



## FOI MEMO

Projekt  
Fallstudie beredskapshänsyn i  
totalförsvaret

Sidnr  
1 (19)

Projektnummer  
E13895

Uppdragsgivare  
MSB

FoT-område  
Inget FoT-område

Författare  
Lotta Ryghammar

Datum  
2024-03-11

Memo nummer  
FOI Memo 8467

**Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – när, var, hur, varför och för vem? I detta memo beskrivs exempel på statsmakternas intentioner, tankegångar bakom arbetet, processer, resonemang, erfarenheter med mera sedan begreppets och verksamhetens lansering på 1980-talet.**

Mot bakgrund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen, som lett till en ökad hänsyn till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ett uppdrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att studera ett antal kommunala översiktsplaner som valdes ut i samråd med MSB. Syftet var att om möjligt identifiera metoder för den verksamhet som benämns Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen (BIS). Översiktsplanerna visade sig dock innehålla mycket begränsad information om BIS och ingen alls om metoder. Eftersom det i eftersökningen av information om BIS visade sig finnas en hel del äldre material som skildrade tidigare tillämpning av BIS omdirigerades projektet till att belysa resonemang, processer, erfarenheter etcetera från denna tid som ett underlag till framtida inriktning av BIS.

## 1 Innebörd och intentioner

I mitten av 1970-talet kom frågan om behovet av samordning mellan totalförsvaret och det övriga samhället att för första gången dryftas på ett mer systematiskt sätt.<sup>1</sup> I betänkandet från 1974 års försvarsutredning fastslogs att en sådan samordning skulle eftersträvas. Särskilt framhölls också hur samhällsutvecklingen leder till förändringar inom många områden som på gott och ont påverkar sårbarheten och möjligheterna till ett effektivt försvar. Försvarsutredningen underströk därför vikten av att i samhällsplaneringen ta hänsyn även till totalförsvarets behov.<sup>2</sup>

År 1979 lade 1978 års försvarskommitté fram sitt betänkande *Vår säkerhetspolitik* (SOU 1979:42). Kommittén konstaterade att samhällsplaneringen måste ta hänsyn till totalförsvarets intressen och behov till följd av samhällets komplexitet, som enligt kommittén gjorde att samhället blev alltmer känsligt för störningar. Därför ansåg kommittén att samhällets sårbarhet måste begränsas och motståndskraften öka.<sup>3</sup>

Regeringen uppdrog 1983 åt Totalförsvarets chefsnämnd (TCN)<sup>4</sup> att utreda hur totalförsvarets intressen skulle kunna tillgodoses i den framtida samhällsplaneringen. Resultatet redovisades i ett betänkande (Ds Fö 1984:4) *Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen*.

---

<sup>1</sup> Skoglund 1992.

<sup>2</sup> SOU 1976:5.

<sup>3</sup> Skoglund 1992 s. 64.

<sup>4</sup> TCN var inrättad vid försvarsdepartementet och hade mellan 1962 och dess nedläggning år 2000 till uppgift att i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret. Nämnden skulle särskilt följa samhällsutvecklingen i landet och verka för att de krav som totalförsvaret ställde beaktades i samhällsplaneringen. Därtill skulle nämnden bland annat följa utvecklingen inom och utom landet på områden av betydelse för totalförsvaret och därvid ägna uppmärksamhet åt frågor som krävde samordnande åtgärder. (Förordning (1988:1041) med instruktion för Totalförsvarets chefsnämnd).

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

Försvarsministern anförde i *Regeringens proposition 1984/85:160 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.* beslutad den 21 mars 1985:

Som jag tidigare har nämnt har Totalförsvarets chefsnämnd på regeringens uppdrag utrett frågan om beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Chefsnämnden konstaterar i sitt betänkande att mycket av bristerna, när det gäller att beakta totalförsvarsproblemen i den fredstida samhällsplaneringen, hänger samman med dålig insikt i eller kunskap om problemen. Det är därför enligt min mening av stor vikt att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för totalförsvarsfrågor får en ökad insikt i ansvarsförhållanden och förutsättningar i övrigt för samhällsplaneringen lika väl som att de samhällsplanerande organen får kunskap om totalförsvaret. Det är sedan av yttersta vikt att beredskapsbehoven och betydelsen av deras beaktande sprids till myndigheter, organisationer, företag m.fl. som deltar i planeringen av samhällets olika delar. Det innebär bl.a. en ökad satsning på information och utbildning.<sup>5</sup>

TCN fick 1985 regeringens uppdrag att fortsätta det kunskaphöjande arbetet. Nämnden publicerade mot denna bakgrund 1987 en generellt utformad vägledning, *Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen "BIS"*, till berörda inom området samhällsplanering. Vägledningen behandlade hur totalförsvarsaspekter kunde beaktas redan i den fredstida planeringen. TCN framhöll vidare i vägledningen att Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)<sup>6</sup> hade till uppgift att särskilt verka för att beredskapshänsyn beaktas i samhällsutvecklingen.<sup>7</sup>

Enligt TCN:s vägledning hade samhällsplaneringen till syfte att påverka samhällsutvecklingen i en bestämd riktning redan i fredstid. Nämnden betonade vikten av att skilja *samhällsplanering* från *beredskapsplanering*, även om gränsen mellan dessa verksamheter kunde uppfattas som oklar till följd av många beröringspunkter dem emellan. TCN påpekade att de båda verksamheterna kunde ses komplettera varandra men också i viss mån tillgodose skilda intressen. Nämnden framhöll att samhällsplaneringen inte skulle kunna, även om den helt skulle underordnas totalförsvarets intressen, ersätta beredskapsplaneringen. Enligt TCN skulle dock ett tidigt tillgodoseende av totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen kunna minska behovet av en särskild beredskapsplanering. Därmed skulle också samhällets samlade kostnader för totalförsvaret kunna minskas.<sup>8</sup>

Nämnden betonade hur totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen skulle ställa krav på planering och utveckling. Alltför allmänt formulerade krav ansågs inte ge tillräckligt stöd för verksamheten hos aktörer med ansvar på området, varför totalförsvarets krav skulle behöva konkretiseras för att kunna inkluderas i samhällsplaneringen. I det sammanhanget yttrade TCN att bristande konkretisering av totalförsvarets krav dittills ibland kunde ha försvårat eller förhindrat en lämplig anpassning av samhällsplaneringen till totalförsvarets intressen. Nämnden framhöll att än mer preciserade anvisningar av totalförsvarets intressen därför var nödvändiga. Sådana borde göras av sektorsansvariga myndigheter, civilområdesbefälhavare och försvarsområdesbefälhavare, länsstyrelser, landsting och kommuner. TCN menade att det härigenom skulle bli möjligt att inom både övergripande och sektoriell samhällsplanering redovisa möjligheterna och de ekonomiska konsekvenserna av att ta beredskapshänsyn.<sup>9</sup>

Ett ökat hänsynstagande till beredskapskrav i samhällsplaneringen skulle vidare, enligt nämnden, på många områden ge uppenbara bonuseffekter för den fredstida verksamheten. Exempelvis skulle driftsäkerhet och förberedda reservförfaranden medföra lägre kostnader rent samhällsekonomiskt i form av uteblivna störningar i försörjningssystem. TCN formulerade sammanfattat beredskapskraven i termer av låg sårbarhet och låg känslighet för störningar, god omställningsförmåga och nödvändig uthållighet samt vissa speciella krav. Som exempel lyftes sårbarheter som ett resultat av lokalisering och konstruktion. Uthållighet skulle kunna skapas genom åtgärder för el- och vattenförsörjning eller

<sup>5</sup> Prop. 1984/85:160 s. 6.

<sup>6</sup> ÖCB tillkom 1986 och övertog de uppgifter som tidigare åvilat Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF).

