

# Beredskap genom avtal?

## Nya privat-offentliga relationer inom totalförsvaret

*Maria Hoff Rudhult & Carl Marklund*

Näringslivet är en grundpelare i totalförsvaret, då många samhällsviktiga verksamheter drivs av privata aktörer. För att stärka Sveriges motståndskraft krävs ett välfungerande samarbete mellan företag, civila myndigheter och det militära försvaret – inte minst i kris och krig. Avsnittet belyser hur detta samarbete kan byggas upp redan i fredstid, med särskilt fokus på upphandling som styrmedel. Genom att analysera förslagen om försörjningsberedskapsavtal (så kallade f-avtal) respektive en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB) identifierar vi möjligheter och hinder i dagens system, baserat på expertrapporter, forskning, remissvar och intervjuer med centrala aktörer.

### INLEDNING

Näringslivet utgör en central del av totalförsvarets samlade förmåga. Privata aktörer bedriver flera samhällsviktiga verksamheter i fred och ett välutvecklat samarbete mellan privat och offentlig sektor är en förutsättning för samhällets beredskap inför kris och krig. Det finns dock flera utmaningar för privat-offentlig samverkan i en totalförsvarskontext. Utmaningarna handlar inte enbart om förhållandet mellan stat och marknad respektive privata och offentliga aktörer i allmänhet i form av privat-offentliga relationer. De grundar sig även i relationen mellan det civila samhället och det militära försvaret, dvs. civil-militär samverkan vad gäller planering och resursutnyttjande utmed hela konfliktskalan. Detta är inte minst tydligt inom samhällets och totalförsvarets försörjningsberedskap och ekonomiska försvar, där civila och militära behov måste vägas mot varandra i olika situationer och planeras för i fredstid.

Relationerna mellan offentliga och privata aktörer har organiserats på olika sätt över tid. Svenska företag har historiskt spelat en avgörande roll för svensk försörjningsberedskap, bland annat genom mer långtgående planläggning i form av krigsviktiga företag, så kallade k-företag.<sup>1</sup> I dagens system är upphandling, som huvudsakligen regleras genom ett antal upphandlingslagar, det främsta

verktyget för att forma och säkerställa privat-offentliga relationer i fred. I denna studie problematiserar vi ett antal aktuella förslag vad gäller formerna för privat-offentliga relationer inom det svenska totalförsvaret med fokus på samverkan och avtal respektive konkurrens och kompletaritet mellan civila och militära parter.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08) har nyligen presenterat två delbetänkanden och ett slutbetänkande i vilka presenteras förutsättningar och former för relationerna mellan det privata och det offentliga i en totalförsvarskontext.<sup>2</sup> Med utgångspunkt i utredningens slutbetänkande *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap* (SOU 2025:68) diskuteras i det följande på vilka sätt näringslivet kan integreras i ett modernt svenskt totalförsvaret, vilka utmaningar och möjligheter som uppstår samt vilka strategier som möjligen skulle kunna utvecklas för att främja ett samordnat totalförsvaret.<sup>3</sup> Utifrån förslagen i SOU 2025:68 om försörjningsberedskapsavtal (så kallade f-avtal) respektive en modern byggnads- och reparationsberedskap (BRB) analyseras upphandlingssystemets för- och nackdelar,<sup>4</sup> dels utifrån relevant forskning kring upphandling på ett antal andra områden, dels utifrån intervjuer och remisser kring dessa

1 Malmberg et al., *The role of industry in Sweden's total defence*.

2 Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08); SOU 2023:11; SOU 2024:19; och SOU 2025:68.

3 SOU 2025:68, 26.

4 Övriga frågor som undersöks i utredningen gäller 1) varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet; 2) kol, olja och naturgas; respektive 3) ett utökat uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE).

förslag.<sup>5</sup> Avslutningsvis diskuteras de aktuella förslagen i förhållande till alternativa former för privat-offentliga relationer.

