det civila försvaret inte är menat att stå vid frontlinjen. Dessutom har det civila försvaret i Sverige inte någon erfarenhet av höjd beredskap i händelse av krig i modern tid. Victor Tillberg, Berndtsson & Tillbergs (2025) forskning visar att civila aktörer som har samverkat med Försvarmakten i beredskapssammanhang har upplevt vissa problem. De beskriver att anställda i Försvarmakten i vissa fall har utnyttjat sin maktposition genom att visa låg tillit till civila aktörers förmågor vid händelse av höjd beredskap. Vare sig Försvarmakten avsiktligt nyttjar sin maktposition eller ej, ger det symboliska kapitalet av krig Försvarmakten en legitimitet som är svår för offentliga planeringsaktörer att utmana.

Vidare, menar Deiaco (2024) att makten att bestämma över hur processer och aktiviteter inom totalförsvaret ska utföras i relation till krig och kris är fundamentalt då den ytterligare stärker Försvarmaktens position. Deiacos (2024) resultat visar att totalförsvarsplanering sker på

Försvarsmaktens villkor. Samverkan ses alltså inte som ett neutralt verktyg, utan som en pågående förhandling om makt, resurser och rätten att definiera vad totalförsvar innebär i praktiken.

4.2.2 Organisatorisk förståelse och samordning

Eftersom de offentliga planeringsaktörerna och Försvarsmakten är organiserade utifrån olika styrningsformer och olika organisationsstrukturer. Kan även teorier om vertikal och horisontell samordning användas för att analysera på vilket sätt detta påverkar informationshantering och kommunikation i olika planeringsprocesser, vilket i sin tur är viktigt för att förstå förutsättningarna för samverkan.

Larsson m.fl. (2023) har undersökt hur olika faktorer kan påverka samverkan mellan civila och militära aktörer. Studien fokuserar på att undersöka hur socialpsykologiska aspekter påverkar samspelet i informella arbetsprocesser. Ett tydligt hinder för samverkan är bristande förståelse för andra organisationers verksamhet. När det saknas insikt i hur andras arbetsprocesser är uppbyggda och vilka arbetsmetoder som tillämpas, försvåras möjligheten att etablera ett effektivt samarbete. Bristande förståelse mellan aktörer är en svårighet, vilket kan förklaras av att arbetsuppgifter, strukturer och arbetssätt ofta skiljer sig mellan olika organisationer. Denna problematik är inte enbart begränsad till samverkan mellan olika aktörer, det kan även förekomma internt. Inom samma organisation kan tjänstepersoner med olika befattningar sakna insikt i varandras ansvarsområden och arbetsuppgifter. Detta kan försvåra både intern och extern samverkan. Vidare förklarar Larsson m.fl. (2023) att utbildningar och övningar är viktiga faktorer för att öka förståelsen mellan olika aktörer som samverkar med varandra. Genom insatser som utbildningar får aktörerna möjlighet att förbättra insikten i varandras arbetssätt, vilket kan underlätta samverkan i de situationer där det finns behov. Utöver utbildning lyfts även vikten av tydliga gränser och ansvarsområden, som kan minska osäkerheter kring ansvarsfördelningen. När det finns osäkerhet kring vem som ansvarar för vad, kan det leda till tveksamhet och ineffektivitet i arbetet. Larsson m.fl. (2023) betonar att en gemensam förståelse är avgörande för att möjliggöra effektiv samverkan. Att dela en liknande uppfattning om ett ämne, ett område eller en organisation skapar förutsättningar för att alla involverade parter ska kunna befinna sig på en liknande kunskapsnivå. När en sådan gemensam grund finns blir det lättare att hantera situationer där olika aktörer har skilda åsikter, eftersom det finns en gemensam referensram att utgå från. En delad förståelse underlättar därmed dialog, minskar missförstånd och bidrar till mer konstruktiva samarbeten. Utöver ökad förståelse är även informellt ledarskap en viktig faktor till samverkan. Det handlar inte främst om vem som formellt har högst position, utan vem som faktiskt träder fram och bygger broar mellan olika aktörer (Larsson m.fl., 2023). Det informella ledarskapet

sker ofta utanför de bestämda arbetsuppgifterna, men det beskrivs vara en avgörande faktor för om samverkan faktiskt uppstår.

Denna studie tar inspiration från Larsson m.fl. (2023) för att identifiera olika arbetsroller hos offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Genom att analysera hur förståelsen mellan olika aktörer ser ut kan studien bidra till en ökad insikt i hur samverkan faktiskt fungerar i praktiken mellan de offentliga planeringsaktörerna och Försvarsmakten i Skåne.

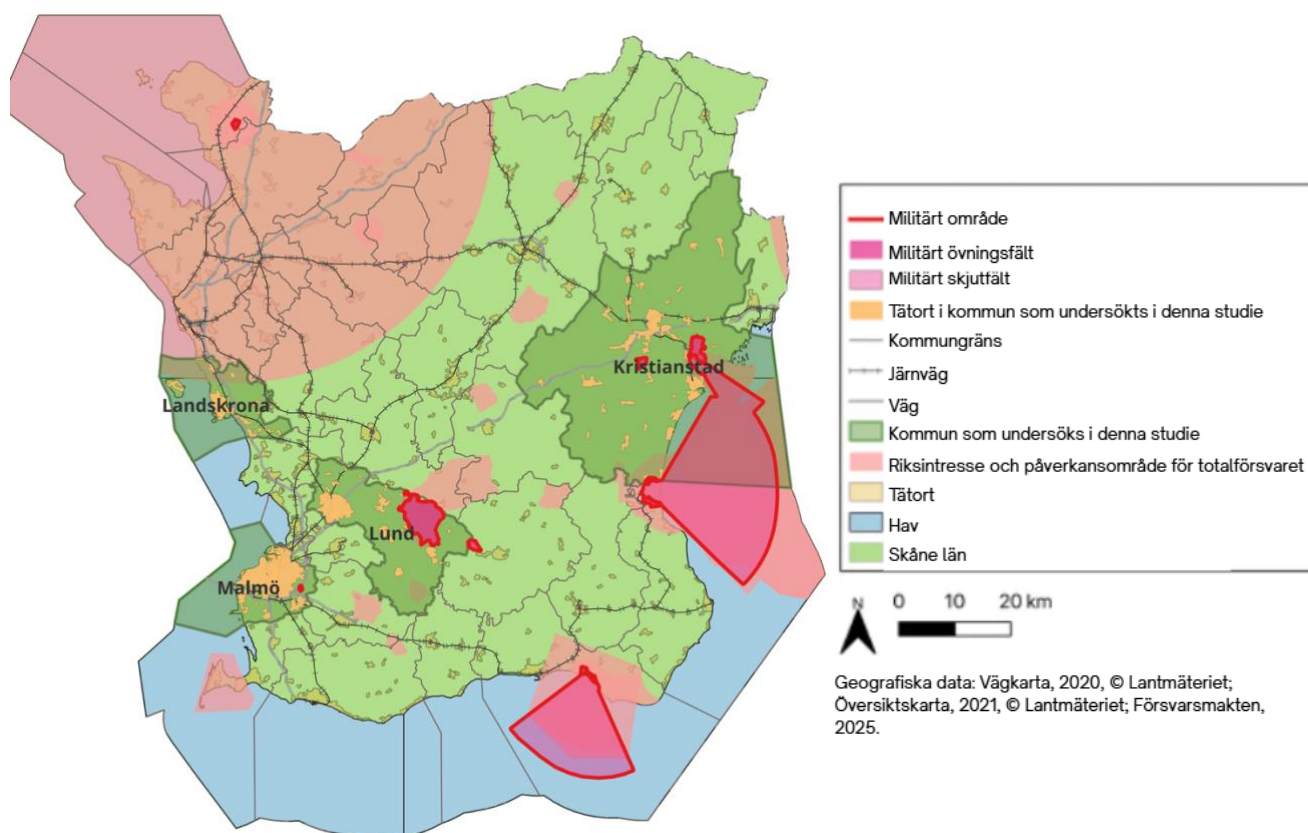
5 Resultat

I detta avsnitt presenteras studiens empiriska material. Inledningsvis presenteras en översikt av de studerade aktörernas geografiska och organisatoriska förutsättningar för civil-militär samverkan i samhällsplaneringsprocesser. Därefter presenteras offentliga planeringsaktörernas och Försvarmaktens perspektiv och uppfattningar om samverkan med varandra, under tre tematiska rubriker.

5.1 Bakgrund om offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten i Skåne

I detta delavsnitt presenteras en översiktlig bakgrund om de studerade aktörernas geografiska och organisatoriska förutsättningar för civil-militär samverkan. Detta eftersom de studerade aktörernas olika uppdrag och unika förutsättningar påverkar när och hur samverkan utspelar sig. En karta över de studerade kommunerna i Skåne visas i Figur 3.

5.1.1 Kommuner i Skåne



Figur 3: Karta över Skåne län som visar de kommuner som medverkar i studien samt militära områden och riksintressen kopplade till totalförsvaret. Kartografer: Gry Lindgren & Linnea Bumsch, 2026.

5.1.1.1 Landskrona

Landskrona stad är belägen i västra Skåne med kust mot Öresund. Utöver kommunens territorium på fastlandet ingår även ön Ven i Öresund som ligger mellan Skåne och Danmark. I Landskrona stad pågår en framtagning av en ny översiktsplan som sträcker sig mot 2040. Idag finns ett förslag på den nya översiktsplanen, som vid årsskiftet 2025–2026 har varit ute på samråd, den färdiga versionen beräknas vara färdig för antagande år 2027 (Landskrona stad, 2025a). I förslaget för den nya översiktsplanen förväntas kommunens befolkning öka med minst 5% under planperioden (Landskrona stad, 2025a). Kommunen har dolda riksintressen för totalförsvaret och berörs av sekretess vid samverkan med Försvarmakten.

5.1.1.2 Lund

Lunds kommun är beläget i sydvästra Skåne i inlandet. Översiktsplanen i Lunds kommun antogs år 2025 och möjliggör för 30 000 bostäder till 2050 i kommunen, varav en tredjedel i kommunens tätorter och byar på landsbygden (Lunds kommun, 2025). Stora delar av kommunens territorium omfattas av riksintresse för totalförsvaret, och kommunen är den enda i Skåne som har ett regemente. Södra skånska regementet P 7 är ett etablerat regemente och en kraftigt växande arbetsplats i kommunen (Lunds kommun, 2025). Regementet ligger i byn Revinge och det militära området angränsar till flera andra byar och tätorter i kommunen. Försvarmakten bedriver militär verksamhet kring regementet, således är militära övningar vanligt förekommande i området och dess omnejd.

5.1.1.3 Kristianstad

Kristianstads kommun är belägen i nordöstra Skåne. Kommunens geografiska utbredning, som inkluderar både land- och vattenområden, gör den till den ytmässigt största kommunen i Skåne. Kristianstad har kust mot Östersjön som berörs av påverkansområden för Försvarmakten. Inom kommunen är Försvarmakten aktiva, det finns bland annat övningsfält, Rinkabys övnings- och skjutfält och Norra Åsums övningsfält som används av Försvarmakten (Kristianstad stad, 2021) – dessa områden är riksintressen för totalförsvaret. Fälten nyttjas främst av regementet P 7 och hemvärnsförband. Norra Åsum anses vara en viktig resurs vid större militärövningar i nordöstra Skåne. Den gällande översiktsplanen i Kristianstad kommun antogs år 2021 och i den förväntas befolkningen öka med 1% per år till under planperioden (Kristianstad stad, 2021).

5.1.1.4 Malmö

Malmö är belägen i sydvästra Skåne med kust mot Öresund. Malmö stad har det största befolkningsantalet i Skåne, med cirka 370 000 invånare (Malmö stad, u.å.). Översiktsplanen i Malmö stad antogs år 2023 och i den förväntas befolkningen öka i snabb takt, från drygt 350 000 till 500 000

år 2050 (Malmö stad, 2023). Inom kommunen bedriver Försvarsmakten verksamhet vid Husie övningsfält, som används av olika hemvärnsförband till olika övningar. Aktivitetsnivån på området beskrivs som relativt begränsad. Försvarsmaktens intressen berörs även av riksintresset Klagshamns hamn.

5.1.2 Region Skåne

Region Skåne är den sydligaste regionen i Sverige, och är en av tre regioner i Sverige som enligt plan- och bygglagen ska upprätta en regionplan. År 2022 upprättade regionen den första regionplanen för Skåne, *Regionplan för Skåne 2022-2040* (Region Skåne, 2026b). I regionplanen förväntas konkurrensen om mark öka i takt med ökad befolkningstillväxt och utvecklad transportinfrastruktur (Region Skåne, 2022). I regionplanen beskrivs även samverkan mellan olika aktörer som en förutsättning för att regionen ska fortsätta utvecklas och för att uppnå regionens uppdrag. Regionplanen är utformad på en övergripande och strategisk nivå och ska fungera som ett stöd för de skånska kommunerna. Eftersom det är den första regionplanen sedan lagstiftningen infördes, är den utformad med en viss försiktighet (Region Skåne, 2022).