<sup>7</sup> TCN 1987.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

enklare former av skyddsrum i byggnader. Speciella krav angavs kunna avse behov att påverka samhällsplaneringen så att de militärgeografiska försvarsförutsättningarna om möjligt inte försämrades. Som exempel nämnde vidare TCN att ny- eller ombyggnad skulle kunna beröra och påverka militära objekt.<sup>10</sup>

TCN framhöll också, som en förutsättning för att totalförsvarets intressen skulle kunna beaktas integrerat och på ett tidigt stadium i samhällsplaneringen, vikten av en ömsesidig kunskap om varandras verksamheter för totalförsvarets och samhällsplaneringens aktörer. De som arbetade med samhällsplanering skulle ha kunskaper om totalförsvaret och dess behov. På motsvarande sätt var kunskaper om samhällsutvecklingen nödvändiga inom totalförsvaret för att kunna påverka den fredstida samhällsplaneringen. I sammanhanget betonade nämnden särskilt informations-, utbildnings- och övningsverksamhet såväl initialt som fortlöpande.<sup>11</sup>

## 2 Handlingsprogram

ÖCB utvecklade 1989 ett handlingsprogram för ett mer långsiktigt arbete med BIS, men nu med en utvidgad innebörd av begreppet till *beredskapshänsyn i planerings- och samhällsutveckling*, istället för det tidigare *beredskapshänsyn i samhällsplaneringen*. Förkortningen BIS kvarstod dock oförändrad. Åtgärder för att stärka samhället och det civila försvaret skulle allt mer inriktas mot att omfatta hela hotskalan fred-kris-krig. Vidtagna åtgärder för att upprätthålla en god civil beredskap skulle så långt möjligt kunna integreras som en naturlig del av samhällets fredstida utveckling. Ett fungerande samhälle även under kris och krig skulle kräva omfattande åtgärder, både av BIS-karaktär och med specifik inriktning mot kris- och krigsförhållanden.<sup>12</sup>

Inom ramen för programmet redovisade ÖCB en vision för BIS:

Samhället skall fungera under alla förhållanden i fred såväl som under krig. De beslutsfattare som har ansvar för en verksamhet som är nödvändig i kris och krig skall i samband med dess utveckling och förändring beakta och ta hänsyn (BIS) till de krav som ställs på verksamheten under dessa förhållanden. Inom 10 år skall minst 25 000 beslutsfattare aktivt ta sådan hänsyn (BIS) i sin löpande verksamhet.<sup>13</sup>

Förutom utveckling av en vision genomfördes framtagning av tillämpningsexempel samt prioritering av funktioner och verksamhetsområden. Övriga programaktiviteter omfattade en analys av målgrupper, dialoger med samverkande aktörer samt redovisning av slutsatser i form av ett förslag till fortsatt inriktning av och resurser för BIS i ett 5-6-årigt perspektiv. Utifrån ett tydligt underlag formulerades ett antal sammanfattande rekommendationer med i huvudsak följande innebörd:

- För att sprida budskapet om att BIS är en kärnfråga, förordas utbildning av ”ambassadörer”. Utbildningen måste ha tyngd, vara eftersträvansvärd, tillföra markandsföringskunskap och tillhandahållas av professionella utbildare.
- Budskapet bör ”skräddarsys” för olika målgrupper. I sammanhanget kan ett mer utvecklat riskanalysarbete bättre kartlägga behov av och möjligheter till beredskapshänsyn.
- Funktionsansvariga myndigheter<sup>14</sup> och framför allt länsstyrelser måste upprätta handlingsplaner för arbetet med att identifiera och informera målgrupper samt beräkna resursåtgång.

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> TCN, 1987.

<sup>12</sup> ÖCB 1989.

<sup>13</sup> ÖCB 1989 s. 21.

<sup>14</sup> Innan det fredstida krisberedskapssystemet tillkom 2002, existerade inom ramen för totalförsvaret en funktionsindelning med funktionsansvar. Denna indelning var en följd av sjösättningen av ett nytt system för ledning och samordning av det civila försvaret som trädde i kraft i juli 1986. De funktionsansvariga myndigheterna (FAM) hade inte något ledningsansvar för funktionens samlade verksamhet, utan snarare en samordnande och inriktande roll för beredskapsförberedelser.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

- Medel måste avsättas för informationsarbete på fältet (särskilt länsstyrelser), för utbildning och för pilotprojekt.
- En viktig fråga är möjligheten till ekonomiskt stöd vid uppkommen merkostnad för en åtgärd som är önskvärd ur BIS-perspektiv för samhället, men inte naturligt lönsam för huvudmannen.
- Politiker och tjänstemän i riksdag och regeringskansli bör ha hög medvetenhet om vikten av BIS. Beslut på denna nivå ger tydliga signaler till fältet om hur allvarligt statsmakterna behandlar BIS-frågan.<sup>15</sup>

År 1994 utgav ÖCB *Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling, exempelsamling 1* respektive *exempelsamling 2*. ÖCB konstaterade att de tankegångar som låg bakom arbetet med beredskapshänsyn fanns utvecklade i ett flertal skrifter. ÖCB framhöll också att det trots ett omfattande arbete kring begreppet beredskapshänsyn alltjämt fanns ett behov att belysa olika faktiska exempel på beredskapshänsyn. Med exempelsamlingarna ville ÖCB visa hur hänsyn tagits till risker och beredskap.

Förutom att redovisa exempel, redogjorde ÖCB för olika synsätt på beredskapshänsyn: ”För att nyansera och för att lättare kunna hävda beredskapstänkandet i vägning med andra intressen är det nödvändigt att se flera sätt att ta beredskapshänsyn som möjliga.”<sup>16</sup>

De synsätt som man redogjorde för avsåg:

- Lokaliseringsaspekten, som avser lokalisering av anläggningar till säkra platser.
- Utformningsaspekten, som avser situationer när vissa anläggningar kanske inte kan lokaliseras till mer säkra platser.
- Utrustningsaspekten, som avser val av utrustning men som också kan avse extrautrustning som tillägg till normal standard och därmed merkostnader, som dock kan mildras genom resursplanering för dubbelutnyttjande.
- Organisationsaspekten, som avser situationer när vissa risker inte kan byggas bort eller är alltför kostsamma att åtgärda och ökad säkerhet kan uppnås genom planering och organisation.<sup>17</sup>

### 3 Informations- och utbildningsverksamhet

Decentraliseringen av ansvaret för den civila beredskapen till kommunerna<sup>18</sup> innebar att riskarbete infördes på lokal nivå. Det tog sig uttryck i efterfrågan på analysmetoder och praktiska anvisningar för hur olika typer av risker borde hanteras i kommunerna, vilket i sin tur synliggjorde behov av forskning och systematiserad kunskap. ÖCB och Statens räddningsverk (SRV) försökte möta denna efterfrågan bland annat genom informations- och utbildningsverksamhet. ÖCB skrev: ”Frågorna berör emellertid många omfattande och ämnesmässigt mycket olika kunskapsområden. De måste göras tydligare för att bli praktiskt hanterbara.”<sup>19</sup>

År 1993 inbjöd ÖCB ett antal teoretiker och praktiker som ägnat sig åt riskforskning och riskanalyser, analyser av samhället i krig med mera till ett seminarium om sårbarhet och beredskapshänsyn. ”Syftet

---

<sup>15</sup> ÖCB 1990 s. 4.

<sup>16</sup> ÖCB 1990 s. 1.

<sup>17</sup> ÖCB 1990.

<sup>18</sup> Riksdagens försvarsbeslut 1982 innebar att kommunerna fick ansvar för planläggningen av civilförsvaret i fred och ledning av detsamma i krig. Fr.o.m. 1 juli 1986 blev kommunstyrelsen högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. När lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft upplöstes den statliga civilförsvarsorganisationen och kommunerna fick ett samlat ansvar för beredskapsförberedelser inom hela det kommunala verksamhetsområdet.

<sup>19</sup> André 1993 s. 3.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

var att ge underlag för en bred inriktning av forskning och studier (FoS) om riskanalys och riskhantering i samhället med tanke på fred-kris-krig.<sup>20</sup> Seminariet dokumenterades i en rapport, vars innehåll beskrevs på följande sätt:<sup>21</sup>

Seminarierapporten inleds med en diskussion om ÖCB:s ansvar för beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling, BIS. Utgångspunkten är 'totalförsvarets intressen' och därav föranledda beredskapsåtgärder. För ÖCB:s del måste det finnas en sammanhållande gemensam ram för sådana beredskapsinsatser och BIS, för att den sammantagna effekten skall bli den avsedda och för att den kunskapsutveckling som detta kräver skall bli effektiv.<sup>22</sup>

Gällande BIS framhölls som en förebild de så kallade Miljökonsekvensbeskrivningarna (MKB):

...där alla miljörisker (natur, kultur, jordbruk, skogsbruk, fritid, allmänt) beskrivs i nolläge och jämförs med de olika plan- och byggalternativ som finns. Åtgärder för minskning av riskerna föreslås, och rekommendationer lämnas. För MKB-studier finns checklistor och exempel utarbetade. Med MKB som förebild skulle man kunna utarbeta metoder för motsvarande analyser för sårbarhet, 'Sårbarhetskonsekvensbeskrivningar, SKB'. Dessa skulle då kunna krävas av myndigheterna som ett obligatoriskt underlag.<sup>23</sup>

Bland slutsatserna från seminariet angavs:

Den mer utpräglat akademiska sidan av saken bör ta fast på att tillväxtekonomin samhälle gravt har försummat att utveckla metoder för hantering av risk och osäkerhet i planering och beslutsfattande. Det betyder inte att området är akademiskt försummat, men kopplingarna till praktiken saknas.<sup>24</sup>

I sammanhanget föreslogs en flervetenskaplig temaforskning med stödjande intressenter bland myndigheter, forskningsbeviljande och forskande organ, inklusive Försvarets forskningsanstalt (FOA). ÖCB framhölls, mot bakgrund av sitt samordningsansvar och intresse av en akademisk etablering, vara rätt instans för ett sådant initiativ.