### Upphandlingssystemet och nya samverkansformer

Försörjningen av totalförsvarets civila och militära delar är en helt central förutsättning för uppbyggnaden av Sveriges motståndskraft. Beredskapsförordningen stadgar exempelvis att beredskapsansvariga myndigheter ska verka för samverkan med näringslivet.<sup>6</sup> Under de senaste åren har en rad regeringsuppdrag tillkommit med fokus på näringslivets roll i totalförsvaret och samverkan mellan offentliga och privata aktörer på beredskapsområdet.<sup>7</sup> Mot bakgrund av denna insikt utsågs den 27 juni 2024 en nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret för att stödja återuppbyggandet av svensk försörjningsberedskap respektive näringslivets beredskapsplanering.<sup>8</sup> Redan på ett tidigt stadium i rådgivarens arbete utpekades tillämpningen av upphandlingsregler i försörjningsberedskapen som ett avgörande centralt ”hinder” för såväl återuppbyggandet av svensk försörjningsberedskap som näringslivets beredskapsplanering.<sup>9</sup> Även tilläggsdirektivet till utredningen om näringslivets försörjningsberedskap pekar på samma problematik och betonar vikten av att avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap ska ingås för att skapa en ”effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster”.<sup>10</sup> Utvecklingen aktualiserar frågor om bland annat de lösningar som presenteras i termer av ansvarsfördelning, incitamentsstrukturer och styrning mellan offentlig och privat sektor.<sup>11</sup>

I Sverige ser relationen mellan det offentliga och det privata annorlunda ut än i många andra länder.

Tidigare kännetecknades Sverige av en välfärdsmodell som i huvudsak organiserades av den offentliga sektorn och finansierades av skattemedel. En hög grad av samordning mellan organiserade samhällsintressen präglade den politiska processen liksom samhällsplaneringen i stort, ett förhållande som i forskningen ofta har analyserats i termer av korporatism.<sup>12</sup> Viktiga samhällsfunktioner tillgodosågs genom affärsdrivande verk och statsägda företag – vissa med monopolställning – vilka idag, med få undantag, har antingen avvecklats eller avyttrats. Över tid har den ”svenska modellen” delvis förändrats och Sverige har nu en högre andel privata aktörer inom den offentligt finansierade välfärden, inte minst i form av skolkoncerner och vårdbolag, i jämförelse med flertalet andra EU-länder.<sup>13</sup> Konkurrens har införts som styrmedel inom en rad områden genom det omfattande upphandlingsregelverk som tillkom under mitten av 1990-talet.<sup>14</sup> Upphandlingens centrala roll i offentlig verksamhet har förstärkts som en direkt följd av de marknadsreformer vilka har genomförts inom den svenska offentliga sektorn sedan 1990-talet. Genom konkurrensutsättning och privatisering har upphandling blivit det huvudsakliga verktyget för att organisera och styra stora delar av den offentliga tjänsteproduktionen.<sup>15</sup>

Syftet med reformerna har varit att öka effektiviteten, transparensen och valfriheten. Reformerna har också lett till en förändrad styrningslogik där offentliga aktörer i allt högre grad agerar som uppdragsgivare på en marknad snarare än som faktiska utförare i enlighet med den så kallade beställar-utförarmodellen.<sup>16</sup> Detta har lett till dels att ett flertal av de funktioner som tidigare utfördes inom det offentliga idag anskaffas från näringslivet, dels att ett yrkeskategori av upphandlingsprofessionella har bildats, med specifik kompetens att ombesörja upphandling i enlighet med rådande lagstiftning och

5 Inhämtningen och analysen som ligger till grund för föreliggande text är till största delen utförd inom ramen för delprojektet ”Utveckling av koncept för civil-militär samverkan i ett modernt totalförsvar” inom SABEK. Se också KN2025/01284.

6 Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, § 24.

7 SOU 2019:51; SOU 2021:19; SOU 2022:24; SOU 2023:50; och SOU 2024:8. De två förstnämnda utredningarna resulterade i Prop. 2022/23:45.

8 Dir. 2024:65.

9 *Dagens Industri*.