5.1.3 Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Skåne är en statlig myndighet och företräder statens intresse, men verkar på regional nivå. Länsstyrelsen Skåne är civilområdesansvarig i det södra civilområdet i Sverige, vilket inkluderar Skåne, Blekinge, och Kronobergs län (Länsstyrelsen Skåne, 2025). Uppdraget som civilområdesansvarig betyder också att Länsstyrelsen Skåne ska främja samordningen mellan civila och militära aktörer i Skåne. Länsstyrelsen Skånes uppdrag förutsätter en kontinuerlig samverkan med Försvarsmakten såväl som med Region Skåne och länets kommuner.

5.1.4 Försvarsmakten

Inom Försvarsmakten sker arbetet med samhällsplanering på olika nivåer. Det sker centralt vid sektionen för fysisk planering på Försvarsmaktens högkvarter i Stockholm, samt regionalt vid militärregionerna. Denna studie undersöker Södra militärregionen eftersom den omfattar Skåne, och även om likheter sannolikt finns kan resultaten inte direkt svara för hur övriga militärregioner arbetar i praktiken.

5.1.4.1 Central planering vid Högkvarteret i Stockholm

Vid Försvarsmaktens högkvarter finns en avdelning för fysisk planering, där bland annat centrala planerare leder Försvarsmaktens arbete inom samhällsplanering. Det finns ingen samlad, offentlig information om hur sektionen är organiserad. Ur studiens empiri (personlig kommunikation 6, 2026)

framkommer att centrala planerare arbetar mest med formell planering, genom att besvara och besluta kring remisser som inkommer från hela landet. Högkvarteret är den enda nivån inom Försvarmakten som tar beslut gällande planeringsfrågor.

5.1.4.2 Södra militärregionen

Södra militärregionen omfattar Skåne, Blekinge, Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län (Försvarmakten, 2025). Arbetsplatsen för militärregionens stab finns vid Södra skånska regementet P 7 i Revingehed (Försvarmakten, 2025). Södra militärregionenens huvudsakliga uppgifter är bland annat att samverka med samhället på regional nivå, genomföra regional försvarsplanering och stödja samhället. I Södra militärregionens organisation finns en sektion för infrastruktur och fysisk planering (personlig kommunikation 7, 2026).

5.2 Formell och informell samverkan

I detta delavsnitt presenteras den insamlade data från intervju- och dokumentstudien. Avsnitten fokuserar på de olika aktörernas arbetssätt samt hur dessa upplevs av anställda inom kommunen och Försvarmakten.

5.2.1 Formell samverkan

Alla studerade styrdokument från kommunerna, Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne indikerar att de bedriver formell samverkan, genom remisshantering, med Försvarmakten. I Länsstyrelsen Skånes (2024) *Årsredovisning 2024* nämns en gång att Länsstyrelsen Skåne har samverkat med Försvarmakten genom remissförfarande, detta i syfte att utarbeta en regional planeringsinriktning för civil beredskap. I länsstyrelsens uppdrag som företrädare för statens intressen i dialogen mellan stat och kommun (Länsstyrelsen Skåne, 2024), bygger deras arbete på andra kommunikationsvägar som förs på en mer frekvent basis med andra nationella myndigheter (Boverket, 2026b), däribland Försvarmakten. Att Länsstyrelsen Skåne hör Försvarmakten genom remisser för egna planer är inte ett vanligt arbetssätt vilket förklarar varför det bara nämns en gång i dokumentet.

När det gäller Region Skåne nämns det i regionplanens samrådsredogörelse (Region Skåne, u.å.) att Försvarmakten har hörts genom remisser inom processen för upprättandet av regionplanen. I vilka avseenden Region Skåne har hört Försvarmakten, och mer djupgående information om hur remisshanteringen har gått till framkommer inte i dokumenten, men det är rimligt att anta att remisserna angår de riksintressen för totalförsvaret som finns inom regionen. Däremot uttrycker Länsstyrelsen Skåne i regionplanens samrådsredogörelse att Region Skåne behöver fördjupa och utveckla samverkan med Försvarmakten (Region Skåne, u.å.). Exempelvis uttrycker Länsstyrelsen

att Region Skåne bör fråga Försvarsmakten gällande potentiella intressekonflikter i vindkraftsetablering och riksintresset för totalförsvarets militära del som omfattas av sekretess. Region Skåne medverkar inte i denna studie genom någon intervju, men via en kontakt med en tjänsteperson vid avdelningen för regional utveckling framkom att ingen omfattande aktiv dialog förs mellan Region Skåne och Försvarsmakten för tillfället.

Gällande formell samverkan mellan kommuner och Försvarsmakten har de empiriska materialen gett en större mängd resultat. I samtliga studerade kommuners styrdokument påpekas att Försvarsmakten ska samrådas via remiss, se följande citat:

”Det innebär att alla ärenden om höga objekt måste skickas till Försvarsmakten för remiss.”
(Landskrona stad, 2025b, s. 126).

”Alla ärenden avseende höga objekt enligt ovan måste skickas på remiss till Försvarsmakten.”
(Kristianstad stad, 2021, s. 80).

”Det innebär att alla ärenden avseende höga objekt måste skickas på remiss till Försvarsmakten.”
(Malmö stad, 2022, s. 14).

”Inom område med särskilt behov av hinderfrihet ska alla ärenden som rör höga objekt remitteras Försvarsmakten för bedömning av påtaglig skada på riksintresse för totalförsvarets militära del.”; Inom påverkansområde för buller eller annan risk ska alla ärenden oavsett höjd remitteras Försvarsmakten för bedömning av påtaglig skada på riksintresse för totalförsvarets militära del.”
(Lunds kommun, 2025, s. 575)

Citaten visar att det är tydligt för kommunerna att Försvarsmakten ska remitteras i ärenden som gäller höga objekt. I Landskronas översiktsplan (2025b) förklaras att hela landets yta är samrådsområde för höga objekt, vilket är anledningen till att alla sådana ärenden behöver remitteras till Försvarsmakten. Remisser angående höga objekt kallas för hinderremiss och sker enligt Försvarsmakten ofta tidigt i planprocesskedet (Försvarsmakten, 2022a). Försvarsmakten belyser även att de, när det är möjligt, avser att besvara hinderremisser med konkreta förslag på hur planeringsåtgärder kan justeras i syfte att undvika skada på försvars- och riksintressen. Vidare lyfter Försvarsmakten att det är en service som de erbjuder på eget bevåg, utan krav enligt lag, och har byggt upp ett strukturerat system kring sedan 2010 (Försvarsmakten, 2022a). Resultatet ovan visar att samverkan kring hinderremisserna verkar vara tydlig och fungera bra både för offentliga planeringsaktörerna och Försvarsmakten. Att det finns tydliga riktlinjer rörande höga objekt som försvarsintresse i samhällsplanering verkar vara en viktig aspekt som underlättar planeringsprocesser, eftersom det hjälper kommundienstpersonerna

att veta när och hur intresset ska tas hänsyn till. Däremot menar Planhandläggaren i Malmö stad att riktlinjerna inte alltid är tydliga gällande om Försvarmakten behöver höras gällande andra åtgärder (personlig kommunikation 5, 2026). Planhandläggaren uttrycker att de brukar ha specifika riktlinjer som gäller för olika intressen, men inte när det gäller försvaret: *”vi har ingenting som handlar om den här sektorn. [...] Det finns ingenting som stödjer oss, som är skriftligt samlat någonstans”* (personlig kommunikation 5, 2026). Vidare uttrycker Planhandläggaren att det innebär att det helt är upp till den enskilde handläggaren att förstå och bedöma om Försvarmakten bör kontaktas i en pågående planfråga. Planhandläggaren anser att otydligheten i ansvaret utgör ett riskmoment då konsultation med Försvarmakten kan utebli i fall där det kan vara nödvändigt, vilket Planhandläggaren uttrycker *”är väldigt olyckligt”* (personlig kommunikation 5, 2026). Planhandläggaren hade dock inte erfarit att sådan problematik uppstått, vilket kan förklaras av att de vid osäkerhet skickar en extra remiss till Försvarmakten för att säkerställa att det inte blir fel: *”Vi skickar ju på remiss om vi är osäkra, om vi anar att det finns intresse.”* (personlig kommunikation 5, 2026).

Planhandläggaren lyfte även att de vet att *”det planeras på andra håll”* (personlig kommunikation 5, 2026). Här menar Planhandläggaren att riktlinjer planeras på andra nivåer, till exempel hos länsstyrelsen och Boverket, rörande hur totalförsvarets intressen bör tas hänsyn till i den fysiska planeringen. Samtidigt uttryckte Planhandläggaren att de inte vet om det som planeras kommer att påverka deras faktiska planering, och i så fall i vilka avseenden, men att de jobbar på som vanligt tills de får andra direktiv (personlig kommunikation 5, 2026).

I samband med remissförfarandet uttryckte Planhandläggaren även att själva kommunikationen med Försvarmakten upplevs som en envägskommunikation, även om de får svar. Enligt Planhandläggaren är detta dels eftersom det är på planerarens initiativ att kontakta Försvarmakten angående försvarets intressen, dels eftersom remissvaren från Försvarmakten oftast är kortfattade ja eller nej, och dels eftersom remissförfarandet är så pass opersonligt att det inte ens framkommer att det är en person som har tittat på planen som kommunen skickat in till Försvarmakten. Planhandläggaren uttryckte att de i allmänhet inte är vana vid att planera med aktörer som de inte har en mer utbredd kommunikation med, men poängterade att de har accepterat att det är så det är när det gäller Försvarmakten.

Enligt Försvarmakten (2022a) utgörs en stor del av deras arbete inom samhällsplanering av att i planerings-, lov- och tillståndprocesser, besvara remisser från kommuner och länsstyrelser. I

Försvarmaktens (2022a) redovisning om samverkan i samhällsplaneringen 2021 framhåller myndigheten att de lämnar svar i över 3000 formella ärenden per år.

Enligt en Central planerare vid sektionen för fysisk planering på Försvarmaktens Högkvarter arbetar man på central planeringsnivå nästintill uteslutande med remissmässig samverkan med offentliga planeringsaktörer (personlig kommunikation 6, 2026). I Försvarmaktens dokument beskrivs dock att flera olika delar av myndigheten, och i många fall övriga försvarsmyndigheter, deltar i beredningen av dessa formella ärenden (Försvarmakten, 2022a). Detta bekräftas och förklaras ytterligare av en anställd på sektionen för infrastruktur och fysisk planering på Södra Militärregionen, som berättar att den regionala nivån har ansvar för att bereda ärenden men att besluten alltid fattas på central planeringsnivå. Den anställda på Södra militärregionen förklarar även att den centrala nivån tidigare har haft ett större beredningsansvar men att en omorganisering pågår, där beredningen i stort sett helt håller på att övergå till den regionala nivån. Beredningen görs i syfte att stödja beslutsfattandet som sker på central nivå genom att ta fram underlag på regional nivå, vilket sker i informell samverkan med offentliga planeringsaktörer.

5.2.2 Informell samverkan

Informell samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten inom samhällsplanering innefattar den samverkan som sker mellan aktörerna, utanför den formella samverkan som regleras i plan- och bygglagen. I dokumentstudien framkommer att informell samverkan är ett arbetssätt som används av samtliga aktörer som ingår i studien. Försvarmakten beskriver bland annat att de initierar årliga forum och möten. Riktade mot kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter:

”Utöver [...] remisshantering arbetar Försvarmakten aktivt med att informera och samverka med berörda myndigheter, länsstyrelser och kommuner inom samhällsplanering. Exempelvis arrangerar Försvarmakten årligen, sedan år 2013, en konferens med fokus på myndighetens arbete inom samhällsplanering där berörda myndigheter, länsstyrelser och kommuner bjudits in att delta.” (Försvarmakten, 2022a, s. 9).

Länsstyrelsen Skåne arrangerar också möten och seminarier, riktade till kommuner (Länsstyrelsen Skåne, 2025). Under 2025 genomfördes två så kallade Plan33-seminarium, varav ett möte fokuserade på totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen. Seminariet riktade sig mot kommuners planhandläggare och tjänstepersoner som arbetar med beredskapsfrågor, och syftade till att generera kunskap för hur totalförsvaret påverkar den fysiska planeringen. Deltagandet var högt, och länsstyrelsen bedömer arbetssättet som framgångsrikt för att öka förståelsen hos berörda aktörer.

Länsstyrelsen har även tagit fram verktyg med särskild rådgivning som stöd för kommuners arbete med beredskap i planeringen. Avsikten är att rådgivningen ska användas tidigt i planprocesserna, vilket kan minska behovet av omfattande prövningar av detaljplaner. Etablerad vägledning kan därmed hjälpa kommunerna att effektivisera planeringsprocesserna. Beredskapssamordnaren i Kristianstad kommun (personlig kommunikation 2, 2026) menar att insatser som Plan33-seminariet av Länsstyrelsen var mycket givande och att Länsstyrelsen är en väsentlig aktör när det kommer till att stödja samverkan mellan kommun och Försvarsmakten. Samtidigt uttrycker Planhandläggaren i Malmö att denne hade förväntningar om att Plan33-seminariet skulle ge tydligare direktiv kring hur totalförsvarets intressen påverkar planeringen, i vilka avseenden det påverkar, och hur de kan arbeta för att ta hänsyn till dessa intressen (personlig kommunikation 5, 2026). Men att dessa förväntningar inte möttes: *”det var det jag hade hoppats av seminariet hos Länsstyrelsen också, att vi hade fått lite mer tydliga direktiv”* (personlig kommunikation 5, 2026).