Vidare anordnade ÖCB sedan 1988 en riktad utbildning på universitetsnivå i ämnet "Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling" för berörda befattningshavare inom offentlig och privat sektor. En 5-poängs och en 10-poängskurs genomfördes i samarbete med kulturgeografiska institutionerna vid universiteten i Göteborg och Umeå.<sup>25</sup> Kurserna omfattade bland annat samhällsutveckling samt samhällsplaneringens utveckling och dess roll och möjligheter i en föränderlig tid. Dessutom studerades ämnen såsom sårbarheter, hot och risker, totalförsvarets ledning på olika nivåer och inte minst kommunernas dåtida och framtida roll. 5-poängskursen avslutades med ett projektarbete.<sup>26</sup> 10-poängskurserna kretsade även kring de uppsatser som deltagarna själva författat och sedan seminariebehandlades. Uppsatserna samlades i rapporter och publicerades av ÖCB. Åtminstone fyra sådana rapporter ska ha utgetts.<sup>27</sup>

## 4 Uppföljning av BIS utveckling

ÖCB:s mål om att minst 25 000 beslutsfattare löpande skulle beakta BIS i sin verksamhet följdes 1994 upp av myndigheten. En enkät ställdes till drygt 500 personer med chefsbefattningar inom privat och offentlig sektor samt ett antal förtroendevalda på kommunnivå. Enkäten kompletterades med elva

<sup>20</sup> André 1993 s. 3.

<sup>21</sup> Palmér och Wirén 1993.

<sup>22</sup> Palmér och Wirén 1993 s. 5.

<sup>23</sup> Malmqvist 1993 s. 86.

<sup>24</sup> Palmér och Wirén 1993 s. 8.

<sup>25</sup> Poängantalet motsvarar i dagens system en kvarts respektive en halv termins kurs. Information om under vilken period dessa kurser anordnades har inte framkommit.

<sup>26</sup> ÖCB 1998.

<sup>27</sup> Lindwall 1993.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

intervjuer med centralt placerade personer med förväntad överblick av området. Resultatet publicerades i skriften ”BIS på väg?” På frågan om hurvida man de senaste åren ändrat sin inställning till ”att ta hänsyn till *sårbarhetsaspekter*” svarade 43 procent att de blivit mer uppmärksamma på dem. Gällande benägenheten att låta *sårbarhetsaspekter* få praktiskt genomslag de senaste åren svarade 29 procent att den ökat. När det kommer till frågan om hur bekant man är med begreppet ”Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling (BIS)” svarade 5 procent mycket bra, 17 procent ganska bra, 37 procent något och 40 procent inte alls. På frågan om man alls nåtts av information om beredskapshänsyn från ÖCB svarade 24 procent ”ja, och den har påverkat min medvetenhet och attityder”, 29 procent ”ja, men den har inte haft nämnvärt inflytande” och 46 procent nej.<sup>28</sup>

I undersökningen framkom i kommentarer att BIS hade låg prioritet. En respondent kommenterade: ”Beslutsordningen och informationen gällande BIS i samband med byggande av anläggningar är trög och ofta tungrodd. Ekonomiska (kortsiktiga) hänsyn vinner oftast försteg vilket innebär att ringa eller inga hänsyn tas till BIS idag”.<sup>29</sup>

En vanligt förekommande uppfattning var att den låga prioriteringen av BIS bland annat var en följd av ekonomiska aspekter där ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv var rådande. Bland vad som skulle kunna benämnas organisatoriska aspekter framkom till exempel att de kommunala beredskapssamordnarna ofta hade en svag ställning och saknade organisatorisk auktoritet att få reellt inflytande. Till detta kunde föras att ansvaret för beredskapsfrågor i kommunförvaltningarna var otydligt eller otillräckligt uttalat. Kommentarer gjordes vidare gällande graden av medvetenhet. Bland annat uttrycktes att det allmänna hot- och riskmedvetandet ökade men inte hade fått genomslag i BIS. Det påpekades också att medvetenheten om att man *borde* ta beredskapshänsyn och att det kunde innebära ekonomiska fördelar på längre sikt var relativt spridd, åtminstone i vissa kretsar, men att det faktiska hänsynstagandet oftast var mycket ringa. I sammanhanget lyftes att ÖCB inte nått ut till den som man menade viktigaste målgruppen, kommunens politiker.<sup>30</sup>

Gällande underlag efterlystes till exempel en konkretisering av hot och risker för att kunna identifiera ansvar, men också en prioritering bland dessa eftersom åtgärder som sattes in mot ett hot skulle kunna försämrå förmågan att hantera andra hot. Dessutom efterfrågades beskrivningar av ambitioner för beredskapen för framtagande av egna strategier. Det framhölls också att hänsyn till beredskapsprocesser har långa tidshorisonter, varför det kan ta tid innan beredskapshänsynen blir tillgodosedda. Mot denna bakgrund nämndes bland förslagen på åtgärder:

- Områdesinriktade kurser med konkretiserade hot- och riskbeskrivningar samt prioriteringar bland dessa.
- Riktad information och utbildning till kommunpolitiker, kommunchefer och förvaltningschefer.
- Förändring av kommunala beredskapssamordnarens funktion och klarläggande av de kommunala förvaltningarnas ansvar.<sup>31</sup>

En undersökning gjordes också av ÖCB i samarbete med undersökningsföretaget IMU-Testologen 1989 i samband med att ÖCB:s handlingsprogram sjösatts. Även då framhölls att de resurser som behövde tillföras för att sprida BIS-budskapet var ekonomiska och personella samt av typen information, utbildning och övning.<sup>32</sup>

Uppfattningar om BIS studerades i en FOA-rapport som gjordes på uppdrag av ÖCB 1998. Företrädare för länsstyrelser och kommuner fick i projektet genom en enkät som kompletterades med några

---

<sup>28</sup> ÖCB 1994.

<sup>29</sup> ÖCB 1994 s. 6.

<sup>30</sup> ÖCB 1990.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

Titel  
Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer  
FOI Memo 8467

intervjuer ge sin syn på beredskapshänsyn i planärenden. Inom studien belystes också några sådana ärenden. Bland annat framkom följande i materialet:

- BIS-frågorna var lågprioriterade.
- Det kunde vara lättare att få gehör för beredskapsaspekter om det gällde allvarliga hot på kort sikt.
- Det var av tradition lättare att hänvisa till exempelvis kulturmiljöaspekter vid planärenden eftersom dessa var lättare att konkretisera.
- Det fanns ett stort behov av stöd från myndigheter för att ge BIS- frågorna tyngd.<sup>33</sup>

Avseende stöd efterfrågades det allmänt för att underlätta förståelsen av och arbetet med beredskapshänsyn, och även specifikt genom tydlig reglering i form av förordningar, regler och riktlinjer och råd. Den stärkta lagstiftningen kring miljöhänsyn med bland annat miljökonsekvensbeskrivningar ansågs ha bidragit till struktur och tyngd åt miljöhänsyn som dessutom tenderade att i ett tidigare stadium beaktas i planeringen. Mer specifikt lyftes också behov av stöd genom information, utbildning och nätverk. Vad gäller de studerade planärendenas koppling till krigsrisker visade en sammanställning i studien att de fredstida riskerna påtagligt dominerade.<sup>34</sup>

Vidare betonade författarna den informella fasen i BIS-ärenden:

Vi valde att i diskussionen av enskilda ärenden utgå från vad som fanns skrivet (diariefört). Att utnyttja muntliga källor (intervjupersoner) är svårare. Det kräver insatser för att tolka om intervjupersonerna kan ha givit 'färgade' framställningar. Men vissa delar av ett ärende är inte åtkomliga med enbart skriftliga källor. Det kan t.ex. gälla ärendets första fas. Hur viktig är den informella första fasen av ett ärende? Den borde vara viktig genom att den bestämmer den fortsatta inriktningen av ärendet bl.a. vad gäller riskinventering och riskanalys. Vilka som agerar tidigt och hur de agerar kan ha stor betydelse. Det kan därför vara viktigt att 'komma åt' vad som förevarit i ett ärendes tidiga, informella del. Samtidigt borde det vara svårt och känsligt att 'komma åt' den informella fasen. Informationen där kanske sker muntligt just därför att deltagarna inte vill ha sina synpunkter på pränt; de kan vilja ha svängrum att pröva och ändra sina åsikter; att inte behöva vara bundna av eller förankrade hos sina organisationer.<sup>35</sup>

Slutligen framförde författarna också att studien påvisat att en precisering av begreppet BIS skulle stärka användarnas möjlighet till förståelse av uppgiften.<sup>36</sup>

## 5 Kommunerna och BIS i forskningen

Som synes i avsnitten ovan var BIS föremål för en rad analyser, såväl på uppdrag av ÖCB som i andra sammanhang. Frågan fick således uppmärksamhet i forskning, studier och rapporter. Trots detta ter det sig som att genomslaget och implementeringen i de verksamheter där beredskapshänsynen skulle utövas var av begränsad natur. I det följande redogörs för olika resonemang i några studier.