10 Dir. 2024:70.

11 Indén och Olsson, *Avtalad beredskap*.

12 Lewin, Leif, *Samhället och de organiserade intressena*; Rothstein och Bergström, *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*; Karlsson, *Samverkan eller korporatism*.

13 Blomqvist och Rothstein, *Välfärdsstatens nya ansikte*; Svallfors och Tyllström, ”Resilient privatization,” 745–65.

14 Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet; Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna; och Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner; se även diskussion i Sundén, David (2023), *Forskning om offentlig upphandling*, Stockholm: Konkurrensverket.

15 Ek Österberg, *Styra upphandling och styra med upphandling*, 21–3.

16 Brorström och Solli, *Beställarutförar-modellen*.

standarder.<sup>17</sup> Konsekvensen av dessa förändringar är att förhållandet mellan stat och näringsliv i många fall formaliseras genom upphandlingskontrakt, vilket påverkar ansvarsfördelning, flexibilitet och förutsättningar för långsiktiga relationer.

I en totalförsvarskontext innebär utvecklingen att offentliga aktörer i högre grad än tidigare är beroende av marknadsaktörer för att säkerställa samhällsviktiga verksamheter. Företag levererar inte bara varor och tjänster av direkt betydelse för Försvarsmakten utan även för upprätthållandet av försörjningsberedskap och samhällsviktig verksamhet inom de tolv beredskapssektorerna.<sup>18</sup> Under Covid-19-pandemin blottades exempelvis brister vad gäller upphandlingssystemets förmåga att snabbt svara upp mot såväl störningar i ordinarie försörjningskedjor som föränderliga samhällsbehov, särskilt genom svårigheter att snabbt säkra skyddsutrustning och laboratoriekapacitet på en överbelastad marknad.<sup>19</sup> Granskningar har påvisat att upphandlingssystemets tröghet, avsaknaden av förhandsavtal och oklara ansvarsförhållanden försvårade snabba och samordnade insatser, utöver det faktum att såväl privata som offentliga aktörer normalt – och på goda grunder, givet lönsamhetskrav – i allmänhet optimerar sin verksamhet utifrån en logik om ”just-in-time”, snarare än ”just-in-case”.<sup>20</sup>

### Avtal och samverkan

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap konstaterar att det finns ett behov av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag. Bedömningen bygger på antagandet att näringslivets deltagande i planeringen av försörjningen behöver öka. Samtidigt konstaterar utredningen att det inte är någonting nytt att integrera företag i försvaret av Sverige. Men när vi nu behöver återuppta samarbetet med näringslivet konstaterar utredningen att ett nytt system behöver anpassas till dagens samhälle.<sup>21</sup>

Förutsättningarna för samarbete mellan offentliga och privata aktörer ser nämligen annorlunda ut idag

jämfört med tidigare. Det är inte bara de tre senaste decenniernas avregleringar och förändringar av de globala marknaderna som påverkar relationen mellan offentliga och privata aktörer. Sverige var vid denna tid inte medlem i varken EU eller Nato. Internationaliseringen av det svenska näringslivet, beroendet av globala värdekedjor, utländsk arbetskraft och expertis samt graden av utländska investeringar och utländskt ägande har ökat markant under tidsperioden. Militär och civil forskning, teknik och tillämpning överlappar och frågor om integritet och sekretess har blivit än mer svårreglerade i det globala informationssamhället. Även förändrade hot och risker, exempelvis i form av gränsproblematik och hybridkrigföring,<sup>22</sup> förskjuter i viss mån gränsdragningen mellan krig och fred och får konsekvenser för vad som behöver göras och vem som bör göra vad i den civil-militära gränsytan.<sup>23</sup>