Översiktsplanerare från Lunds kommun och Kristianstad kommun beskriver att det lokalt sker fysiska möten mellan kommunen och Försvarsmakten i samhällsplaneringsfrågor. Det sker både inom ramarna för formella planeringsprocesser såsom översiktsplan och detaljplan, och i andra sakfrågor, projekt eller processer (personlig kommunikation 1 & 4, 2026). Exempelvis uttrycker Översiktsplaneraren i Kristianstad att samarbetena kan syfta till att samordna förvaltning av skötsel av naturen vid militära områden och möjligheter att arrangera civila evenemang på militära övningsområden. Översiktsplaneraren i Lunds kommun nämnde att trafikplanering i närheten av militära områden är en fråga där det har funnits behov för möten i person med Försvarsmakten. Enligt Lunds kommun och Kristianstad kommun sker oftast dessa möten i Försvarsmaktens lokaler på Revingehed i Skåne, och vid få andra tillfällen har personal från Försvarsmakten besökt kommunkontoren för möten. Det framkom inte varför möten sker främst hos Försvarsmakten men båda översiktsplanerarna hade en känsla av att Försvarsmakten föredrar att möten hålls hos dem, även när det är kommunen som sammankallat till möte. Södra militärregionen menade dock att i de fall där kommunen, Försvarsmakten och Fortifikationsverket behöver diskutera fastighetsägarfrågor är det ofta förekommande att dialogen sker i kommunkontoret. Då analyserar de gemensamt kommunens fastighetskartor.

I Lunds kommuns översiktsplan (2025) framkom att det, utöver den formella samverkan och enstaka möten också finns ett samarbetsforum, *Revingerådet*, där Försvarsmakten och Lunds kommun möts på en mer regelbunden basis för att hantera, bland annat, samhällsplaneringsrelaterade frågor. Detta uppmärksammades även av Översiktsplaneraren i Lunds kommun under intervjun, som förklarade att denne själv inte har deltagit i forumet men beskrev det som ett viktigt samarbetsforum som möjliggör

dialog med Försvarsmakten (personlig kommunikation 4, 2026). Revingerådet är ett rådgivande organ som funnits sedan 1960-talet (Börjesson och Rabow, 2016). Syftet med rådet var att skapa en gemensam plattform för att diskutera väsentliga frågor, till exempel markanvändning, för områden som påverkas av militär verksamhet. Från Försvarsmakten är det representanter från Södra skånska regementet P 7 som deltar och förutom dem och Lunds kommun, deltar även Fortifikationsverket, länsstyrelsen, Lunds universitet, Naturskyddsföreningen och pastorsämbetet i Veberöds församling (Lunds kommun, 2021). I intervjun med Översiktsplaneraren i Lunds kommun förtydligades under vilka omständigheter Revingerådet äger rum idag. Översiktsplaneraren beskriver att det bland annat är kommunekologen från Samhällsbyggnadsförvaltningen, och kommunpolitiker som representerar kommunen. Översiktsplaneraren visste inte om det var en tillfällighet eller avsiktligt att Lunds kommunpolitiker som deltar i rådet sitter i byggnadsnämnden, vilket gör att denne representerar samhällsbyggnadsprocessen i högre grad. Vidare lyfte Översiktsplaneraren att landskapsfrågor diskuteras i Revingerådet, mer specifikt menar Översiktsplaneraren att det är mycket kring *”översvämningar och åar och de typerna av miljöfrågor”* på grund av att regementet P 7 ligger i en klimatutsatt zon med hög översvämningsrisk.

Enligt Översiktsplaneraren i Lunds kommun (personlig kommunikation 4, 2026) upplevs det som en utmaning att tjänstepersonerna i kommunen saknar en tydlig kontaktperson hos Försvarsmakten, särskilt tidigt i planeringsprocesser då planeraren skulle behöva stämma av planer med Försvarsmakten innan de är klara. Det saknas idag fasta rutiner kring hur denna kontakt ska initieras och vem det ska ske mellan, det blir tydligt när Översiktsplaneraren i Lunds kommun uttrycker sin upplevelse: *”Där känner jag att jag inte vet vad det finns för naturlig plattform att samtala på, om inte vi har en aktiv översiktsplan i så kanske vi inte ställer de frågorna”* (personlig kommunikation 4, 2026). Samtidigt menar Översiktsplaneraren att när mötet väl genomförs fungerar det väl, planerare från kommun och Försvarsmakten kan mötas på en likvärdig nivå och gemensamt diskutera olika intressen.

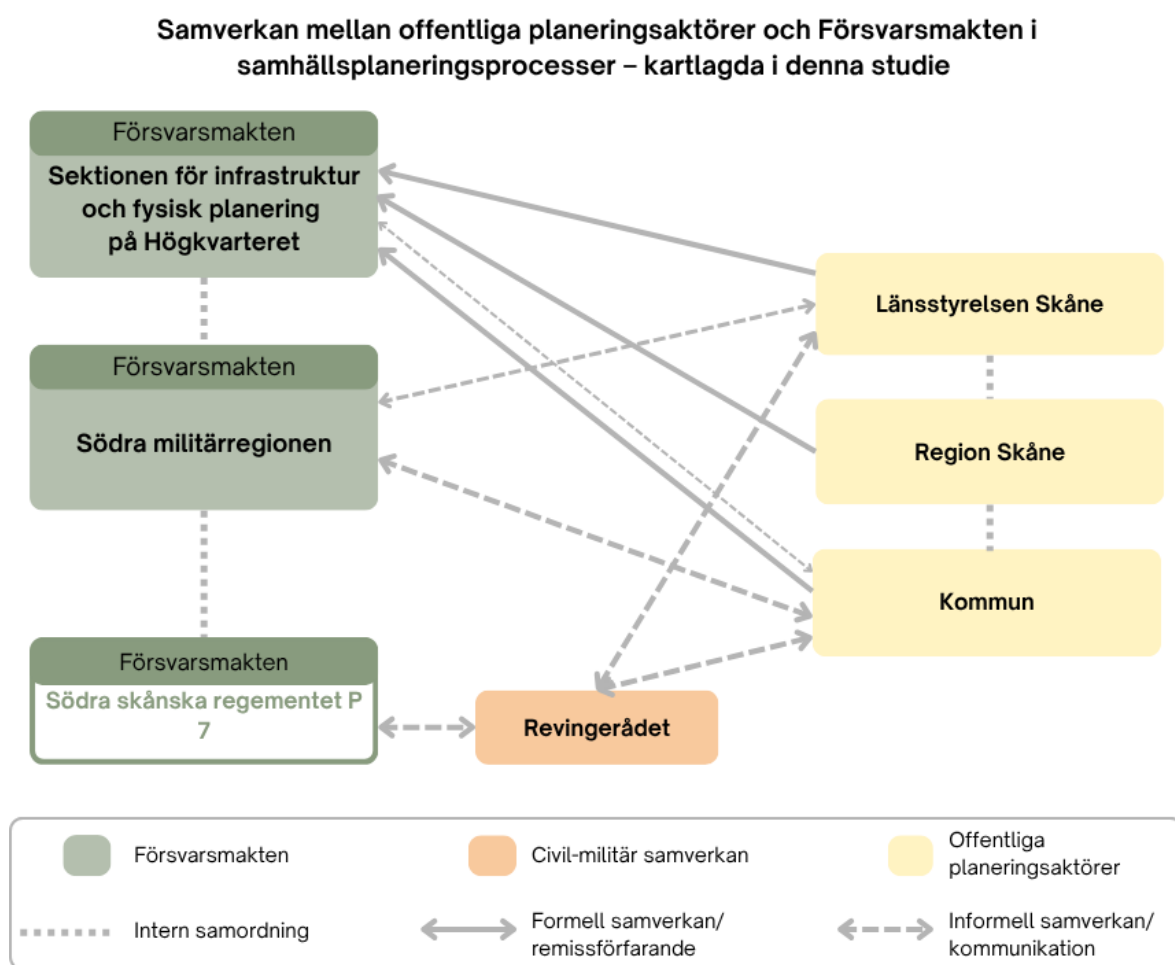
Den informella samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten varierar mellan olika kommuner i Skåne. Respondenter från tre av fyra kommuner menar att de under senare år haft personlig kontakt via e-post med planerare på Försvarsmakten, där planeringsärenden har kunnat diskuteras (personlig kommunikation 1, 2, 3 & 5, 2026). Enligt respondenterna underlättar e-postkorrespondensen för planeringsarbetet eftersom planerarna faktiskt kan diskutera planfrågor med Försvarsmakten, till skillnad från förr då kommunikationen endast varit anonym och fåordig från Försvarsmaktens sida (personlig kommunikation 1, 2, 3 & 5, 2026). Enligt Översiktsplaneraren i Kristianstads kommun (personlig kommunikation 1, 2026) blir det lättare för planerarna på

kommunen att förstå försvarsintressena i planeringsärenden när de har möjlighet till dialog med Försvarsmaktens planerare. Förändringen där kommunen fått en personlig kontakt i Försvarsmakten, har inneburit att det finns möjlighet att ha kontakt med en handläggare som kan sätta sig in i ett enskilt ärende och ge vägledning till kommunen utifrån dess förutsättningar. Denna förändring beskrivs av de kommunala tjänstepersonerna som ett steg i rätt riktning (personlig kommunikation 1, 2026). Samtidigt finns det en viss osäkerhet kring hur denna kontakt är organiserad, exempelvis var kontakten är placerad på Försvarsmakten, både organisatoriskt och geografiskt. Under samtliga intervjuer, när vi frågade kommunala planerare om vem de har haft en personlig e-postkontakt med på Försvarsmakten, var det tydligt att de inte visste om de hade kontakt med en planerare på Höckvarteret i Stockholm eller en planerare lokalt på Södra militärregionen. Det pekar på att den personliga kontakten är tillfällig, trots detta så lyfts utvecklingen, att få tillgång till en personlig kontakt på Försvarsmakten, som väldigt positiv av kommunerna. Exempelvis säger Översiktsplaneraren i Kristianstad kommun att denne, under det senaste året, har haft personlig e-postkontakt med planhandläggare på Försvarsmakten där de har kunnat bolla planfrågor med varandra vilket har varit väldigt positivt. Vidare förklarar Översiktsplaneraren att kontakten underlättar planarbetet: *”Det är ju lättare om vi kan förstå hur det blir i den här planen eller i det här ärendet. Inte bara det stora hela.”* (personlig kommunikation 1, 2026).

Även om det redan anses vara en positiv förändring att alls ha en personlig e-postkontakt med planerare på Försvarsmakten, uttrycker respondenterna att det vore ännu bättre om de kan ha kontakt med någon på Försvarsmakten som har lokalkännedom: *”det hade varit bra med en personlig kontakt. Men då skulle den helst vara lokal.”* (personlig kommunikation 5, 2026), *”ju mer lokalt det kan bli, så ökar ju förståelsen.”* (personlig kommunikation 1, 2026). I intervjuerna framkommer att Försvarsmakten också ser värdet av att ha personal med lokalkännedom i den fysiska planeringen: *”det finns ju ett värde i att det sker på en mer lokal nivå. [...] Det är ju bättre att någon som sitter närmare kommunen har den typen av samverkan.”* säger en Central planerare på Höckvarteret i Stockholm (personlig kommunikation 6, 2026). Den Centrala planeraren förklarar att lokalkännedom anses vara viktig för Försvarsmakten och att de därför främjar lokal samverkan mellan militärregionerna och kommuner i den mån som är möjligt. En anställd vid avdelningen för infrastruktur och fysisk planering vid Södra militärregionen bekräftar att de bedriver samverkan med lokala planeringsaktörer, såsom kommuner, men huruvida det gäller personlig e-postkontakt framkom inte. Däremot framkom att det pågår en personalutökning på avdelningen för infrastruktur och fysisk planering på Södra militärregionen, denna process kommer att presenteras ytterligare i resultatet i avsnitt 5.4.

Enligt Länsstyrelsen Skånes årsrapport från 2025 framgår det att de har ett nära samarbete med länets kommuner, Region Skåne, statliga myndigheter, civilsamhället och näringslivet, för att tillgodose olika samhällsintressen. De betonar vikten av att samverka med olika aktörer och på olika nivåer för att uppnå detta. Under 2025 har Länsstyrelsen arbetat med Södra militärregionen, främst gällande vårdlandsstöd som blivit aktuellt i samband med Sveriges NATO medlemskap. Arbetet har gått ut på att identifiera lämpliga platser för vårdlandsstöd, vilket har gjorts i samverkan mellan länsstyrelse och kommuner. Länsstyrelsen Skåne tar även fram civillägesrapporter månadsvis till Försvarsmakten i Södra militärregionen, som syftar att öka den gemensamma lägesuppfattningen kring civila aspekter. Länsstyrelsen skriver även i årsredovisningen 2025 att beredskap ska vara en central del av arbetet kommande år (Länsstyrelsen Skåne, 2025). Samverkan och kommunikation anses vara en förutsättning för arbetet med totalförsvar och beredskap.