TCN menade i nämnda vägledning att beredskapshänsynen dittills spelat en underordnad roll i den kommunala planeringsprocessen med sin komplexa intresseavvägning inom samtliga verksamheter. Det framhölls att de skydds- och riskanalyser som då genomfördes inom ramen för beredskapsförberedelserna också skulle utgöra en grund för samhällsplaneringen. Det bedömdes därför vara av vikt att man i kommunerna skapade en form för kunskapsöverföring och samverkan mellan samhällsplanerare och beredskapsplanerare. Kunskaperna ansågs utgöra en förutsättning för beredskapshänsyn i samhällsplaneringen på ett tidigt stadium. Detta angavs förslagsvis kunna genomföras genom utarbe-

---

<sup>33</sup> Broberg Wulff m.fl. 1998.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Broberg Wulff m.fl. 1998 s.29.

<sup>36</sup> Broberg, Wulff m.fl. 1998.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

tande av lokala anvisningar för beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, inte minst utifrån kommunens beredskapsplanering och länsstyrelsens inriktning, som ett av ingångsvärdena i den intresseavvägning som kännetecknar samhällsplaneringen.<sup>37</sup>

I en FOA-rapport om kommuner i totalförsvaret publicerad 1994 på uppdrag av ÖCB beskrev författaren sin uppfattning av verkligheten enligt följande: ”För en i våra dagar hårt ansträngd kommunal ledning är krigsberedskapsområdet en främmande värld i vilken man sällan får en inblick. Frånsett vissa tjänstemän som säkerhetschef, räddningschef och beredskapssamordnare saknas i stor utsträckning kunskap och motivation till att tänka i termer av övergripande kommunal säkerhet och skydd där även krigsberedskap ingår (som en mindre del). Begreppet ’beredskapshänsyn/riskhänsyn i samhällsplaneringen’ är mer en honnörsslogan än något som verkligen slår igenom i det lokala planeringsarbetet.”<sup>38</sup>

I samma rapport framfördes att det resursstarka samhället har en bas som medger stor uthållighet i svåra situationer, men att freds- och krigskraven är så olika och bundna till lokala förhållanden att obalanser lätt uppstår om man saknar en lokal målstyrning för de resurser som ska styras till en ”krigsrelaterad uthållighet”. ”Dialoghavet mellan beredskapsproffsen och proffsen på kommunal verklighet kan vara fullt av blindskär.”<sup>39</sup> Ett steg i den lokala måldialogen skulle enligt författaren kunna vara att diskutera hur säkerhet ska åstadkommas dels genom att investera i skadetålighet, dels genom att upprätthålla en beredskap mot föreliggande hot. Den första kategorien innefattade att skydda människor, egendom och system, genom att förebygga. I dialogen fastställs de typsituationer som utgör kritiska planeringssignaler för respektive delmål uttryckt i skydda, förebygga etcetera och de tidsaspekter som måste vara styrande för planeringen. Diskussionerna kan möjliggöra fastläggande av förmåga för målen som sammantaget kan leda till en rimlig balans vid avvägningar i den kommunala verksamheten, menade författaren.<sup>40</sup>

I bland annat FOA-rapporten *Totalförsvarets lokala verklighet* publicerad 1986, men också av Skoglund 1992, beskrivs hur beslutet om att knyta civilförsvaret till kommunerna föregicks av en livlig debatt i vilken det uttrycktes en stor oro för en allvarlig försvagning av verksamheten. Många menade att beredskapsfrågorna även fortsättningsvis skulle få en undanskymd och nedprioriterad plats i kommunernas vardag. Anhängarna menade att man med ett decentraliserat ansvar skulle nå motsatt effekt. I FOA-rapporten uttrycker författaren följande: ”Den verkligt stora betydelsen av ansvarsreformen på lokal nivå bör vara att förståelsen för beredskaps- och sårbarhetsfrågor kommer att öka hos kommunerna. Därmed kan man nå att beredskapshänsyn tas i ordinarie samhällsplanering på ett mera effektivt sätt.”<sup>41</sup>

I en annan analys framhölls att studier av den civila beredskapspolitiken grovt sett visat att ”decentraliseringen i mitten av åttiotalet byggde på en optimistisk bedömning av kommunernas vilja och kapacitet att hantera civil beredskap”. Vidare menade man att fördelen med decentraliseringen var att ansvaret ålades den nivå som har kunskap om det geografiska området, den lokala kompetensen. Trots det lokala ansvaret för den civila beredskapen blev området inte prioriterat av kommunen eftersom det ansågs finnas mer angelägna uppgifter att lösa först. Kommunerna visade sig tilldela beredskapsuppgiften ett lågt politiskt värde.<sup>42</sup>

I en studie genomförd vid Lunds universitet så sent som 1999 påtalades brister gällande riskhantering i fysisk planering. Liksom många andra framhöll författarna vikten av att integrera riskhantering i ett inledande skede. Genom att tidigt beakta säkerhetsaspekterna, i såväl arbete med översiktsplan som med detaljplan, skulle riskerna kunna behandlas i takt med planens utveckling. Enligt författarna hade

---

<sup>37</sup> TCN 1987.

<sup>38</sup> Lindblom 1994 s. 4.

<sup>39</sup> Lindblom 1994 s. 22.

<sup>40</sup> Lindblom 1986.

<sup>41</sup> Lindblom 1986 s. 8.

<sup>42</sup> Amnå 1993 s. 54.



Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

dock kommunerna ofta svårt att bedriva en effektiv och förutseende riskhantering, och kopplingen till den fysiska planeringen var ofta bristfällig. Författarna menade att problem av ekonomisk och politisk karaktär bidrog till svårigheten att integrera riskhantering och fysisk planering i den kommunala verksamheten. I sammanhanget angavs att företagen i växande grad arbetade med att förebygga olyckor som direkt skulle drabba den egna verksamhetens ekonomi och marknadsförutsättningar, men att åtgärder för att minska risker som skulle kunna drabba tredje part inte ansågs vara lika intressanta.<sup>43</sup>

## 6 Att förhålla sig till begrepp och strukturer

Begrepp och strukturer kan vara av stor vikt när processer ska drivas och verksamheter genomföras, vilket också framkommit ovan på olika sätt. Nedan redogörs för ett exempel på hur forskningen kopplat begrepp och strukturer till BIS.

I rapporten *Den civila delen av totalförsvaret* som publicerades 1992 lyfte författaren sina iakttagelser av hur begreppen på området ofta användes fel och förväxlades. Som en utgångspunkt för rapporten redogjordes för en tydlig innebörd av och distinktion mellan relevanta termer. ”Civil beredskap” förespråkades som benämning på den verksamhet som sker i förberedande syfte för verksamhet i krig (vilken i sin tur benämndes civilt försvar). En sådan användning av begreppet förordades av skälet att en term som ”civilt försvar” blir förvirrande att använda eftersom ”försvar” rimligtvis inte kan bedrivas förrän beslut om beredskapsläge fattats. Civil beredskap definierades därför av författaren som den fredstida verksamhet som olika aktörer bedriver i totalförsvarsyfte, och övergången från denna till verksamheten civilt försvar (i kris och krig) kommer således till stånd genom regeringens beslut om höjd beredskap.<sup>44</sup>