Utredningen anför att ett system och en strukturerad modell bör tillkomma för att identifiera vilka avtal som bör ingås och mellan vilka parter. Målsättningen är att möjliggöra för företagen att fortsätta leverera enligt sina (genom upphandling tilldelade) kontrakt och enligt marknadsmässiga principer även i krig. Utredningen föreslår därför att en tvingande lagstiftning bör föreskrivas om skyldigheter för företag i beredskapshänseende – en försörjningsberedskapslag. Denna lagstiftning kan dock kombineras med frivilliga avtal, vilket utredningen har koncentrerat sig på att undersöka. När det gäller avtal bör huvuddelen av de avtalen som tecknas ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning. Däremot föreslår utredningen att upphandlingslagarna ska kompletteras med ett krav att beakta gällande försörjningsberedskapsaspekter i samverkan och avtal med företag.<sup>24</sup>

För avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler, eller som inte omfattas av EU-rätten (artikel 346), föreslås att försörjningsberedskapsavtal, så kallade f-avtal,<sup>25</sup> ska kunna slutas avseende verksamhet som syftar till att upprätthålla försörjning av varor och tjänster

17 Hood, ”A public management for all seasons?” 3–19; Andersson et al, *Marknadsstaten*.

18 Sveriges tolv beredskapssektorer inkluderar Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen), Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket), Ordning och säkerhet (Polismyndigheten), Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (MSB), Transporter (Trafikverket), Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan), Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen), Energiförsörjning (Energimyndigheten), Finansiella tjänster (Finansinspektionen), Försörjning av grunddata (Skatteverket), Industri, byggande och handel (Tillväxtverket) samt Utrikeshandel (Kommerskollegium).

19 Brommesson, ”Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021,” 141–58.

20 Wedebrand et al, *Omställningar under coronapandemin*; SOU 2022:10; Riksrevisionsverket, *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning*.

21 SOU 2025:68, 94.

22 Weissmann et al, *Hybrid Warfare*; Jonsson et al, *Gränsöverskridande i krig och fred*.

23 Riksrevisionen, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*.

24 SOU 2025:68, 323ff.

25 Även kallade försörjningsavtal.

vilka är nödvändiga för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga. Det ska också finnas risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses. Förslaget ska ses mot bakgrund av att utredningen bedömer att det inte finns förutsättningar att återinföra det tidigare systemet med k-företag eftersom systemet härrör från en annan samhällelig och rättslig kontext jämfört med idag. Systemet får inte stå i strid med EU-rätten och det måste bygga på proportionalitet.<sup>26</sup> Tillämpningen får inte heller strida mot förbudet mot diskriminering, och inte vara konkurrensbegränsande eller resultera i missbruk av dominerande ställning. Det får inte heller strida mot statsstödsreglerna. Utredningen anser visserligen att de föreslagna f-avtalen inte kommer att strida mot EU-rätten, men diskuterar ändå ifall f-avtalen utgör exempel på upphandling eller snarare ska betraktas som former av anskaffning, ett begrepp som saknar legaldefinition.<sup>27</sup>

Avtalen ska enligt utredningen lämpligast ingås av beredskapsmyndigheterna och totalförsvarsmyndigheterna samt Regeringskansliet. Vidare anser utredningen att kommuner och regioner inte bör vara offentlig avtalspart i f-avtal.<sup>28</sup> För att skapa en överblick över de avtal som har slutits ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, från och med 1 januari 2026 Myndigheten för civilt försvar, MCF) bland annat ansvara för att föra register över dessa försörjningsberedskapsavtal och regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom såväl det civila som det militära försvaret. Myndigheten ska även, på förfrågan från såväl offentliga som privata aktörer, bistå med bedömningar över lämpliga prioriteringar och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott.