Figur 4 presenterar en visuell sammanfattning av de formella och informella samverkansprocesser mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i samhällsplaneringssammanhang, som har identifierats i detta avsnitt – 5.2 *Formell och informell samverkan*.



Figur 4. Samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i samhällsplaneringsprocesser - kartlagda i denna studie. Linjernas olika bredd representerar omfattningen av samverkan. Illustrerad av Linnea Bumsch & Gry Lindgren, 2026.

5.3 Spänningar mellan offentliga planeringsaktörer och

Försvarsmakten

Att myndigheter och kommuner behöver mötas och samverka är i sig inget ovanligt, men det innebär inte att processen är okomplicerad. Samverkan mellan olika nivåer medför flera olika utmaningar, särskilt i frågor som berör totalförsvaret, där många olika aktörer behöver tillgodose olika intressen samtidigt. I samrådsredogörelsen för Skånes Regionplan (Region Skåne, u.å.) betonas det tydligt att samverkan är en central förutsättning för att regionen ska kunna utvecklas på ett hållbart och robust sätt. Samtidigt visar denna studies resultat att samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten präglas av organisatoriska utmaningar.

Samtliga respondenter från kommuner som medverkade i denna studie var eniga om att samverkan med Försvarsmakten som myndighet har sina utmaningar (personlig kommunikation 1, 2, 3, 4 & 5, 2026). Det finns tydliga formella rutiner som ska följas enligt plan- och bygglagen, som beskriver hur samråd och remissförfaranden ska genomföras. De formella processerna upplevs fungera väl, men ofta beskrivs det att den saknar utrymme för en verklig dialog. Beredskapssamordnaren i Kristianstad uttrycker det som att *"Det blir organisatoriska utmaningar när myndigheter och kommun arbetar inom samma kontext."* (personlig kommunikation 2, 2026). Vidare säger Beredskapssamordnaren att en central aktör i detta sammanhang är Länsstyrelsen Skåne, som spelar en viktig roll i kommunikationen mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Länsstyrelsen ska fungera som en förmedlare mellan de olika nivåerna inom samhällsplanerare. Länsstyrelsens roll kan förstås utifrån dess uppdrag som statens företrädare på regional nivå. De ska enligt svensk lag arbeta sektorövergripande för att samordna olika samhällsintressen och statliga insatser (Länsstyrelsen Skåne, 2025).

Försvarsmakten betonar själva vikten av samverkan och framhåller att planeringsarbete behöver ske på nationell, regional och lokal nivå (Försvarsmakten, 2022a). Detta bekräftas även i intervjuer, där det framgår att Försvarsmakten aktivt arbetar över dessa nivåer. Enligt en anställd vid sektionen för infrastruktur och fysisk planering på Södra militärregionen sker hanteringen av remisser centralt via Högkvarteret, där inkomna ärenden först tas emot. Därefter skickas de vid behov vidare inom organisationen, exempelvis till den aktuella militärregionen som matchar ärendet geografiskt, där underlag tas fram inför beslut. Denna process motiveras av att den regionala nivån besitter en mer lokal förankring och därmed en bättre förståelse för de specifika förhållandena i området (personlig kommunikation 6 & 7, 2026).

Något som lyfts som frustrerande av Översiktsplaneraren i Lunds kommun är att Försvarsmakten kan ha skilda perspektiv på lokal och central nivå (personlig kommunikation 4, 2026). Exempelvis vid intressekonflikter där kommunen vill möjliggöra bostadsbyggande och förbättrad service i byar som ligger nära Försvarsmaktens militära områden (Lunds kommun, 2024). Enligt Översiktsplaneraren har de i möten med lokala representanter från Försvarsmakten kunnat föra dialog som har lett till en samsyn mellan båda parter i berörda sakfrågor, exempelvis rörande bostads- och serviceutveckling nära det militära området. Därefter har det hänt att beslutet, i ett senare skede när ärendet hanterats på central nivå i Försvarsmakten, inte speglar den samsyn som etablerades på lokal nivå trots att beslutet på central nivå kan ha grundats i underlag som har skapats på lokal nivå. Detta innebär att olika nivåer inom Försvarsmaktens organisation har olika perspektiv och ansvar som kopplas till geografisk och organisatorisk tillhörighet, men att det i slutändan är en centraliserad myndighet. Detta till skillnad från en kommun som organisation, som både geografiskt och organisatoriskt alltid har samma tillhörighet.

I samrådsredogörelsen för Skånes Regionplan (Region Skåne, u.å.) uppmärksammas att Försvarsmaktens tillväxt har en betydande påverkan på regionen, vilket ställer högre krav på samordning mellan olika aktörer inom den fysiska planeringen. Länsstyrelsen Skåne menar i samrådsredogörelsen att regionplanen i större utsträckning bör ge vägledning till kommunerna kring hur samverkan med Försvarsmakten kan hanteras i praktiken. Detta gäller särskilt i frågor som rör hanteringen av berörda riksintressen, där behovet av tydlighet och gemensamma riktlinjer framstår som centralt. Vidare betonas att regionplanen i högre grad bör lyfta vikten av samråd som en del av planeringsprocessen, för att skapa bättre förutsättningar för dialog mellan aktörerna (Region Skåne, u.å.). Det blir tydligt att det är Region Skånes första regionplan och det finns potential för utveckling.

Respondenter från Landskrona stad och Lunds kommun lyfte att de ser möjligheter i en tätare samverkan med Försvarsmakten (personlig kommunikation 3 & 4, 2026). Respondenterna från kommunerna uttryckte att det kan vara svårt för en kommun att ensamt, ibland även med regional kraft, driva större infrastrukturprojekt såsom ombyggnationer av järnvägar eller motorvägar (personlig kommunikation 3 & 4, 2026). Större infrastrukturprojekt kräver enorma ekonomiska resurser som kommunerna oftast inte har, därför måste kommunerna be om investeringsstöd från statligt håll men staten är oftast tveksamma till att investera eftersom projekten "bara" är värdefulla på lokal eller regional nivå, förklarar Översiktsplanarkitekten i Landskrona. Skulle Försvarsmakten, i egenskap av statlig myndighet, också stötta ett projekt skulle det enligt Översiktsplanarkitekten betyda att processen kan gå mycket snabbare, särskilt om försvarsintressen är involverade (personlig

kommunikation 3, 2026). Att kommuner och Försvarsmakten kan mötas i gemensamma intressen är således en drivkraft för kommunerna att samverka med Försvarsmakten.

Studiens resultat visar också att det i nuläget saknas en tydlig bild av hur Region Skåne samverkar med Försvarsmakten. Detta kan delvis förklaras av att regional fysisk planering fortfarande är ett nytt ansvar i Region Skåne (Region Skåne, u.å.). Vid samtal med en anställd vid avdelningen för regional utveckling framkom att någon samverkan i dialogform med Försvarsmakten i dagsläget inte förekommer, samtidigt uttrycktes att behovet av sådan samverkan är stort.

5.3.1 Försvarssekretess som bidragande faktor till spänningen mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten

Sekretess utgör en central del av Försvarsmaktens och andra försvarsmyndigheters verksamhet, särskilt i frågor som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen (Försvarsmakten, 2022a). Denna typ av verksamhet innebär att vissa uppgifter inte kan delas öppet, vilket får direkta konsekvenser för samverkan med offentliga planeringsaktörer. I intervjuerna framkommer en bild från kommunerna att Försvarsmakten upplevs som svår att kommunicera med, där sekretessen lyfts fram som en avgörande förklaring (personlig kommunikation 3, 2026). I Landskrona beskrivs Försvarsmakten som den myndighet som är svårast att samverka med i en planeringskontext, vilket delvis kan förstås utifrån att Landskrona kommun i hög grad berörs av dolda riksintressen och därmed sekretess.

Sekretessens konsekvenser blir särskilt tydlig i kommunikationen mellan aktörerna. I ärenden som rör dolda riksintressen uppger Översiktsplanarkitekten i Landskrona (personlig kommunikation 3, 2026) att Försvarsmakten ofta lämnar kortfattade svar i form av ja eller nej utan vidare motivering. Detta skapar svårigheter för kommunen att förstå bakomliggande resonemang och därmed anpassa sina planeringsförslag. I intervjun uttrycks att avsaknaden av motivering innebär att det blir svårt att "möta" Försvarsmakten i dialog, vilket begränsar möjligheterna till anpassning. Samtidigt framgår det att kontakten mellan Landskrona och Försvarsmakten är relativt begränsad och sker främst genom remisser, exempelvis vid planering av höga objekt som vindkraftverk och master. Den begränsade interaktionen, i kombination med sekretessens restriktioner, bidrar ytterligare till upplevelsen av en svår samverkansrelation. Översiktsplanarkitekten förklarar: *"Om det inte redovisas öppet så vet man ju inte så mycket om det som finns här. Och då är det väldigt svårt."* (personlig kommunikation 3, 2026). Planarbetet försvåras när det inte finns kunskap om förutsättningarna för försvarsintressen på specifika platser. Det nämns ännu en gång att det alltid går att rådfråga Försvarsmakten via en central mailadress, och att svaren ofta är snabba men att de ofta är kortfattade och inte bidrar med så mycket vägledning som ibland önskas från kommunen (personlig kommunikation 3, 2026).

Sekretessen påverkar inte enbart den externa samverkan utan även interna processer inom kommunerna. I Landskrona hålls exempelvis möten mellan kommunledningen och Försvarsmakten, där informationen inte sprids vidare till de planerare som ansvarar för det praktiska arbetet (personlig kommunikation 3, 2026). Detta innebär att planerare i vissa fall saknar vägledning i hur de ska förhålla sig till Försvarsmaktens intressen. Även om en sådan situation är nödvändig ur säkerhetsskäl kan den skapa osäkerhet och bidra till att planeringsprocessen både försvåras och förlängs. Osäkerheter kring sekretess framkommer även i Kristianstad, där det finns en uppfattning om att det är oklart när och hur försvarsintressen ska beaktas i planeringen (personlig kommunikation 2, 2026). Här framgår även att ansvaret för sekretessbedömningar ofta ligger på enskilda tjänstepersoner, såvida det inte rör sig om tydligt säkerhetsklassade handlingar. Sekretessbedömningarna handlar både om hur informationen behandlas i planeringsarbetet och hur den sedan uttrycks i offentliga dokument (personlig kommunikation 1 & 2, 2026). Trots att tjänstepersoner genomgår utbildningar i sekretesshantering kvarstår en upplevd osäkerhet i praktiken. Angående intern samverkan, framhölls i Kristianstad kommun att tjänstepersoner på planavdelningen och beredskapsavdelningen, på eget initiativ, samverkar för att stödja varandra gällande hur försvarsintressen ska beaktas i planeringen. Detta bland annat i hur kommunens beaktande av totalförsvarsintressen ska framgå i offentliga styrdokument, men även att stödja varandra i hur sekretessbelagd information kan tolkas och uttryckas på ett säkert sätt i offentliga styrdokument (personlig kommunikation 1 & 2, 2026).

Försvarsmakten betonar att sekretess är en nödvändig del av verksamheten och att det ställer krav på att kommunala tjänstepersoner har tillräcklig kunskap för att hantera dessa frågor (Försvarsmakten, 2022a). Försvarsmakten framhåller att sådan kunskap hos offentliga tjänstepersoner är en förutsättning för att samverkan ska fungera. Arbetet med sekretess beskrivs också som resurskrävande och tidsintensivt, vilket påverkar myndighetens möjligheter att bidra med stöd i planeringsprocesser. I ett exempel kopplat till planering av vindkraft framgår att Försvarsmakten har möjlighet att bistå med underlag och vägledning i områden med öppna riksintressen, men att resurserna inte räcker till på samma sätt i ärenden som omfattas av dolda riksintressen (Försvarsmakten, 2022a). Det saknas tillräckligt med tid för att hantera dessa frågor i önskad utsträckning, vilket sannolikt även påverkar samverkan med offentliga planeringsaktörer i andra samhällsplaneringsfrågor.

I intervjuer med anställda i Försvarsmakten uttrycks förståelse för att kommuner kan uppleva frustration, särskilt i situationer där beslut inte kan motiveras, ofta på grund av försvarssekretess (personlig kommunikation 6 & 7, 2026). I intervjun med en Central planerare på Försvarsmakten sades: *"Vi jobbar mycket med sekretessklassad information. Jämfört med andra myndigheter är Försvarsmakten kanske lite mer truggig att samverka med, det kan vara ganska begränsat hur mycket*

information man kan ge och få. Jag tror att det finns en vilja i Försvarmakten att vara en aktiv samverkanspart, men att det är den delen med sekretess som är lite svår.” (personlig kommunikation 6, 2026). Samtidigt betonas att sekretessen är oundviklig, vilket innebär att denna problematik inte kan elimineras utan snarare behöver hanteras inom ramen för samverkan (personlig kommunikation 7, 2026).

Flera aktörer lyfter vikten av samverkan som en grundläggande förutsättning för samhällsplanering. Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne betonar att samarbete mellan olika aktörer är avgörande för en hållbar utveckling (Länsstyrelsen Skåne, 2025; Region Skåne, u.å.). I detta sammanhang framträder Länsstyrelsen som en central mellanhand i kommunikationen mellan kommuner och Försvarmakten. Beredskapssamordnaren i Kristianstad beskriver Länsstyrelsen som en viktig aktör som kan underlätta kontakten mellan olika nivåer (personlig kommunikation 2, 2026). Samtidigt påpekar Beredskapssamordnaren att samverkan försvåras av att aktörer arbetar inom olika organisatoriska och geografiska ramar, trots att de samverkar inom samhällsplaneringskontexten (personlig kommunikation 2, 2026).