Vidare i denna rapport åtskildes ”beredskapshänsyn i samhällsplaneringen” från ”beredskapsplanläggning” och ”beredskapsåtgärder”. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen definierades genom kriteriet ”hänsyn i den ordinarie samhällsplaneringen”, det vill säga hänsyn i faktisk mening innan till exempel ett byggprojekt avslutades. Beredskapsplanläggning definierades som ”den särskilda planläggning som skulle ske som förberedelse inför kriser och krig”, medan beredskapsåtgärder innefattade konkreta åtgärder för att höja beredskapen, till exempel i form av anskaffande av ett reservkraftverk. Det framhölls att beredskapsåtgärder borde innebära en krigsmotiverad höjning av fredsnivån, medan beredskapshänsyn borde utgöra argument för val av en hög fredsnivå gällande skydd och robusthet. Författaren beskrev sammanfattningsvis den civila delen av totalförsvaret som två verksamheter: civil beredskap (fred) och civilt försvar (krig). Den civila beredskapen skildrades som bestående av delarna beredskapsplanläggning, beredskapsåtgärder, beredskapshänsyn, ledning och organisation samt utbildning och övning.<sup>45</sup>

I samma rapport framförde författaren följande resonemang:

Medan aktörer på central nivå använder språk, begrepp, principer etc. för att förenkla verklighetens komplexitet (göra rätt saker, t.ex. dela in i gripbara funktioner) så tvingas aktörerna på lokal nivå mer arbeta på den komplexa förenklingen (göra saker rätt, t.ex. stimulera till att skriva planer på ett visst sätt) eftersom de måste hitta metoder anpassade för att hantera den detaljerade verkligheten. De centrala aktörerna informerar nedåt i den vertikala administrativa strukturen om sina förenklingar, men dessa är dominerade av ett systemtänkande och har mindre relevans för den lokala aktören.<sup>46</sup>

En hypotes är att de föreställningar som skapats på central nivå om ’något nytt’ genom nya begrepp, nya organisatoriska ideal (målstyrning, utvärdering) och senare vissa förslag på arbetsme-

---

<sup>43</sup> Olsen och Stål 1999.

<sup>44</sup> Skoglund 1992.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Skoglund 1992 s. 112.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

toder (riskanalys, beredskapshänsyn etc.) inte har åtföljts av en tillräcklig utveckling av färdigheter och kunskapsmaterial för den lokala nivån. En andra hypotes är att de som arbetar med civil beredskap på deltid heller inte 'orkar' skapa egna färdigheter för spridning på lokal nivå. Därför är risken att man istället fortplanter traditionen och håller sig till att skriva omfattande planer, något som man 'kan'. Samtidigt torde det vara mycket svårt för en person att utveckla civil beredskap eftersom mycket handlar om just samverkan.<sup>47</sup>

Strukturen för att bedriva civil beredskap som tidigare utgått från hierarkiska ordningar och regelverk hade ersatts av en struktur med utgångspunkt i "förtroendefull samverkan" mellan aktörer. Om medlen tidigare präglats av beredskapsplanläggning hade viktiga medel för att uppnå denna samverkan kommit att bli information, utbildning och övning. Sådana åtgärder framhölls även som de främsta verktygen i utvecklingen av BIS. Ett problem förefaller dock ha varit "att från början på ett begripligt och konkret användbart sätt beskriva vad BIS egentligen står för och hur sådana hänsyn skall kunna tas".<sup>48</sup>

Samma författare framhöll att samordningen är en springande punkt. Snarare än ett enhetligt system är totalförsvaret och dess civila system en sfär som innefattar många aktörer och strukturer. Det är därför av vikt att principer och organisering utvecklas med samhället. Det måste därvid vara det fredstida samhället som organiseras för att skydda och stå emot. Han formulerade tre allmänt tillämpliga frågor som måste ställas om och om igen mot bakgrund av samhällsutvecklingen:

- Vem skall lyfta fram beredskapsaspekter och hur?
- Vem skall beskriva vilka krav som ställs och hur detta skall ske?
- Vem skall utvärdera om utfallet blivit det önskade och hur skall detta ske?<sup>49</sup>

## 7 Beredskapshänsyn i ett större sammanhang

Vid genomgången av det tillgängliga materialet kunde urskiljas att BIS i det större sammanhanget civil beredskap tenderade att hamna lite utanför eller vid sidan av övriga frågor, alternativt inte alls behandlades. Några exempel kan illustrera hanteringen.

Med underlag från FOA publicerade ÖCB 1988 *Totalförsvarets lokala verklighet*, en beskrivning av totalförsvaret på lokal nivå. Dokumentet var avsett som ett "bredvidläsningskompendium" för kommunala politiker och tjänsteman eller andra aktörer med behov av utbildning eller övning inom ramen för den civila beredskapen. I ett drygt 50-sidigt dokument behandlades beredskapsfrågor från nationell till lokal nivå samt inom näringslivet och vidare något om hushållsberedskap, folkrätt, frivilligorganisationer och Försvarsmakten. Sist lyfte man under en egen rubrik och på knappt en sida "beredskapshänsyn i samhällsplaneringen". I texten gavs först en allmän beskrivning av behov och förutsättningar. Därefter gavs exempel på åtgärder som kan vidtas för att minska sårbarheten i en katastrof- eller krigssituation. Exempelen handlade om funktionssäkerhet, reservkraft, organisatoriska och tekniska lösningar, fysiskt skydd (till exempel att göra tele- och VVS-systemen mindre känsliga mot sabotage och stridshandlingar), uppdatering av utrustning och processer, att vid nybyggnads- och lokaliseringsplanläggning beakta att verksamheter som tillsammans bildar sårbara kombinationer undviks, samt en bred utbildning och information för att öka kunskaperna om den egna verksamhetens svaga punkter.<sup>50</sup>

År 1994 publicerade TCN sin tredje upplaga av skriften *Samverkan inom totalförsvaret (SAMT)*. Den syftade till att ge civila och militära befattningshavare inom totalförsvarets olika delar en överblick över samverkan och samordning inom totalförsvaret. SAMT ville påvisa nödvändigheten av att alla totalförsvarsfunktioner inriktas mot gemensamma mål och skriften var vidare avsedd att användas vid

<sup>47</sup> Skoglund 1992 s. 113.

<sup>48</sup> Skoglund 1993 s. 71.

<sup>49</sup> Skoglund 1993 s. 71.

<sup>50</sup> ÖCB 1988.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

totalförsvarsutbildning. I skriften angavs: ”Utvecklingen i samhället och av dess funktioner styrs främst av fredstida önskemål och behov. Samhällsutvecklingen kan öka samhällets sårbarhet under kriser och i krig. *Det är därför viktigt att ta hänsyn till totalförsvarets intressen även i den fredstida samhällsplaneringen.*”<sup>51</sup> Något om samverkan i frågan behandlades dock inte i nämnda skrift.

ÖCB:s inriktningsdokument 1996 *Beredskapsinriktning för civilt försvar* syftade till att vidareutveckla och förtydliga statsmakternas inriktning skulle utgöra en gemensam referensram och planeringsgrund för övriga inriktningsdokument, grundsyner, handlingsplaner, planeringsunderlag med mera som andra centrala och regionala aktörer gav ut inom den civila beredskapsverksamheten. Sist i ett avsnitt om avvägningar mellan olika funktionsgemensamma åtgärder, uttrycktes följande: ”Härutöver är det angeläget att åtgärder vidtas för att stärka samhällets robusthet och uthållighet genom ett fortsatt aktivt arbete med beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen.”<sup>52</sup> I ett avsnitt angavs de regionala mål- och riskanalyserna utgöra ett viktigt underlag som prioriteringsinstrument för planeringen inom hela totalförsvaret och särskilt planeringen inom ett antal verksamheter som listades. Sist på listan uttrycktes ”beträffande beredskapshänsyn i samhällsplaneringen vid lokalisering och utformning av funktionssäkerhet och skydd vid anläggningar, knutpunkter, verksamheter mm. inom kommunikationsområdet, sjukvårdsområdet, övrig samhällsviktig (totalförsvars viktig) verksamhet ur beredskapssynpunkt”.<sup>53</sup>

*Civil beredskap* utgavs av ÖCB 1997 och beskrevs som en bok om Sveriges förberedelser inom totalförsvaret, framför allt den civila delen, som var tänkt att fungera som en uppslagsbok. ”Det finns olika sätt att i fred minska sårbarheten och att reducera effekterna av de störningar som trots allt kan inträffa ett kris- eller krigsläge. I själva verket är många beredskapsförberedelser inriktade på just detta. ÖCB och andra beredskapsmyndigheter verkar också för att olika samhällsaktörer ska ta beredskapshänsyn vid förändringar av den verksamhet som de bedriver. Härigenom kan onödigt sårbarhet motverkas eller minskas. I många fall är det möjligt att välja mellan flera utvecklingsalternativ som skiljer sig åt vad gäller sårbarhet, men som kan vara likvärdiga vad gäller funktion och kostnader för nyttjaren. Genom att man fortlöpande tar beredskapshänsyn vid olika beslut som påverkar samhällets utveckling kan en ökad robusthet uppnås i samhället.”<sup>54</sup>

*Handbok lokal samverkan* utgavs i samråd mellan Försvarsmakten och ÖCB 1997. Handboken syftade till att underlätta civil-militär samverkan på lokal nivå. I boken nämndes att de lokala företrädarna tillsammans borde upprätta riskanalyser som i sin tur borde påverka ett antal verksamheter, bland annat beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen. I övrigt berördes inte BIS-frågan. I motsvarande *Handbok regional samverkan*, utgiven 1998, angavs att ”det är också väsentligt att beredskapsaspekterna inte glöms bort inför långsiktiga beslut rörande samhällsutvecklingen”.<sup>55</sup>

I några gemensamma grundsyner/planeringsförutsättningar på olika nivåer samt i några kommunala beredskapsplaner i slutet på 1990-talet angavs endast kort att det för att minska samhällets sårbarhet är viktigt att beredskaps- och riskhänsyn beaktas tidigt i samhällsplaneringen, alternativt stod det inget alls om BIS (se bilaga 1).