Utredningen konstaterar att ”avtal har ett antal inneboende svagheter i försörjningshänseende” då avtalsrätten inrymmer friskrivningsklausuler om force majeure som är tillämpliga vid olika störningar till följd av onormala eller oförutsedda händelser som exempelvis naturkatastrofer, statliga ingripanden, krig, arbetskonflikt och liknande.<sup>29</sup> Det är just i sådana sammanhang som försörjningsberedskap rimligen måste säkras, vilket utredningen lämnar utan vidare kommentar. I annat sammanhang resonerar utredningen om incitament för företag att sluta f-avtal och konstaterar att kommersiella aktörer rimligen kommer ha ett intresse av att kontinuitetsplanera för sin verksamhet även under kris och krig, även om de tilltänkta f-avtalen inte skulle medföra undantag från fullmaktslagstiftningen.<sup>30</sup> Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa fredstida åtaganden med syfte att säkra företagets verksamhet och samhällets försörjning i krig skulle kunna komplettera, snarare än konkurrera, med företagets vinstlogik. Utredningens författare noterar detta och har i den mediala debatten pekat mot behovet av tvingande lagstiftning för att komplettera förslaget om frivilliga f-avtal.<sup>31</sup> I en portalparagraf skriver utredningen sammanfattningsvis att ”en kombination mellan avtal och tvingande lagstiftning är den mest effektiva, enhetliga, förutsebara och långsiktiga lösningen för att stärka samhällets försörjningsberedskap”, men konstaterar att frågan om en sådan ”ny samlad försörjningsberedskapslag” inte har rymts inom uppdraget utan måste utredas av regeringen framöver.<sup>32</sup>

Vidare konstaterar utredningen att det inte går att fastslå en statisk modell för samverkan. I stället är samverkan med näringslivet sektorspecifikt och bör således utarbetas av sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser. Det finns idag exempel på sådan samverkan,<sup>33</sup> i form av bland annat Näringslivsrådet för totalförsvaret och krisberedskap som inrättades

26 Artikel 346 (1) a FEUF anger att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Vidare stadgas i artikel 346 (1) b FEUF att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Utredningen tolkar rättsläget som att ”[d]et saknas bestämmelser i fördragen som skulle hindra en nationell ordning som syftar till att trygga Sveriges försörjningsberedskap”, även om skrivningarna i FEUF tydligt avser försörjningen av krigsmateriel och dylikt och därmed inte omfattar all totalförsvarsrelevant försörjningsberedskap. SOU 2025:68, 153.

27 SOU 2025:68, 164.

28 SOU 2025:68, 123ff.

29 SOU 2025:68, 194.

30 Fullmaktslagstiftningen är underordnad regeringsformen (RF), men ger regeringen och myndigheterna ökade befogenheter att agera snabbt och effektivt under tider av höjd beredskap (krig eller krigsfara). Beredskapslagarna (så kallade fullmaktslagar) aktiveras genom beslut av regeringen när exceptionella förhållanden råder.

31 Henriksson och Malmberg, ”Tvingande lagstiftning för företagen krävs.”

32 SOU 2025:68, 97.

33 Nationella Telesamverkansgruppen (NTSG), Finansiella sektorns privatoffentliga samverkan (FSPOS), Samrådsgruppen för beredskapsplanering inom livsmedel (SKAL), Beredskapssektorn Transporters privatoffentliga samverkan (BT POS).

i mars 2023. Näringslivsrådets syfte är ”att öka kunskapen hos deltagarna om tvärssektoriella frågor och om de olika förutsättningar som gäller för näringslivet, arbets- tagarorganisationerna och staten, till exempel genom att utbyta lägesinformation med varandra”. Under ordförandeskap av ministern för civilt försvar samlar rådet även försvarsministern, energi- och näringsministern samt landsbygdsministern tillsammans med representanter för olika arbetsmarknads- och branschorganisationer.<sup>34</sup> I den nationella strategin för försörjningsberedskap som överlämnades till regeringen den 3 november 2025 utpekades en ökad integrering av näringslivet i den civila beredskapsstrukturen via formella forum, gemensamma analyser, övningar och informationsutbyten som en förutsättning för ett fungerande och motståndskraftigt totalförsvar.<sup>35</sup>

Avtal och samverkan kan här betraktas som komplement där samverkan är tänkt att skapa de relationella och kommunikativa förutsättningarna för gemensam förståelse, medan avtalet formaliserar relationen genom kravställningar och åtaganden.