5.4 Civil-militär samverkan i samhällsplanering under förändring

I Försvarmaktens (2022a) dokument om samverkan i samhällsplaneringen uttrycks ambitionen att myndigheten ämnar prioritera dialog och samverkan tidigt i samhällsplaneringsprocesserna: *”Försvarmakten bedömer att myndighetens möjligheter att bidra till samexistens med andra samhällsintressen är störst tidigt i processerna då mark- och vattenområdets lämplighet utreds. Försvarmakten prioriterar därför dialog och samverkan med ansvariga myndigheter inom ramen för planeringsprocessen”* (Försvarmakten, 2022a, s. 3). Liknande ambitioner uttrycks i intervjun med en anställd vid sektionen för infrastruktur och fysisk planering på Södra militärregionen. Den anställda säger att det finns mycket positiva bieffekter, där involverade aktörer kan vinna mycket på att föra dialog i ett tidigt skede i planprocesser (personlig kommunikation 7, 2026). Däremot menar den anställda även att det finns en gräns för hur omfattande tidiga dialoger kan göras, då Försvarmaktens personal måste dimensioneras utifrån alla uppgifter som måste lösas. Vidare förklarar den anställda att det i praktiken oftast blir att djupare beredningar kräver att det finns en formell remiss som de kan svara på (personlig kommunikation 7, 2026). Översiktsplaneraren i Kristianstad uttrycker att de tidigt i planprocesser saknar tydligare indikationer från Försvarmakten för hur planförslag kan ta bättre hänsyn till Försvarmaktens intressen (personlig kommunikation 1, 2026). Likaså menar Översiktsplaneraren att det kostar mycket att ta fram ett färdigt planförslag som kan skickas som en formell remiss, det kräver många utredningar bland annat

trafik, buller, dagvatten, och naturinventeringar. Det finns en paradox i samverkan mellan kommunen och Försvarsmakten där ingen av aktörerna verkar ha tillräckliga resurser för att möta behoven på ett tillfredsställande vis.

I intervjun med en anställd på Södra militärregionen framkom det att de startat ett arbete med att bygga upp en sektion som ska öka militärregionens kapacitet att hantera frågor rörande fysisk planering. Den anställde berättar att Södra militärregionen har rekryterat tre civilanställda individer som kommer att arbeta regionalt med den fysiska planeringen. Därtill påpekar den anställde att Södra militärregionen i rekryteringen har fokuserat på att anställa erfaren personal från olika bakgrunder, för att täcka så många områden som möjligt inom samhällsplanering. Den anställde berättar att omorganiseringen i Södra militärregionen är en implementering som sker i samtliga militärregioner i Sverige, till följd av ett framgångsrikt pilotprojekt som har testats i Mellersta militärregionen. De organisatoriska förändringarna som är på gång beskrivs kunna förbättra samverkan mellan civila planeringsaktörer och Södra militärregionen i samhällsplaneringen: *”Det innebär att vi dels kommer att få en mycket större beredningskapacitet, vi kommer att bli mer effektiva, vi kommer att bli mer träffsäkra i våra beredningar och vi kommer också att kunna föra en bättre dialog, hoppas jag, med våra civila samverkanspartners.”* (personlig kommunikation 7, 2026). Den anställde påpekade även att de konkreta åtgärder som Försvarsmakten implementerar, såsom personalökning, är en del av en större satsning på att arbeta mer proaktivt genom att samverka bredare med civila aktörer.

I intervjun med Planhandläggaren i Malmö stad uttryckte respondenten att deras planeringsvardag hittills inte har förändrats till följd av Sveriges medlemskap i NATO år 2024, men att de har förhoppningar om att få tydligare vägledning för hur de kan anpassa planeringen utefter de nya förutsättningarna. Planhandläggaren menade att tjänstepersonerna är frustrerade över att inte veta hur arbetsprocessen ska se ut, samtidigt har de förståelse för att de ansvariga aktörerna, länsstyrelsen och Boverket, har ett pågående arbete med att ta fram gällande riktlinjer. Det verkar som att kommunen inväntar vägledning från andra offentliga planeringsaktörer rörande hur kommunen bör driva sitt förändringsarbete. I intervjun med Översiktsplaneraren i Lunds kommun framkom också att planerarna upplever mycket osäkerheter kring hur framför allt beredskapsfrågor ska hanteras i samhällsplaneringen, samtidigt som Översiktsplaneraren uttryckte att de frågorna blir mer och mer angelägna. Vidare förklarade Översiktsplaneraren att exempelvis beredskapsplanering rörande strategisk planering av infrastruktur i den fysiska planeringen är en av de frågor som blir mer angelägen, men som planerarna i kommunen i dagsläget inte har större erfarenheter av att arbeta med. Översiktsplaneraren menade dock att *”det är fortfarande ingen som jag tror har kommit jättelångt i det”* (personlig kommunikation 4, 2026), och att Översiktsplaneraren och dennes kollegor ska börja

med att omvärldsspana för att ta reda på vad de själva kan göra för att bygga upp ett arbetssätt. Översiktsplaneraren förklarar att länsstyrelsen, Boverket eller andra relevanta aktörers konferenser, seminarium eller andra kunskapshöjande forum är aktuellt att titta på, såväl som att titta på hur andra kommuner arbetar.

När det gäller Länsstyrelsen Skåne ger empirin indikationer om att myndigheten har ett pågående utvecklingsarbete för att kunna höja sin egen kunskap och förmåga, men även för hur de ska bistå andra planeringsaktörer med vägledning (Länsstyrelsen Skåne, 2024, 2025). I Länsstyrelsens Årsredovisning 2024 beskrivs att Sveriges medlemskap i NATO påverkat myndigheten på flera sätt, bland annat genom att de internt har etablerat en ny beredskapsavdelning. Vidare nämns i Årsredovisning 2025 att Länsstyrelsen Skåne har arrangerat flera aktiviteter, exempelvis seminarium, i syfte att främja en höjd samverkansförmåga mellan flera olika aktörer i länet, däribland för kommuner och Försvarsmakten.

6 Analys och diskussion

I följande avsnitt diskuteras de insamlade resultaten och analyseras utifrån studiens teoretiska ramverk. För att tydliggöra samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten har tre teman identifierats som centrala för studien.

6.1 Olikheter i organisering och styrning hämmar samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten

Försvarsmaktens intressen utgår från nationell säkerhet och myndighetens operativa behov. Offentliga planeringsaktörer behöver däremot balansera flera samhällsintressen och väga dessa mot varandra, såsom bostadsutveckling infrastruktur, och naturvärden. Det militära intresset utgör därmed endast en del av de avvägningar som kommuner, regioner och länsstyrelse hanterar inom samhällsplaneringen. Aktörerna verkar dessutom på olika geografiska och administrativa nivåer. Kommuner arbetar främst utifrån lokala utvecklingsbehov, regioner utifrån regionala perspektiv, medan Försvarsmakten och länsstyrelsen utgår från ett nationellt perspektiv. Dessa skillnader innebär att aktörerna har olika utgångspunkter och prioriteringar, vilket kan skapa utmaningar i samverkan och försvårar utvecklingen av en gemensam förståelse i planeringsprocessen.

Utifrån Torfing (2020) kan samverkan förstås som särskilt viktig i komplexa samhällsfrågor, där flera aktörer är beroende av varandra. Samtidigt framhåller Torfing (2020) att samverkan blir mer effektiv när den bygger på jämbördiga partnerskap med gemensamma mål och visioner. I kontexten av offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten är det en utmaning att samverka i ett jämbördigt partnerskap. Utmaningen finns i kombinationen av att offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten har olika uppdrag som samhällsplaneringsaktörer, samt att de verkar på olika skalor. Detta syns exempelvis i diskrepansen i att kommunen kan uppleva en samsyn i lokala dialoger med Försvarsmakten, medan beslut som i ett senare skede kommer från den centrala nivån i Försvarsmakten landar i något helt annat (personlig kommunikation 4, 2026). Offentliga planeringsaktörer ansvarar för att väga flera olika samhällsintressen mot varandra i syfte att tillgodose så många behov som möjligt (personlig kommunikation 1 & 5, 2026), medan Försvarsmakten vill främja samexistens mellan olika samhällsintressen men i huvudsak säkerställa sina egna behov i den fysiska planeringen (Försvarsmakten, 2022a). Regionala eller lokala organ, såsom Södra militärregionen, i Försvarsmakten arbetar däremot med att omhänderta både nationella och regionala eller lokala intressen. Dessutom är de geografiskt lokalt placerade i Sverige, när det gäller Södra militärregionen är de placerade vid Södra skånska regementet P 7 i Skåne. Det innebär att

militärregionerna har en bättre lokalkännedom än planerarna på central nivå i Stockholm, och att de både organisatoriskt och geografiskt sett är närmare de offentliga planeringsaktörerna på lokal och regional nivå. På så sätt kan Försvarsmakten lokalt, eller regionalt, i samverkan med kommunen lättare förstå synergier mellan kommunal planering och Försvarsmaktens behov på regional nivå, än vad planerarna kan på den centrala nivån i Försvarsmakten. Samverkan mellan kommunen och Försvarsmakten på lokal nivå kan enligt Torfing (2020) beskrivas som ett jämbördigt partnerskap, till skillnad från samverkan mellan kommun och Försvarsmaktens planerare på central nivå, vilket kan förklara diskrepansen mellan dialog och beslut som framkommer i resultatet.

Det framkommer i resultatet att Försvarsmakten har påbörjat en omorganisering i militärregionerna, som består av en utökning av kompetent planeringspersonal. Detta i syfte att öka Försvarsmaktens förmåga att vara en mer proaktiv planeringsaktör i samverkan med offentliga planeringsaktörer (personlig kommunikation 7, 2026). Till skillnad från Försvarsmakten som arbetar aktivt med att anpassa sin organisation till att de ser ett större behov av att kunna samverka med offentliga planeringsaktörer i samhällsplaneringen, uttrycker flera av kommunerna snarare att de i flera avseenden är i behov av mer vägledning rörande hur de ska hantera samverkan med Försvarsmakten (personlig kommunikation 3, 4 & 5, 2026). Detta belyser skillnaderna i styrning där Försvarsmakten kan agera snabbt för att anpassa sin organisation till nya förutsättningar, medan kommunen inväntar vägledning. De olikheter som beskrivs mellan kommunen och Försvarsmakten kan grundas i att de formellt sett är på olika hierarkiska nivåer i organisationsstrukturen inom den offentliga sektorn: stat, region och kommun. Försvarsmakten är en statlig myndighet och är därmed högst upp i näringskedjan, och kan därför omsätta nationella direktiv direkt i deras organisation. Kommunen är å andra sidan längst ner i hierarkin, därför är det meningen att de ska invänta direktiv eftersom de först behöver formuleras hos andra myndigheter, till exempel länsstyrelsen eller Boverket. Aktörerna hamnar i otakt med varandra vilket skapar en frustration hos kommunen (personlig kommunikation 5, 2026).

En annan faktor som är relevant att lyfta är att Försvarsmakten är en enhetlig myndighet, medan kommuner är flera mindre organisationer. Det betyder att det finns förutsättningsmässiga skillnader mellan olika kommuner eftersom olika kommuner har olika organisations- och styrningsstrukturer. Denna skillnad framgår i resultatet exempelvis då Kristianstad kommun uttryckte att planavdelningen och beredskapsavdelningen kan samverka internt för att stödja planerarna i hur de kan samverka med Försvarsmakten (personlig kommunikation 1 & 2, 2026). Medan Malmö stad uttryckte att dessa avdelningar inte har samverkat internt (personlig kommunikation 5, 2026). Värt att poängtera är att respondenten i Kristianstad kommun hade en roll inom översiktsplanering medan respondenten i Malmö stad arbetade med detaljplanering vilket kan ha varit en orättvis jämförelse. Å andra sidan

kan det förstärka poängen i resonemanget då det visar på att olika kommuner har stora skillnader i organisering och styrning, till och med när det gäller hur tjänstepersoner med snarlika roller arbetar. I Försvarsmaktens organisation är styrningen mer jämlik, vilket syns i resultatet då det framgår att omorganiseringen som har påbörjats i Södra militärregionen införs i samtliga militärregioner i landet (personlig kommunikation 7, 2026). Olikheter i beskrivna aspekter inom organisering och styrning mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten kommer alltid att finnas eftersom de tillhör olika hierarkiska nivåer i det offentliga organisatoriska systemet, och på grund av att de verkar på olika skalor. Däremot kan de förutsättningsmässiga skillnaderna mellan olika kommuner spela en mindre roll när ett klagörande styrningsdirektiv väl sipprar ner till kommunerna, eftersom det på ett sätt innebär att kommunerna får lika förutsättningar att hantera samverkan med Försvarsmakten.