BIS tenderade följaktligen att uttryckas som något viktigt, samtidigt som dess innebörd inte framstod som självklar. Sammantaget är vårt intryck, utifrån dessa och andra exempel, att BIS inte var en integrerad och naturlig del av den civila beredskapen. Annorlunda uttryckt kan det uppfattas som att BIS inte självklart utgjorde en del av ett större sammanhang.

---

<sup>51</sup> TCN 1994 s. 11.

<sup>52</sup> ÖCB 1996 s. 21.

<sup>53</sup> ÖCB 1996 s. 24.

<sup>54</sup> ÖCB 1996 s. 42.

<sup>55</sup> Försvarsmakten och ÖCB 1998 s. 21.

Titel  
Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer  
FOI Memo 8467

## 8 Beredskapshänsyn i kommunal översiktsplanering

Hur tog sig då beredskapshänsynen uttryck i den kommunala översiktsplaneringen under slutet på 1980- och början på 1990-talet? Hur relaterade man till totalförsvarets intressen? Utifrån det urval som gjordes i samråd med MSB redovisas i bilaga 1 några exempel från översiktsplaner.

I dessa planer förhöll sig kommunerna sammantaget relativt allmänt till totalförsvarsintressen. Det framgår inte *hur* beredskapshänsyn togs i samhällsplaneringen i form av förda resonemang och genomförda analyser. Det går att urskilja en skillnad mot exempelvis objekt som är föremål för kulturmiljöhänsyn, där texterna gjordes mer kommenterade och resonerande. Detta överensstämmer med den synpunkt som framkom bland respondenterna i den ovan redovisade undersökning som gjordes av FOA 1998<sup>56</sup>: Det ansågs av tradition vara lättare att hänvisa till exempelvis just kulturmiljöaspekter vid planärenden eftersom dessa var lättare att konkretisera. Dessutom kan i sammanhanget märkas att det i planerna för jordbruksområden togs kulturmiljöhänsyn, men inte beredskapshänsyn.

En avsaknad av beredskapshänsyn i översiktsplanerna under den aktuella perioden bekräftas också på andra håll. Bland annat formulerar en av författarna till rapporten *BIS på Rosenön* det som följer:

Erfarenheterna från den första omgången översiktsplaner är inte övertygande vad det gäller intresset för beredskapsfrågor, det har i allmänhet förbigåtts annat än i de förnumstiga ordalagen. Det är heller inte säkert att det är deras rätta och mest meningsfulla hemvist. Vissa frågor hör hit som infrastruktur, skyddsavstånd etc. medan andra måste föras fram i andra sammanhang. Svagheten med att föra fram beredskapsaspekter i planeringen är att det är svårt att utnyttja några mått på effektivitet. Hur kan man sätta beredskapspolitiken i relation till andra politikområden?<sup>57</sup>

Det är samtidigt så, som konstaterades i ovan nämnda FOA-rapport, att vissa delar av ett ärende inte finns åtkomliga med enbart skriftliga källor.

## 9 Avslutning

Förhoppningsvis kan genomgången av det äldre materialet med koppling till BIS väcka en mängd funderingar och återspegla flera dimensioner av området. Det ligger inte inom ramen för detta uppdrag att göra någon mer omfattande analys med långtgående slutsatser. Men några avslutande kommentarer kan ändå vara på sin plats.

BIS kunde enligt ovanstående resonemang uttryckas som beredskapshänsyn i den ordinarie samhällsplaneringen och som ett argument för valet av en hög nivå av skydd och robusthet i fredstid. Som framgått tidigare hade statsmakterna höga ambitioner för beredskapshänsynen. Det bedrevs ett relativt omfattande arbete med inriktningar, studier, analyser, forskning etcetera kring BIS. Dock uteblev en allmän implementering och en utveckling av metoder hos dem som skulle utöva sådan hänsyn i sin planering.

Det har framkommit flera tänkbara förklaringar till att BIS inte fick ett allmänt genomslag hos de berörda aktörerna. Att bara hänvisa till nedmonteringen av totalförsvaret är en förenkling. Det är intressant att notera åsikterna i debatten kring decentraliseringen av den civila beredskapen till kommunerna. Där fanns dels de som befarade att den kommunala verksamheten skulle utarmas än mer och få en nedprioriterad plats i den kommunala vardagen, och dels de som förväntade sig att beredskapshänsyn skulle kunna utövas mer effektivt i kommunerna där den lokala kompetensen fanns.

---

<sup>56</sup> Broberg Wulff m.fl. 1998.

<sup>57</sup> Wirén 1993 s. 104.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

Det finns också en mängd ytterligare utmaningar och möjligheter för implementeringen av BIS som går att utläsa ur det äldre materialet. Återkommande faktorer gäller exempelvis ekonomiska förutsättningar, prioriteringar i en mångfald av uppgifter, politisk och organisatorisk status, medvetenhetens utsträckning, skilda kunskapsbehov och ramverkets betydelse i form av tydliga utgångspunkter, konkreta underlag och metodexempel. Sist men inte minst framkommer hur avgörande den mänskliga förståelsen för uppgiften är för att effektivt kunna utöva beredskapshänsyn. I sammanhanget torde det vara av största betydelse att noga överväga utvecklingen och användningen av såväl begrepp som arbets sätt. Med insikt om och respekt för förutsättningar och behov hos användarna i deras praktiska tillämpning kan också successivt legitimitet skapas hos dessa.

Sammantaget går det nog att påstå att flera av utmaningarna och möjligheterna inte skiljer sig så mycket åt mellan dåtid och nutid. Det finns således en mängd erfarenheter i det studerade materialet som bör beaktas i den återupptagna BIS-processen om man vill göra BIS till en naturlig del av samhällsplaneringen.

Mot bakgrund av att genomgången av materialet indikerar att BIS tidigare möjligen saknade en självklar plats i den civila beredskapen som helhet, finns anledning att begrunda BIS i ett större sammanhang. Hur kommer BIS till uttryck i den nya strukturen för civilt försvar: på olika nivåer, mellan olika nivåer och i civil-militär samverkan? Mot den bakgrunden är det värt att jämföra med statsmakternas intentioner idag.

Tanken om *Totalförsvaret i samhällsplaneringen* lever, till exempel i *Ds 2017:66, Motståndskraft*, om än utan begreppet BIS och i ett eget avsnitt på ett par sidor i slutet av rapporten:

Försvarsberedningen anser att totalförsvarets krav i ökad utsträckning måste beaktas i samhällsplaneringen. För att åstadkomma detta måste Försvarsmakten och MSB (myndigheten för civil ledning och samordning) samt länsstyrelserna tydliggöra vilka krav som bör omhändertas utifrån totalförsvarssynpunkt i planeringen av mark- och vattenområden. Detta kan variera från län till län. För att ge långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner och andra aktörer samt för att undvika att planeringsprocessen förhindras eller försvåras är det viktigt att dessa aspekter omhändertas så tidigt som möjligt.<sup>58</sup>

Försvarsmakten har utpekat en rad områden som riksintressen för totalförsvarets militära del. Det handlar bl.a. om skjut- och övningsfält samt militära flygplatser. MSB har i mycket liten omfattning utpekat områden som är av riksintresse för totalförsvarets civila del. Försvarsberedningen anser att MSB tillsammans med berörda aktörer ska inventera områden och anläggningar som är viktiga för totalförsvarets civila del och vid behov utpeka dessa som riksintressen. På så vis kan dessa områden eller anläggningar skyddas mot åtgärder som kan motverka totalförsvarets intressen eller försvåra utnyttjandet av området eller anläggningen.<sup>59</sup>

Försvarsberedningen anser vidare att länsstyrelserna, utöver att bevaka befintliga riksintressen, i ökad utsträckning proaktivt ska verka för att totalförsvarets krav och intressen omhändertas i samråd som rör planering av mark- och vattenområden. Försvarsmakten och MSB ska stödja länsstyrelserna i detta arbete.<sup>60</sup>

Avslutningsvis en påminnelse om de tre frågor som inom den ovan redovisade forskningen rekommenderades att ställas om och om igen av dem som arbetar med BIS:

- Vem skall lyfta fram beredskapsaspekter och hur?
- Vem skall beskriva vilka krav som ställs och hur detta skall ske?
- Vem skall utvärdera om utfallet blivit det önskade och hur skall detta ske?<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Ds 2017:66 s. 197

<sup>59</sup> Ds 2017:66 s. 198

<sup>60</sup> Ds 2017:66 s. 198.