### En modern byggnads- och reparationsberedskap

Samhällets resiliens och självläkande förmåga är en kritisk resurs och en överlevnadsfråga i händelse av såväl kris som krig, vilket inte minst erfarenheter från Ukraina har visat.<sup>36</sup> Här finns en grundläggande utmaning vad gäller civil-militär samverkan med avseende på kompletaritet och konkurrens rörande begränsade samhälleliga resurser, funktioner och förmågor. Förhållandet mellan kompletaritet och konkurrens löstes i det tidigare svenska totalförsvaret genom uppbyggnaden av en omfattande organisation för civilt försvar vilken avsågs kunna mobiliseras parallellt med det militära försvaret och den fick därmed en roll som ryggrad i totalförsvaret. Detta kompletterades med ett system för byggnads- och reparationsberedskap (BRB) vilken i sin tur sorterades under beredskapslagstiftningen och leddes av Försvarsmakten. På central nivå tecknades avtal med byggbranschens organisationer.<sup>37</sup>

Även när det gäller byggnads- och reparationsberedskapen betonar Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap att det inte är möjligt att återinföra den modell som upphörde att gälla 2007. Anledningarna som anges är flera: De största huvudentreprenörerna som tidigare ansvarade för den övergripande samverkan med berörda myndigheter anlitar idag underentreprenörer i en mycket större utsträckning än tidigare. Det har även blivit vanligare att anlita större konsultbyråer för olika delar av byggnads- och anläggningsprojekt. Vidare tillhandahålls maskiner, verktyg och annan nödvändig utrustning genom uthyrning. Försvarsmakten har idag inte heller någon egen förstärkning för byggnads- och reparationsberedskap av det slag som fanns när Sverige upprätthöll ett invasionsförsvar. Utvecklingen av regelverken har medfört att branschorganisationer inte längre kan teckna avtal med offentliga aktörer för enskilda företags räkning. Samtidigt försvårar konkurrens- och upphandlingslagstiftningen för statliga myndigheter att utse ett fåtal stora entreprenörer som ansvariga för större bygg- och reparationsinsatser.<sup>38</sup>

På grund av dagens beredskapsstruktur, de regelverk som styr företagens vardag samt omvärldens utveckling kan alltså den tidigare modellen inte återinföras. Utredningen föreslår därför att en modern BRB ska bygga på strukturer och processer som redan används inom det civila försvaret och krisberedskapen. I tillägg till ansvarsprincipen<sup>39</sup> utgår utredningen från kompetensprincipen<sup>40</sup> i bedömningen om vem som ska ansvara för vilka uppgifter inom byggnads- och reparationsberedskapen:

Enligt kompetensprincipen bör kompetenser återfinnas där de mest naturligt hör hemma. Om en ny uppgift ska införas och om valet av vem som ska få den står mellan flera aktörer, bör det särskilt beaktas vilka kompetenser som redan finns hos respektive aktör. Om det hos en aktör finns kompetenser som skulle vara relevanta för uppgiften, direkt eller indirekt, talar detta för att det finns effektivitetsvinster att hämta med att denna aktör får uppgiften. Det kan både handla om en förstärkning av befintliga kompetenser eller att helt nya

34 Organisationerna i fråga är Almega, Byggföretagen, Energiföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund, Lif, LO, SACO, SOFF, Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Transportföretagen, TCO och Teknikföretagen. Förslaget om rådets inrättande initierades i SOU 2019:51; se även Försvarsdepartementet, ”Första mötet i det tvärssektoriella näringslivsrådet för totalförsvar.”

35 Fö 2024:02

36 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Erfarenheter från Ukraina*; Ekström, *Kunskapsöversikt*.