För att anknyta till Larsson m.fl. (2023), som framhåller att strukturerade satsningar såsom utbildningar, övningar och tydliga ansvarsområden är viktiga för att stärka samverkan, visar resultatet att flera insatser finns, eller görs, för att utveckla samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. Både Försvarsmakten och Länsstyrelsen Skåne arrangerar olika typer av forum, möten och seminarium där frågor om försvarsintressen i samhällsplanering diskuteras (Försvarsmakten, 2022a; Länsstyrelsen Skåne, 2025). Resultatet indikerar dock att effekten av dessa satsningar på den praktiska planeringen är begränsad. Detta beror dels på att innehållet upplevs vara för övergripande, dels på att kunskapen inte alltid når de tjänstepersoner som arbetar direkt med planering. Exempelvis beskriver en detaljplanerare att Länsstyrelsen Skånes seminarium, inte gav tillräcklig vägledning för hur försvarsintressen konkret ska hanteras i planeringen (personlig kommunikation 5, 2026). Å andra sidan visar resultatet att en tjänsteperson som arbetar med beredskapssamordning i en kommun haft stor nytta av seminariet (personlig kommunikation 2, 2026). Detta tyder på att nyttan av insatser varierar beroende på mottagarens roll, och det belyser även vikten av intern samverkan och att ta vara på varandra som resurser i arbetet.

Resultatet pekar också på ett glapp mellan de aktörer som för den strategiska dialogen om samverkan och de tjänstepersoner som verkställer samverkan. Försvarsmaktens årliga konferenser om sitt arbete inom samhällsplanering riktar sig till berörda aktörer (Försvarsmakten, 2022a), men det säkerställer inte att de faktiskt deltar. Dessutom är det sannolikt inte en hel planeringsavdelning som deltar utan kanske någon eller några med ledande roller som representerar kommunen. Från Försvarsmaktens sida är det rimligtvis också anställda med ledande roller som deltar. Därmed riskerar kunskapen att stanna på en strategisk nivå och inte omsättas fullt ut i den praktiska planeringen. Utifrån Larsson m.fl. (2023) kan detta försås som att samverkansinsatser behöver integreras närmare den operativa planeringen för att det ska bidra till bättre planeringsprocesser och bättre planeringsutfall.

I resultatet framstår Revingerådet som ett exempel på en samverkansform där dialogen ligger närmare den praktiska planeringen. Revingerådet är lokalt och samlar Lunds kommun, Försvarmakten och andra aktörer i återkommande dialoger med premisserna att föra dialog om samhällsplaneringsfrågor (personlig kommunikation 4, 2026). I detta sammanhang är det relevant att åter anknyta till Larsson m.fl. (2023) som framhåller att en gemensam förståelse är en förutsättning för fungerande och effektiv samverkan mellan organisationer. I Revingerådet främjas den gemensamma förståelsen hos tjänstepersoner som arbetar nära de konkreta planeringsfrågorna i styrdokument eller i samhällsutvecklingsprojekt. Utifrån Larsson m.fl. (2023) kan Revingerådet förstås skapa bättre förutsättningar för gemensam förståelse mellan aktörerna, eftersom dialogen sker nära den praktiska verksamheten och fokuserar på konkreta sakfrågor.

Sammantaget visar diskussionen att informell samverkan kan stärka förståelsen mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten, men att effekten kan landa på olika nivåer i planeringssystemet. Lokala och kontinuerliga samverkansformer, som Revingerådet, har större potential att påverka det faktiska planeringsarbetet än större konferenser och seminarier.

6.2 Samverkan på ojämbördiga villkor: maktrelationer mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten

Idealistiskt sett beskrivs samverkan som ett jämbördigt samarbete mellan respektive aktörer. Resultatet i denna studie visar dock att relationen mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten i samhällsplanering i praktiken är asymmetrisk. Det blir tydligt när resultatet analyseras utifrån teorier om maktrelationer.

I samhällsplaneringen har kommunen ett formellt planmonopol som gör att de styr över den fysiska planeringen (Boverket, 2026c), men de är samtidigt skyldiga att ta hänsyn till riksintressen som definieras och bevakas av Försvarmakten (Försvarmakten, 2026c). Dessutom menar Försvarmakten (2026c) att enligt 3 kap. 10 § i miljöbalken, ska riksintresset för totalförsvaret i vissa fall ges företräde framför andra riksintresseanspråk och intressen i samhällsplaneringen. Det skapar en situation där makten är delad men ojämnt fördelad, eftersom Försvarmaktens möjlighet att säga nej till planförslag innebär en indirekt men stark påverkan på planeringsutfall.

Utifrån Stepanovas (2019) resonemang om att kommuner besitter en hög makt i samhällsplaneringen visar resultaten i denna studie, att kommuner inte upplever att de har makt i planeringsprocesser som kräver samverkan med Försvarmakten. Det syns exempelvis i formella samverkansprocesser där kommunen och Försvarmakten kommunicerar genom remisser. I remissförfarandet mellan

kommunen och Försvarsmakten upplever kommunen ofta kommunikationen som en envägs kommunikation (personlig kommunikation 1 & 5, 2026), där kommunen är initiativtagande och Försvarsmakten intar en mer reaktiv och bedömande roll. Visserligen är det så som rutinen ser ut, och även om kommunen är van vid att föra en mer fruktsam kommunikation med dess samverkansaktörer framkommer det att de accepterar att det inte är möjligt i formella samverkansformer med Försvarsmakten (personlig kommunikation 5, 2026). Trots det, kan en viss maktlöshet tydas i kommunernas respons då de föredrar ett partnerskap framför en anonym och otillgänglig samverkanspartner. Dessutom leder Försvarsmaktens korta svar inte till att kommunen får en bättre förståelse för hur de kan anpassa sin planering utifrån försvarets intressen (personlig kommunikation 1, 3 & 5, 2026), vilket ytterligare förstärker kommunens känsla av maktlöshet. Ur ett styrnings- och förvaltningsperspektiv är remissförfarandet mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten ganska ineffektivt. Särskilt med tanke på det resultatet visar, att kommuner ibland skickar remisser för att bli säkra på att de inte har missat något försvarsintresse i en plan (personlig kommunikation 5, 2026). Det krävs engagemang, energi och framför allt tid både för kommunen att skicka en remiss och för Försvarsmakten att besvara den, om kommunen hade bättre riktlinjer för hur försvarsintressen kan beaktas skulle merarbetet som görs nu inte behövas. Värt att nämna är sekretessaspekten som måste respekteras, men det som framkommer i resultatet är att riktlinjerna generellt brister. För att anknyta till det faktum att det i samverkan mellan kommun och Försvarsmakten oftast är kommunens ansvar att kontakta Försvarsmakten, förefaller en inneboende maktobalans i den strukturen. Särskilt med tanke på att det framkommer i resultatet att kommunala tjänstepersoner ofta känner osäkerhet kring när och hur de bör initiera samverkan med Försvarsmakten (personlig kommunikation 4, 2026), i synnerhet när det sker i informella sammanhang, vilket kommer diskuteras i följande stycke.

Utifrån Deiaco (2024) kan planeringsaktörerna och Försvarsmaktens asymmetriska maktrelation även förstås genom begreppet symboliskt kapital. Det syns exempelvis i informella samverkansformer mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten. I resultatet framkommer att kommuner inte har något pågående samtal med Försvarsmakten och att de inte heller har någon naturlig plattform att samtala på, såvida det inte finns en aktiv formell planeringsprocess, såsom översiktsplan eller detaljplan (personlig kommunikation 4 & 5, 2026). I resultatet framkommer också att offentliga planeringsaktörer känner flera osäkerheter i samband med informella samverkansformer mellan de och Försvarsmakten i samhällsplaneringsfrågor. Osäkerheterna beskrivs av kommuner handla om huruvida planeringsärenden de står inför behöver samordnas med Försvarsmakten (personlig kommunikation 5, 2026); huruvida tjänstepersoner med planeringsroll har mandat att

kontakta Försvarmakten; vem i Försvarmakten som ska kontaktas; och vart ett potentiellt möte ska hållas (personlig kommunikation 4, 2026). Dessa problem kan uppfattas som triviala men faktum är att de utgör en stor utmaning i samverkan mellan kommunen och Försvarmakten. En anledning till att kommuner upplever osäkerheter kring när och hur de bör kommunicera med Försvarmakten kan grundas i det högre symboliska maktkapitalet av krig som Deiaci (2024) menar att Försvarmakten, i totalförvarssammanhang, i princip per automatik besitter i jämförelse med civila aktörer. För att synliggöra Försvarmaktens symboliska maktkapital kan en jämförelse göras om samverkan mellan en kommun och en annan statlig myndighet exempelvis Trafikverket, som är en sektorsansvarig myndighet för ett riksintresse precis som Försvarmakten. Skulle kommunen behöva höra Trafikverket är det rimligt att anta att kommuntjänstepersoner inte tvivlar på sitt mandat att kontakta myndigheten. Det höga symboliska värdet av krig gör att Försvarmakten upplevs som en oåtkomlig samverkanspartner av offentliga planeringsaktörer på den civila sidan. Denna oåtkomlighet förstärks ytterligare av myndighetens otillgänglighet. Att det inte finns något pågående samtal eller naturlig plattform att samtala på gör att det blir svårt för kommunen att navigera hur de ska initiera en kommunikation med Försvarmakten. Återigen för att synliggöra problematiken i jämförelsen med Trafikverket, så finns det troligtvis pågående samtal eller åtminstone naturliga kommunikationsvägar mellan kommuntjänstepersoner och Trafikverket vilket gör att det blir enkelt att initiera kontakt i nya frågor. I samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten blir Försvarmaktens sätt att vara otillgänglig och oåtkomlig en slags maktutövning.

En tolkning av det symboliska maktkapitalet som beskrivs av Deiaci (2024) är att det i grund och botten kan sägas handla om att den aktör som har högst expertis inom det berörda området också erhåller den högsta makten. När det gäller samhällsplaneringsfrågor har offentliga planeringsaktörer högst expertis, vilket i teorin bör innebära att de har en högre makt än Försvarmakten när de samverkar i samhällsplaneringen. I diskussionen har vi dock etablerat att Försvarmakten har en hög makt gentemot offentliga planeringsaktörer som, med de nuvarande arbetssätten i planeringsprocesserna, är svår för de offentliga planeringsaktörerna att utmana. Däremot finns scenarier där offentliga planeringsaktörers expertiskunskap, i kombination med sitt formella ansvar för den fysiska planeringen, kan skapa en legitimitet som lyckas utmana Försvarmaktens makt. I resultatet framkom att landskapet vid Södra skånska regementet P 7 och det militära området som omger regementet är utsatt på grund av höga vattennivåer och hög översvämningsrisk, som kopplas till närliggande sjöar och vattendrag (personlig kommunikation 4, 2026). Eftersom det är väldigt viktigt för Försvarmaktens militära verksamhet att kunna använda sina områden obehindrat, borde vattenproblematiken i landskapet vara högst angeläget för Försvarmakten. Dels kan

vattenproblematiken leda till att landskapets fysiska form ändras som i sin tur påverkar användbarheten av landskapet, dels riskerar fysiska byggnadsstrukturer och eventuellt värdefull materiell och teknik som förvaras i dessa byggnader att förstöras, vilket utgör en stor ekonomisk kostnad att reparera. Visserligen kan Försvarsmakten eventuellt vidta mindre åtgärder för att hantera vattenproblematiken på egen hand däremot har kommunen ansvar för mark och vattenfrågor enligt plan- och bygglagen, därtill kräver vattenåtgärder tillstånd från länsstyrelsen (Länsstyrelsen Skåne, u.å.). Detta innebär att hanteringen av vattenfrågan omkring regementet P 7 kräver en tät samverkan med Lunds kommun och Länsstyrelsen Skåne. Ytterligare, är regementet P 7 en samhällsviktig verksamhet vilket innebär att det är en angelägenhet för Försvarsmakten att skydda sin verksamhet. Likväl är det angeläget för kommunen och länsstyrelsen eftersom de ansvarar för att skydda samhällsviktig verksamhet (Länsstyrelsen Skåne, 2025). Utöver kommunen och länsstyrelsens ansvarsområden i den fysiska planeringen har de sannolikt även mer expertkunskap om vatten- och landskapsfrågor än vad Försvarsmakten har, vilket betyder att kommunen och länsstyrelsen också vet bättre hur höga vattennivåer bör hanteras. Vattnet som finns i Försvarsmaktens verksamhetsområde rinner dessutom inte endast inom deras område, utan fortsätter utanför, och hela vattnet bör hanteras på ett samordnat vis vilket ytterligare är skäl till att det är en kommunal och eventuellt en regional fråga. I detta fall är det inte bara kommunens expertis som utgör deras makt utan även det formella ansvaret för det fysiska landskapet, men expertisen kan förstärka makten. Enligt Stepanova (2019) är det just kommunens formella ansvar som kan säkerställa deras maktposition.