<sup>61</sup> Skoglund 1993 s. 71.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

## 10 Referenser

Bodens kommun 1990. Översiktsplanen. Bodens kommun arkitektkontoret 1990-1.

Broberg Wulff, M., Wulff, P. och Ödlund, A. 1998. Beredskaps-, sårbarhets- och säkerhetshänsyn i planärenden. FOA-R—97-00616-240—SE. Forsvarets forskningsanstalt (FOA). Stockholm.

Ds. Fö 1984:4. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Stockholm: Forsvarsdepartementet.

Ds. 2017:66. Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. Stockholm: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1997. Handbok lokal samverkan. Stockholm: Högkvarteret.

Forsvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap 1998. Handbok regional samverkan. Stockholm: Högkvarteret.

Göteborgs stad 1989. ÖP-89. Översiktsplan för Göteborg. Stadsbyggnadskontoret oktober 1989, reviderad april 1990.

Göteborgs stad 1993. ÖP 93. Översiktsplan för Göteborg. Stadsbyggnadskontoret augusti 1994.

Helsingborgs kommun 1988. Översiktsplan för Helsingborgs kommun. Stadsbyggnadskontoret, planavdelningen, översiktsplanesektionen, april 1988.

Kommunerna och FO-grupp Sundsvall-Timrå 1996. Gemensamma planeringsförutsättningar för totalförsvaret i Sundsvall-Timrå.

Lindblom, G. 1986. Totalförsvarets lokala verklighet. Civil beredskap – lokal ledningsnivå. FOA D10050. Forsvarets forskningsanstalt. Stockholm.

Lindblom, G. 1994. Ett balanserat civilt försvar: - studier av lokal beslutsnivå – tankegångar om lokal-regional styrdialog. Avrapportering om kommuner i totalförsvaret inom projektet HP balans. Forsvarets forskningsanstalt (FOA). Stockholm.

Luleå kommun 1990. Översiktsplan för Luleå kommun. Stadsarkitektkontoret, juli 1990.

Olsen, H. och Stål, M. 1999. Riskhänsyn vid fysisk planering – en detaljstudie av Malmö hamn. Lund universitet.

Palmer, K-G. och Wirén, E. (red). 1993. BIS på Rosenön. Rapport från ett seminarium om beredskapshänsyn i planering och samhällsutvecklingen 6-7 maj 1993. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

André, Gunilla. ”Förord”.

Amná, E. ”Beredskapspolitikens legitimering – några problemställningar”.

Skoglund, P. ”Den civila beredskapen ur ett organisationsperspektiv”.

Malmqvist, P-A. ”Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling: Infrastruktur”.

Lindwall, C. ”BIS-Kursverksamhet mm”.

Prop. 1984/85:160. Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m. Stockholm: Forsvarsdepartementet.

Skoglund, P. 1992. Den civila delen av totalförsvaret. En översiktlig historisk beskrivning och analys av förändringar i den formella organisationen 1925-1987. Arbetsrapport 1 för projektet

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

Nationella mål och lokal handlande. ISRN HGSKÖ-NOV-R-92/3—SE. Novemus – Högskolan i Örebro.

SOU 1976:5. Säkerhetspolitik och totalförsvaret. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SOU 1979:42. Vår säkerhetspolitik. Betänkande från 1978 års försvarskommitté. Stockholm.

Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) 1987. Vägledning: Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Stockholm: Totalförsvarets chefsnämnd i samarbete med Försvarets läromedelcentra.

Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) 1994. Samverkan inom totalförsvaret (SAMT). Stockholm: Totalförsvarets chefsnämnd i samarbete med Försvarsmedia.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1988. Totalförsvarets lokala verklighet. Beskrivning av lokal ledningsnivå 1988. Underlaget har hämtats från Försvarets forskningsanstalts (FOA) studier inom ramen för SKRIK-projektet (Samhället i kris och krig). För utförande svarar Gunnar Lindblom vid FOA. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1989. BIS – handlingsprogram – etapp 1. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1990. BIS – handlingsprogram – etapp 2. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1994. BIS på väg? Ett kort referat av en undersökning om beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1994. Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling. Exempelsamling 1. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1994. Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling. Exempelsamling 2. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1996. Beredskapsinriktning för civilt försvar. Stockholm: Överstyrelsen för civilt försvar.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1997. Civil beredskap. 97:11. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1998. 8 frågor och 7 svar – om ett säkrare samhälle. **Beredskapshänsyn I** planering och Samhällsutveckling. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Titel  
Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer  
FOI Memo 8467

## Bilaga 1. Utdrag ur översiktsplaner

Samtliga textstycken nedan är citat ur översiktsplaner för Helsingborgs kommun, Göteborgs stad, Luleå kommun och Bodens kommun, där inget annat anges.

### Översiktsplan för Helsingborgs kommun 1989

Övriga frågor: Många sektorsintressen saknas i översiktsplanen. Exempelvis behandlas ej *beredskapsfrågor*, *vattenanvändning* eller *sociala aspekter* i samhällsplaneringen. Översiktsplanen kommer fortlöpande att kompletteras, fördjupas och omprövas i olika delar till följd av bland annat att nytt underlagsmaterial tillkommer, planeringsförutsättningarna förändras och förbisedds aspekter framkommer.

### Översiktsplan för Göteborgs stad 1989

Totalförsvaret: Mark och vattenområden, som är av riksintresse p.g.a. att de behövs för TF:s anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna (NRL). Även beredskapsplaneringen ingår i TF:s intresse. ÖB uppger att frågan om vilka områden som är av riksintresse oftast inte kan redovisas p.g.a. sekretesskäl. I det enskilda fallet kan riksintresset hävdas om frågan ställs på sin spets i ett konkret ärende. Riksintresse kommer att hävdas för bullerstörda områden kring försvarets skjutbanor.

### Översiktsplan för Göteborgs stad 1993

Krigsrisker: Kommunen har ansvar för den lokala beredskapsplanläggningen. Länsstyrelsen tillhandahåller förutsättningarna, bland annat uppgifter om riskerna för sabotage och stridshandlingar. Som underlag för länsstyrelsens uppgifter finns den inriktning som gäller för den militära och civila försvarsplaneringen i området samt för hela landet genomförda regionala mål- och riskanalyser. Baserat på mål- och riskanalysen gör länsstyrelsen i samråd med kommunen en skyddsnivåklassificering av hela kommunen. Denna styr framför allt skyddsrumproduktionen under fredstid. Kommunen är indelad i tre olika skyddsnivåer, där skyddsnivå 1 har den högsta prioriteringen. Den högsta skyddsnivån omfattar främst industriområdena längs Göta älv och Sävån samt Säve flygfält.

Militära områden: Militärt skyddsområde gäller för stora delar av Södra skärgården. Där får utlänningar inte uppehålla sig utan tillstånd från chefen från Västkustens marinkommando (MKV). Militära anläggningar och andra intresseområden för totalförsvaret finns på flera platser inom kommunen men kan inte markeras på offentlig karta av sekretesskäl. Göteborg ligger inom det område som har MKV som försvarsområdesmyndighet. Redovisning av de militära intressena föreligger hos länsstyrelsen. Den är också distribuerad till kommunen enligt särskilda sekretessregler. I de fall försvarets intressen berörs i plan- och lovärenden sker en särskild prövning av byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden fattar beslut som inte är i överensstämmelse med försvarets intressen kan beslutet överprövas av länsstyrelsen. I vissa fall kan försvarets intressen leda till att lovplikt måste införas med särskilda områdesbestämmelser. Följande anläggningar för försvarets fredsorganisation har markerats på kartan: Sisjöns skjutfält, Käringberget med MKV och Älvsborg kustartilleriregemente KA 4, Björlanda skjutfält samt Säve flygfält och skjutbana.