Som nämnt är Revingerådet ett forum där Lunds kommun, Länsstyrelsen Skåne och Försvarsmakten möts regelbundet för att diskutera landskapsfrågor, bland annat just kring översvämningar (personlig kommunikation 4, 2026). När offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten träffas och samverkar i Revingerådet är båda aktörer tillgängliga. De osäkerheter som offentliga planeringsaktörer känner kring att initiera samverkan med Försvarsmakten, på grund av deras oåtkomliga och otillgängliga prägel, i sammanhang som inte har varit pågående verkar kunna undvikas när samverkan sker i Revingerådet. Utifrån Deiacos (2024) teori om att Försvarsmakten har ett högre maktkapital på grund av det symboliska värdet av krig, är det symboliska värdet av krig troligen inte lika effektivt i detta fall eftersom Försvarsmaktens expertiskunskaper i krig och strid inte kan avhjälpa översvänningsproblematiken. Det är snarare kommunen och länsstyrelsens expertiskunskap kring mark och vatten som kan avhjälpa översvänningsproblematiken, vilket i detta fall kan ge de offentliga planeringsaktörerna en legitimitet som utmanar Försvarsmaktens maktkapital. En annan intressant aspekt är att fallet vid regementet P 7 egentligen inte handlar om en intressekonflikt mellan samhällsintressen och försvarsintressen utan alla parter vill avhjälpa översvänningsproblematiken.

Enligt Larsson m.fl. (2023) är en gemensam förståelse avgörande för att möjliggöra effektiv samverkan. Trots att intressekonflikter av olika grad sannolikt uppstår under arbetsprocessen är det utifrån Larsson m.fl. (2023) resonemang en framgångsfaktor för vidare samverkansarbete att utgå från en gemensam utgångspunkt.

6.3 Samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten i förändring

Resultatet pekar på att samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten befinner sig i en förändringsprocess (personlig kommunikation 1 & 7, 2026). Denna förändringsprocess handlar om att utveckla och anpassa arbetssätt för att möjliggöra mer effektiv samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten. Bakgrunden till detta är ett ökat behov av att integrera försvarsintressen i samhällsplaneringen, vilket har blivit mer aktuellt till följd av att totalförsvaret rustas upp och Sveriges medlemskap i NATO (personlig kommunikation 5 & 7, 2026). Utifrån ett New Public Governance-perspektiv framstår samverkan mellan offentliga planeringsaktörer som en nödvändig strategi för att hantera den komplexa frågan som är totalförvarsplanering i samhällsplanering. Att få samhällsintressen och försvarsintressen till att samexistera i den fysiska planeringen är ett tydligt wicked problem – det är sektorsövergripande, arbetet präglas av sekretess, och genomsyras av målkonflikter.

Resultatet visar att samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten i hög grad är uppbyggd kring formella arbetssätt, framför allt genom remissförfaranden och samråd enligt plan- och bygglagen (Försvarmakten, 2022a). Samtidigt framkommer att flera aktörer upplever att formella processer inte är tillräckliga för att hantera de komplexa frågor som uppstår i relation till totalförsvaret i samhällsplanering. Behovet av mer informell samverkan genom kontinuerlig dialog, personlig kontakt och ömsesidig förståelse framstår därför som alltmer centralt (personlig kommunikation 1, 4, 5 & 7, 2026). Det tyder på att informell samverkan får en större betydelse som komplement till formell samverkan, detta i takt med att behovet av att integrera försvarsintressen i samhällsplaneringen ökar.

Förändringsprocessen syns i resultatet då Försvarmakten arbetar med att förbättra förutsättningarna för samverkan med offentliga planeringsaktörer, särskilt när det gäller informell samverkan på lokal och regional nivå (personlig kommunikation 6 & 7, 2026). Ett exempel är att Södra militärregionen nyligen har anställt tre civilanställda planerare med olika professionella bakgrunder inom samhällsplanering (personlig kommunikation 7, 2026). Detta kan tolkas som ett försök att stärka

Försvarsmaktens kompetens inom fysisk planering för att möjliggöra mer effektiv samverkan med offentliga planeringsaktörer. Genom att rekrytera personal med erfarenheter från olika delar av samhällsplaneringen skapas bättre förutsättningar för att förstå kommuners och regioners planeringslogik och därmed utveckla en mer effektiv samverkan. Utifrån Larssons m.fl. (2023) teori om vikten av gemensam förståelse mellan samverkande aktörer, kan denna satsning förstås som ett sätt att minska organisatoriska och kunskapsmässiga avstånd mellan Försvarsmakten och offentliga planeringsaktörer.

Sekretess framträder även som en central faktor som präglar information om försvarsintressen och därmed komplicerar arbetet att integrera sekretessbelagd information i samhällsplaneringen, både för kommunala tjänstepersoner och Försvarsmakten (personlig kommunikation 1, 2, 3, 6 & 7, 2026). I resultatet betonar Försvarsmakten att offentliga planeringsaktörers förmåga att hantera sekretessbelagd information från Försvarsmakten är en förutsättning för att samverkan ska fungera effektivt (Försvarsmakten, 2022a). Försvarsmaktens förmågeökning och personalutökning på planeringsfronten, som nämns ovan, kan potentiellt avhjälpa problematiken kring sekretess. Dels för att kommunen kommer att kunna få bättre stöd från Försvarsmakten kring hur sekretessbelagd information kan hanteras, vilket i sin tur minskar merarbete, dels då Försvarsmakten kommer att avlasta sin egen personal då arbetet fördelas mellan flera anställda.

7 Slutsatser

Denna studie visar att samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i Skåne befinner sig i en tid av förändring, präglad av pågående organisatoriska förändringar till följd av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och Sveriges NATO-medlemskap. Slutsatserna presenteras här utifrån studiens tre frågeställningar.

Samverkan sker idag i en omfattning som sträcker sig från reglerade formella processer till mer flexibla informella kontakter. Den formella samverkan sker främst genom det lagstadgade remissförfarandet enligt plan- och bygglagen, där Försvarsmakten yttrar sig i ärenden gällande exempelvis höga objekt och riksintressen. Den informella samverkan varierar stort mellan kommunerna; i vissa fall sker den genom e-postkontakt, medan den i andra fall inkluderar fysiska möten, seminarier och etablerade samverkansforum som Revingerådet. Studien visar att den informella dialogen ofta upplevs som mest värdefull för att skapa en gemensam förståelse, och på så sätt är den ett bra komplement till den formella remisshanteringen.

Samverkan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten påverkas i hög grad av aktörernas olika logiker och maktpositioner. Försvarsmakten besitter ett betydande symboliskt maktkapital kopplat till nationell säkerhet och krig, vilket skapar en asymmetrisk relation där offentliga planerare ofta intar en mer reaktiv roll. Organisatoriskt försvåras samarbetet av att Försvarsmakten är en hierarkisk och centraliserad myndighet där beslut fattas på nationell nivå (Högkvarteret), medan den fysiska planeringen verkställs lokalt i kommunerna. Detta skapar ibland en diskrepans mellan den samsyn som kan uppnås i lokal dialog och de slutgiltiga formella besluten. Samtidigt pågår en viktig omorganisering inom Försvarsmakten för att stärka den regionala planeringskapaciteten vid militärregionerna, vilket ses som en förutsättning för en mer proaktiv samverkan med kommun och region.

En stor utmaning i den praktiska samverkan är att kommunerna upplever kommunikationen som "trubbig" och enkelriktad. En bidragande faktor till det är försvarssekretessen. När Försvarsmakten inte kan motivera sina yttranden på grund av sekretess uppstår frustration och osäkerhet hos kommunerna, vilket hämmar deras förmåga att anpassa planeringen. Vidare beskrivs brist på tydliga riktlinjer och direkta kontaktvägar som hinder för effektiva planeringsprocesser. Möjligheterna ligger främst i att utveckla den tidiga dialogen och bygga personliga relationer mellan handläggare. Forum som Revingerådet visar hur lokala intressen kan samordnas kring gemensamma utmaningar, såsom översvämningsrisk, vilket skapar en plattform där expertkunskaper kan mötas på ett mer jämbördigt

sätt. Kommunerna ser också en möjlighet i att Försvarsmakten, som en stark statlig aktör, kan ge tyngd åt stora infrastrukturprojekt som gynnar både civila och militära behov.

Sammanfattningsvis visar studien att samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten i Skåne sker genom både formella och informella processer, där den informella dialogen ofta upplevs som särskilt viktig för ökad förståelse. Samtidigt präglas samverkan av olika organisatoriska logiker, maktobalanser och begränsningar kopplade till sekretess och centraliserade beslutsvägar. Detta skapar utmaningar för transparens och effektiv planering i kommunerna. Pågående förändringar inom Försvarsmakten kan dock förbättra förutsättningarna för en mer regionalt förankrad samverkan. Sammantaget pekar resultaten på behovet av att stärka både strukturer och relationer i det fortsatta samarbetet.

8 Vidare forskning

Denna studies resultat visar att vidare forskning är nödvändigt inom vissa områden. En central fråga handlar om hur skillnader i organisationsstruktur mellan kommuner och Försvarsmakten påverkar samverkan i den fysiska planeringen. Dessa skillnader spelar roll för hur samarbete både initieras och genomförs i olika planeringsprocesser. I ett bredare perspektiv kopplas detta till hållbar stadsplanering, där fungerande samverkan mellan olika aktörer är en viktig förutsättning för att skapa långsiktigt robusta och välfungerande samhällen. Framtida studier kan därför undersöka hur organisatoriska förutsättningar påverkar samverkan i mer specifika planeringssituationer och vilka konsekvenser det får för planeringsutfallet. Vidare forskning kan även inkludera ett bredare beredskapsperspektiv än vad som gjorts i denna studie. Detta särskilt inom den kommunala förvaltningen, då intern samverkan mellan tjänstepersoner med beredskapsroller och planeringsroller visade sig kunna bidra till en mer effektiv samverkan mellan planerare och Försvarsmakten.

Studien pekar även på att vidareutveckla redan befintliga samverkansformer, såsom olika möten och seminarium, för att tillgodose olika aktörers intressen och behov. Framtida forskning skulle kunna analysera hur dessa forum kan struktureras för att främja en mer givande samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarsmakten.

9 Metoddiskussion

Kvalitativa studier är en vanligt förekommande och användbar forskningsmetod inom samhällsvetenskapliga undersökningar (Bryman, 2025). Metoden kännetecknas av att fokusera på ord, upplevelser och tolkningar vilket skapar förutsättningar för djupgående analyser. Även om den kvalitativa forskningsmetoden är en lämplig metod för att undersöka komplexa frågor och förstå hur olika aktörer upplever och tolkar sin omgivning, finns det delar med den kvalitativa metoden som är viktiga att ha ett kritiskt förhållningssätt till. Bryman (2025) skriver att studier som använder sig utav kvalitativa metoder kan medföra begränsningar, som att studiens resultat är svårt att replikera och att de har en begränsad generaliserbarhet i andra sammanhang. Det kan även vara svårt att uppnå en hög grad av validitet i arbetet, då det är svårt att uppnå studiens resultat igen om studien skulle utföras på nytt.

Studien är i hög grad beroende av de personer som medverkat i intervjuerna, då dessa utgör en central del av den insamlade empirin som ligger grund för analysen. De medverkande respondenterna är anställda på kommun eller vid Försvarsmakten och har delvis haft olika yrkesroller. De olika yrkesrollerna kan ha påverkat studies resultat, eftersom respondenterna ombads besvara intervjufrågorna utifrån deras professionella positioner. Då rollerna skiljer sig mellan deltagarna kan även deras perspektiv och erfarenheter variera, vilket i sin tur kan ha påverkat hur resultaten har formats. Samtliga kommunala respondenter, med undantag för en, arbetar med planeringsfrågor. Denne person arbetar istället inom beredskapsområdet. Vid den intervjun deltog dock två personer, där den andre arbetar inom planering på kommunen, vilket innebär att planeringsperspektivet fortfarande var representerat. Bland de kommunala respondenterna fanns samtidigt en variation i arbetsuppgifter. Detta bidrog till en bredare bild av den kommunala verksamheten och hur olika delar av organisationen förhåller sig till samverkan med Försvarsmakten. Samtidigt framkom att förståelsen för uppdraget och samverkan kan skilja sig inom en och samma organisation, vilket kan innebära att resultaten blir mer varierade och därmed påverka studiens samlade analys.

Patel och Davidson (2019) beskriver kvalitativa intervjuer som en metod som kan ge djupgående och nyanserat material. Samtidigt lyfter de att det finns flera viktiga aspekter att ta hänsyn till vid genomförandet. En central del är att intervjuaren behöver skapa en trygg och bekväm situation för respondenten, där både miljön och frågorna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för samtalet. De betonar också att respondenten inte ska känna sig hotad under intervjun, eftersom det kan påverka svaren och därmed även studiens resultat. För att säkerställa att studiens resultat inte

påverkas av hur intervjun har gått till, var det noga att intervjufrågorna utformades med öppna och inte ledande frågor.

De aktörer som är inkluderade i denna studie var ursprungligen ämnade att inkluderas både genom dokumentstudie och intervjustudie. Detta genomfördes dock inte fullt ut, då Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne avböjde att medverka i intervjuer. Detta innebär att dessa aktörer inte medverkar i studien på det sätt som initialt var planerat. Intervjuer med dessa hade sannolikt påverkat resultatet, då Region Skånes och Länsstyrelsen Skånes perspektiv fått större representation. Trots att medverkan i intervju avböjdes, genomfördes ett samtal med Region Skåne där frågor och svar utbyttes. Detta är inte likvärdigt med en intervju, men bidrog ändå med insikter om Region Skånes upplevda perspektiv på samverkan med Försvarmakten. Eftersom underlaget kring Region Skåne och Länsstyrelsen Skånes uppfattningar om samverkan mellan offentliga planeringsaktörer och Försvarmakten är begränsat, har detta beaktats vid studiens sammanställning av resultat och analys.

Dokumenterna som används i dokumentstudien är officiella handlingar som är publicerade på respektive aktörers hemsidor. Det är material som är offentligt tillgängligt och framtaget av aktörerna själva för att presentera riktlinjer och ställningstaganden. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att dokumenten främst visar hur aktörerna själva beskriver sin verksamhet, vilket har tagits i beaktning vid analysen.

Referenslista

- Boverket (2021). *Så planeras Sverige*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [Hämtad: 2026-01-25].
- Boverket (2023a). *Kommunal fysisk planering*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/> [Hämtad: 2026-02-09].
- Boverket (2023b). *Riksintressen i PBL*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/riksintressen/riksintressen-pbl/> [Hämtad: 2026-03-11].
- Boverket (2024a). *Totalförsvaret i fysisk planering*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/totalforsvaret/> [Hämtad: 2026-01-20].
- Boverket (2024b). *Regional fysisk planering enligt PBL*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regionplan/om-regionplanering/> [Hämtad: 2026-02-16].
- Boverket (2026a). *Att höra Försvarsmakten eller Myndigheten för civilt försvar*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handläggning/att-hora-forsvarsmakten-eller-mcf/> [Hämtad: 2026-01-28].
- Boverket (2026b). *Roller och ansvar inom riksintressen*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/riksintressen/roller-och-ansvar/> [Hämtad: 2026-04-16].
- Boverket (2026c). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> [Hämtad: 2026-05-10].
- Bryman, Alan (2025). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Fjärde upplagan. Stockholm: Liber.
- Börjesson, Kerstin och Rabow, Anna (2016). *Svarta Hål västra - Revinge 5:4*. Lund. No. 2016:66.
- Cedergren, Alexander, Andersén, Jimmie, Hassel, Henrik och Malmström, Bertil (2025). *Civil beredskap i fysisk planering – En kunskapsöversikt*. Lund University.
- Deiaco, Hanna (2024). *Rethinking Civil-Military Collaboration: A Relational Practice Approach to Total Defense in Sweden*. Swedish Defence University. <https://fhs.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1873143&dswid=-5457>.
- Erixon, L. (2023). Nationell fysisk planering. Ds 2023:28.
- Försvarsmakten (2019). *För dig vid kommun eller myndighet*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhället/samhallsplanering/for-dig-vid-kommun-eller-myndighet/> [Hämtad: 2026-01-19].
- Försvarsmakten (2022a). *Försvarsmaktens redovisning av uppgift 31 i regleringsbrevet för budgetåret 2021 – Samverkan i samhällsplaneringen*. Försvarsmakten. Redovisning No. FM2022-2142:1. <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om->

forsvarsmakten/dokument/remisser/nya-remisser/forsvarsmaktens-redovisning-samverkan-i-samhallsplaneringen.pdf?codeDoctorInit=true.

Försvarsmakten (2022b). *Rikshintressen för totalförsvarets militära del i Skåne län 2023*. Försvarsmakten. No. FM2022-23088:1 Bilaga 13.

Försvarsmakten (2022c). *Områdesskydd*. Försvarsmakten.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/omradesskydd/> [Hämtad: 2026-02-11].

Försvarsmakten (2025). *Södra militärregionen*. Försvarsmakten.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/sodra-militarregionen/> [Hämtad: 2026-02-13].

Försvarsmakten (2026a). *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2027*. No. FM2025-28599:2.

Försvarsmakten (2026b). *Sverige och Nato*. <https://www.forsvarsmakten.se/om-forsvarsmakten/forsvaret-av-sverige/uppdrag-och-verksamhet/militara-samarbeten/nato/> [Hämtad: 2026-02-18].

Försvarsmakten (2026c). *Rikshintressen*. Försvarsmakten.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/riksintressen/> [Hämtad: 2026-02-10].

Försvarsmakten (2026d). *FÖRSVARSMAKTENS ÅRSREDOVISNING 2025*. No. FM2025-744:34.

Försvarsmakten (u.å.). *Samhällsplanering*. Försvarsmakten.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/> [Hämtad: 2026-02-09].

Good Tape (u.å.). *About Good Tape*. Good Tape. <https://goodtape.io/about-good-tape/> [Hämtad: 2026-03-17].

Kristianstad stad (2021). *ÖVERSIKTSPLAN FÖR KRISTIANSTAD STAD*.

Landskrona stad (2025a). *Ny översiktsplan utanför tätorten*. <https://www.landskrona.se/bygga-bo-och-miljo/oversiktsplan-och-detaljplaner/oversiktsplan/oversiktsplan-landskrona-stad/ny-oversiktsplan-utanfor-tatorten/> [Hämtad: 2026-05-12].

Landskrona stad (2025b). *Översiktsplan Landskrona stad - tätorter och landsbygd 2040 (samrådshandling)*.

Larsson, Gerry, Alvinus, Aida, Bakken, Bjørn och Hærem, Thorvald (2023). Social psychological aspects of inter-organizational collaboration in a total defense context: a literature review. *International Journal of Organizational Analysis*, (31), s. 693–709, doi:10.1108/IJOA-02-2021-2626.

Lunds kommun (2021). *Friluftstrategi*.

Lunds kommun (2024). *Redogörelse av samråd för Lunds översiktsplan som ägde rum under mars och april 2024*. Samrådsredogörelse.

- Lunds kommun (2025). *Lunds kommuns översiktsplan 2025-2050*.
- Länsstyrelsen Skåne (2024). *Årsredovisning 2024 - Länsstyrelsen Skåne*.
- Länsstyrelsen Skåne (2025). *Årsredovisning 2025 Länsstyrelsen Skåne*.
- Länsstyrelsen Skåne (u.å.). *Sveriges sex civilområden*.
<https://www.lansstyrelsen.se/skane/samhalle/sakerhet-och-beredskap/civilt-forsvar/sveriges-sex-civilomraden.html> [Hämtad: 2026a-02-18].
- Länsstyrelsen Skåne (u.å.). *Vårt uppdrag*. <https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-oss/om-lansstyrelsen-skane/vart-uppdrag.html> [Hämtad: 2026b-04-16].
- Länsstyrelsen Skåne (u.å.). *Vattenverksamhet*. <https://www.lansstyrelsen.se/skane/miljo-och-vatten/atgarder-och-verksamheter-i-vatten/vattenverksamhet.html> [Hämtad: 2026c-05-18].
- Malmö stad (2022). *ÖVERSIKTSPLAN FÖR MALMÖ Samrådsredogörelse*.
- Malmö stad (2023). *ÖVERSIKTSPLAN FÖR MALMÖ*. Översiktsplan.
- Malmö stad (u.å.). *Befolkning*. Befolkning. <https://malmo.se/Fakta-och-statistik/Befolkning.html> [Hämtad: 2026-04-20].
- Myndigheten för civilt försvar (2025a). *Totalförsvaret – du är en del av Sveriges beredskap*.
Totalförsvaret – du är en del av Sveriges beredskap. <https://www.mcf.se/sv/rad-till-privatpersoner/sa-fungerar-vart-forsvar/totalforsvaret---du-ar-en-del-av-sveriges-beredskap/> [Hämtad: 2026-02-06].
- Myndigheten för civilt försvar (2025b). *Om samhällsplanering och fysisk planering*. Om samhällsplanering och fysisk planering. <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/samhallsplanering/om-samhallsplanering-och-fysisk-planering/> [Hämtad: 2026-01-20].
- Myndigheten för civilt försvar (2025c). *Gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*.
<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/gemensamma-utgangspunkter-for-totalforsvaret-2025-2030/> [Hämtad: 2026-01-20].
- Myndigheten för civilt försvar (2025d). *Totalförsvarets civila intressen i samhällsplanering*.
Myndigheten för civilt försvar. <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/samhallsplanering/totalforsvarets-civila-intressen-i-samhallsplanering/> [Hämtad: 2026-03-11].
- Myndigheten för civilt försvar (2026). *Det civila beredskapssystemet*.
<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/det-civila-beredskapssystemet/> [Hämtad: 2026-05-11].
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Totalförsvarets civila intressen i samhällsplaneringen – med fokus på den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen*.
Vägledning No. MSB2370. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30680.pdf> [Hämtad: 2026-01-26].

- Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024). *Uppbyggnaden av civilområden – Delredovisning 2 av regeringsuppdraget att utvärdera den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*. Myndigheten för totalförsvarsanalys. Redovisning.
- Myndigheten för totalförsvarsanalys (2025). *Möjligheter och utmaningar med den nya strukturen – Slutredovisning av regeringsuppdraget att utvärdera implementeringen av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap*. Redovisning.
- Patel, Runa och Davidson, Bo (2019). *Forskningsmetodikens grunder att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringskansliet (u.å.). *Ökad takt i upprustningen av det militära försvaret*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/okad-takt-i-upprustningen-av-det-militara-forsvaret/> [Hämtad: 2026-02-18].
- Regeringskansliet, Regeringen och (2023). *Totalförsvar*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/> [Hämtad: 2026-02-06].
- Region Skåne (2022). Regionplan för Skåne 2022–2040. <https://geodata.skane.se/regutv/regionplan/2022/plan/dokument/regionplan-for-skane-2022-2040.pdf> [Hämtad: 2026-01-28].
- Region Skåne (2026a). *Greater Copenhagen*. <https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/samarbeten-och-projekt/samarbeten/greater-copenhagen/> [Hämtad: 2026-03-25].
- Region Skåne (2026b). *Regionplan för Skåne 2022–2040*. <https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/regionplan-for-skane-20222040/> [Hämtad: 2026-04-29].
- Region Skåne (u.å.). *Regionplan för Skåne 2022 - 2040 Samrådsredogörelse*. Samrådsredogörelse.
- SFS 1998:808 *Miljöbalk*.
- SFS 2010:900 *Plan- och bygglag*.
- SKR (2024). *Kommuner och regioner ska ha de bästa förutsättningarna att bidra till Sveriges totalförsvar*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner. <https://extra.skr.se/download/18.4076f060192ae0f089a37cc2/1729865800785/Slutrapport-Programberedning-civil-beredskap.pdf>.
- Stepanova, Olga (2019). Konfliktantering i stadsplanering: Betydelsen av kunskapsintegrering för flernivåstyrning. I: Algehed, Jessica, Eneqvist, Erica, Jensen, Christian, och Löf, Jenny (red.) *INNOVATION OCH STADSUTVECKLING En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*. s. 175–188.
- Torring, Jacob, Bøgh Andersen, Lotte, Greve, Carsten och Klaudi Klausen, Kurt (2020). *Public Governance Paradigms Competing and Co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Victor Tillberg, Lotta, Berndtsson, Joakim och Tillberg, Peter (2025). Navigating Collaboration: Understanding Civil-Military Interactions in Swedish Total Defence From a Security Network Perspective. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 8(1), doi:10.31374/sjms.288.

Bilagor

Bilaga 1

1. Kan du berätta kort om din arbetstitel och dina arbetsområden?
2. I vilka planeringsprocesser kommunicerar kommunen med Försvarmakten? Hur brukar det se ut i praktiken?
3. Vilka organisatoriska förutsättningar påverkar samverkan med Försvarmakten? Både inom kommunen och i relation till andra regionala och statliga myndigheter.
4. Har kommunen kontaktpersoner inom Försvarmakten som ni kan samverka med vid behov?
5. Hur skulle du beskriva dynamiken mellan kommunen och Försvarmakten? Finns det exempel som illustrerar detta?
6. Hur har Sveriges NATO-medlemskap påverkat kommunens planeringsarbete?
7. Vilka möjligheter gällande samverkan med Försvarmakten i planeringsprocesser ser ni?
8. Vilka utmaningar gällande samverkan med Försvarmakten i planeringsprocesser ser ni?
9. Har du något att tillägga som vi inte har frågat?

Bilaga 2

1. Kan du berätta kort om din arbetstitel och dina arbetsområden?
2. I vilka samhällsplaneringsrelaterade processer samverkar Försvarsmakten med planeringsaktörer? Hur ser det ut i praktiken, beskriv gärna exempel på samverkan med kommuner i Skåne, Region Skåne & Länsstyrelsen Skåne.
3. Vilka organisatoriska förutsättningar påverkar samverkan med planeringsaktörer i Skåne? Förutsättningar både inom försvaret och i relation till andra planeringsaktörer.
4. Har Försvarsmakten kontaktpersoner hos planeringsaktörer i Skåne som ni kan samverka med vid behov?
5. Hur skulle du beskriva dynamiken mellan Försvarsmakten och civila samhällsplaneringsaktörer? Finns det exempel som illustrerar detta?
6. Hur ser Försvarsmakten att Sveriges NATO-medlemskap påverkar samhällsplaneringen? Och hur ser det ut för Skåne specifikt?
7. Vad ser du för utmaningar kring samverkan med olika planeringsaktörer idag, och vilka möjligheter ser du inom området?
8. Vilka utmaningar gällande samverkan med planeringsaktörer inom ramarna för planeringsprocesser ser ni?
9. Har du något att tillägga som vi inte har frågat?