Totalförsvaret: Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjande av anläggningarna. Försvarsintresset går härvid före andra riksintressen.

Överbefälhavaren uppger att frågan om vilka områden som är av riksintresse oftast inte kan redovisas på grund av sekretesskrav. I det enskilda fallet kan intresset hävdas om frågan ställs på sin spets i ett konkret ärende. Riksintresse hävdas dock för bullerstörda områden kring försvarets skjutbanor. Länsstyrelsen pekar bland annat ut industrier som Volvo och raffinaderierna, större kraftledningar, järnvägarna, Säve flygfält och telenätet som riksintressen för totalförsvaret. Däri ingår även det rent



Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

militära behovet av flygfältet. Stora delar av Göteborgs skärgård omfattas av militärt skyddsområde där utlänningar ej har tillträde utan tillstånd.

*I sina formuleringar i översiktsplanen hänvisar kommunen också till att länsstyrelsen anser eller betraktar något som riksintresse<sup>62</sup>:*

Göta älv har sådan betydelse för vattenförsörjningen att länsstyrelsen anser att den bör klassas som område av riksintresse. Skydd saknas.

Sopbränningsanläggningen i Sävenäs betraktas av länsstyrelsen som riksintresse.

Trafikflygplatser för tunga flygplan är av riksintresse för den nationella flygtransportförsörjningen. Göteborg-Säve flygplats har ambitionen att räknas till dessa. Länsstyrelsen betraktar Sävefältet som riksintresse för det militära försvaret.

Länsstyrelsen anser att hela Göteborgs hamnområde med anknytande landterminaler norr och söder om älven är av riksintresse.

### Översiktsplan för Luleå kommun 1990

Totalförsvaret: Med totalförsvaret avses all den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållande. Under krigsförhållande omfattar totalförsvaret hela det omställda samhällets verksamhet. Totalförsvaret omfattar militärt och civilt försvar. Det civila försvaret omfattar således i stort all civil verksamhet vilket medför att beredskapshänsyn skall beaktas som allmänt intresse ur försvarssynpunkt. Det militära försvaret har inom kommunen områden och anläggningar av allmänt intresse ur försvarssynpunkt. Det gäller bland annat skjutfälten i Boden och på Junkön, LV 7:s område i Luleå tätort samt flygflottiljen (F21). Samtliga områden är av riksintresse. Områdenas läge och utsträckning framgår av karta 6. Riksintresset berör ett avgränsat inre område. Omgivande mark- och vattenområden kan beröras av restriktioner om det behövs för att verksamheten inom det riksintressanta området skall kunna bedrivas. En preliminär prognos över utbredningen av det framtida flygbullret (55 dBA) från flygplan JAS Gripen redovisas även på karta 6. Inom dessa områden råder bland annat restriktioner för bebyggelse. Ett mindre område öster om Rörbäck är skyddsområde och stora delar av skärgården utgör kontrollområde. Skyddsområdet kan komma att förändras och kontrollområdet att avskaffas enligt ett aktuellt förslag till lagändring. Utöver denna redovisning finns intresseområden för totalförsvaret som av sekretessskäl inte kan redovisas. Försvarsintresset är i sådana områden främst inriktat mot att följa olika förändringar i markanvändningen. Kännedom om berörda områdens belägenhet och omfattning finns hos kommunen och länsstyrelsen.

Totalförsvaret: Enligt naturresurslagen skall mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka dess intresse. Områden av riksintresse, dvs. flygplatsen, skall skyddas (NRL 2:9). Försvarsintresset skall ges företräde vid konkurrens mellan flera riksintressen (NRL:10). I de fall försvarets intressen berörs i plan- eller lovavändningen sker en särskild prövning av byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden fattar beslut som inte är i överensstämmelse med försvarets intressen kan beslutet komma att överprövas av länsstyrelsen. I vissa fall kan försvarets intressen leda till att lovplikt måste införas med särskilda områdesbestämmelser. De särskilda hushållningsbestämmelser i NRL (3 kap) som syftar till skydd för kust- och skärgårdsområdet inom kommunen skall inte hindra uppförande av anläggningar som behövs för totalförsvaret (NRL 3:1). Beredskapshänsyn bör i ökad utsträckning uppmärksammas i den kommunala planeringen.

Jordbruk prioriteras med hänsyn till kulturmiljövård och landskapsbild.

### F2 Kallax flygplats

---

<sup>62</sup> Denna mening är inte ett citat.

Titel

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen – några historiska nedslag

Memo nummer

FOI Memo 8467

Beskrivning: Flygplats med militär och civil flygtrafik. Riksintresse för försvaret och för kommunikationer. Flygplatsen är belägen på Kallaxheden i direkt anslutning till Luleå tätort. Kallaxheden är naturvårdsområde. Rekommendationer för mark- och vattenanvändning: Försvarets och flygtrafikens långsiktiga behov skall prioriteras. Hänsyn bör tas till naturvärden och tätortens bebyggelse. Rekommendationer för bebyggelseutveckling. Endast nybebyggelse för försvarets och flygtrafikens behov kan tillåtas.

Samrådsyttrande, Länsstyrelsens synpunkter på Riksintressen: Syftet med översiktsplaneringen är bl.a. att visa hur riksintressen enligt NRL tillgodoses. Länsstyrelsen har i uppgift att för statens räkning bevaka dessa intressen. Därför är det viktigt att det lätt går att läsa ut av planen vilka områden som kommunen bedömer vara av riksintresse. Länsstyrelsen har i stort sett samma ståndpunkt beträffande riksintressen som planen ger uttryck för. Planen är emellertid inte så tydligt utformad att en entydig tolkning kan göras. Länsstyrelsen kan därför inte redan nu ge ett slutgiltigt omdöme i denna fråga.

Utlåtande: A8 Fo/63 har översänt sitt yttrande och föreslår att skrivningen under totalförsvaret (4.13) utformas enligt bil 1, och militära intressen (8.3) enligt bil.2. Kommentar: Planförslaget revideras enligt de översända handlingarna. Förutom skrivningen om totalförsvaret och militära intressen innebär revideringen att rekommendation görs under 8.3 Militära intressen: Riksintresse ur försvarssynpunkt bör gälla för Södra skjutfältet, Paglaterrängen och flygfälten i Heden och Unbyn. Rekommendation görs även under 8.5: Riksintresse hävdas där ljudnivåerna överstiger 65 dBA-1 mp och 90 dBCX.

### **Översiktsplan för Bodens kommun 1990**

Totalförsvarets riksintressen: Enligt lagen om hushållning med naturresurser mm., NRL, skall områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Inom totalförsvarets sektorn utpekade områden för det militära generellt som områden av riksintresse. Inom kommunen finns områden och anläggningar av riksintresse ur försvarssynpunkt. Det gäller bland annat Södra skjutfältet, Kusträskfältet, Paglaterrängen, flygfältet i Heden och Unbyn. Riksintresset berör ett avgränsat inre område som behövs för anläggningens funktion och utvecklingsmöjligheter. Omgivande markområden berörs av riksintresse i den mån restriktioner i markanvändning mm. är nödvändiga för att verksamheten inom det inre området inte skall omöjliggöras eller påtagligt försvåras. Det inre avgränsade området utgörs av mark som idag utnyttjas av förbandet samt mark som bedöms komma att erfordras för förbandets framtida verksamhet. Inom detta inre område är i princip ingen annan markanvändning än försvarets verksamhet och därtill anknutna verksamheter tillåtna. Bostadsbebyggelse eller annan störningskänslig verksamhet kan inte tillåtas. För totalförsvarets militära del kommer riksintresse att hävdas intill ljudnivåerna 65 dBA-1mp och 90 dBCX (karta finns på arkitektkontoret). Utöver den redovisning som skett i översiktsplanen finns intresseområden för totalförsvaret som av sekretessskäl inte kan redovisas i kartmaterialet. Försvarsintresset är i sådana områden främst inriktat mot att följa olika förändringar i markanvändningen. I de fall försvarets intressen berörs i plan- eller lovärenden sker en särskild prövning av byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden fattar beslut som inte är i överensstämmelse med försvarets intressen kan beslutet komma att överprövas av länsstyrelsen. I vissa fall kan försvarets intressen leda till att lovplikt måste införas med särskilda områdesbestämmelser. Kännedom om berörda områdens belägenhet och omfattning finns hos kommunen och länsstyrelsen.

Militära intressen: Genom Bodens särställning som militär förläggings- och fästningsort gäller speciella förutsättningar. I kommunen finns känsliga objekt som inte kan redovisas. I anslutning till centralorten finns Södra skjutfältet och norr om centralorten ligger Kusträskfältet F/5.