37 Försvarsmakten, *Byggnads- och reparationsberedskapen*.

38 SOU 2025:68, 221ff.

39 Ansvarsprincipen innebär att den aktör som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation.

40 För kompetensprincipen, se SOU 2023:50, 170ff.

kompetenser byggs upp i ett befintligt sammanhang med relevans för uppgiften.<sup>41</sup>

Utgångspunkten är att de aktörer som ansvarar för verksamheter i fredstid även ska säkerställa att dessa kan upprätthållas vid kris och krig. Därmed är det de offentliga eller privata aktörer som behöver byggnads- och reparationsinsatser som själva ska ingå avtal om dessa leveranser. Utredningen föreslår utifrån detta resonemang att Boverket, Tillväxtverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ges, inom respektive ansvarsområde, ett sektors- och geografiskt övergripande ansvar att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i hela landet. Beredskapsmyndigheter behöver tillföras särskilda resurser och stöddas av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap (BRB-kansli) som ska placeras inom Tillväxtverket. Tillväxtverket ska även inleda samverkan med berörda företag och branschorganisationer. Kommersiella aktörer ska stå för huvuddelen av den verksamhet som här aktualiseras.<sup>42</sup>

Vidare föreslås att berörda myndigheter, kommuner, regioner, länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser ska tillföras resurser för att bygga upp förmåga på området. Här bör enligt utredningen Boverket ges i uppdrag att utreda behovet av personalförstärkning. Utredningen föreslår även att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner i syfte att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras. Tanken är alltså inte att berörda myndigheter ska ha huvudansvaret för att specifika byggnads- och reparationsinsatser genomförs vid behov, utan att den moderna BRB ska implementeras genom att beredskapsmyndigheter och andra så kallade f-avtalsmyndigheter tecknar försörjningsberedskapsavtal på området. Utredningen föreslår även att avtal kan slutas med frivilliga som förstärkningsresurs för BRB.<sup>43</sup>

Utredningen har här tagit fasta på ett redan erkänt behov inom den svenska byggbranschen för en nationell inventering av entreprenadmaskiner och traktorer. Branschen har sedan länge haft problem med stölder och bedrägerier som underlättas av att det hitintills saknas ett nationellt register för dessa maskiner. Branschen

har själv tagit initiativ till att upprätta ett sådant register som nu alltså kompletterar snarare än konkurrerar med branschens fredstida behov och samtidigt väntas stärka sektorns möjligheter att stödja övriga delar av totalförsvaret.<sup>44</sup>

Sammanfattningsvis präglas den föreslagna BRB:n av en tydlig civil dominans som riskerar att skapa en otydlighet i ansvarsfördelningen gentemot det militära försvaret, vilket i förlängningen kan försvåra samordningen i händelse av kriser eller krig.

## Diskussion

Sverige står inför ett förändrat säkerhetspolitiskt läge som präglas av ökade geopolitiska spänningar i närområdet. I detta sammanhang har återbyggnaden av det svenska totalförsvaret i syfte att stärka den samlade militära och civila försvarsförmågan åter aktualiserats. En grundläggande del i detta arbete är att skapa en helhet där alla delar av samhället bidrar till totalförsvarets civila och militära delar, inklusive det privata näringslivet.

Näringslivets roll inom ramen för totalförsvaret idag och därmed relationen mellan offentliga och privata aktörer formas således mot bakgrund av en uppställning olika typer av hot och risker, något som bland annat får konsekvenser för synen på och fördelningen av ansvar. Utgångspunkten för vår analys är att samverkan respektive avtal är två olika former av relation. Samverkan karaktäriseras ofta som ett sätt att arbeta tillsammans, gemensamma plattformar, dialog samt diskussion som till stor del bygger på frivillighet och som ofta berör frågor av konkurrensneutral art. Avtal utgör en juridiskt bindande överenskommelse som definierar rättigheter och skyldigheter.

Vikten av förtroende är ett exempel på en återkommande aspekt som har lyfts i diskussionerna – en aspekt som kan vara svår att omhänderta inom ramen för ett avtal och som därför rimligtvis behöver byggas upp i samverkan. Ett förtroendeskapande komplement till de föreslagna avtalen skulle kunna vara de privatoffentliga samverkansfora inom de olika beredskapssektorerna som den nationella rådgivaren för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret presenterade i sitt förslag till nationell strategi för försörjningsberedskap den 3 november 2025.<sup>45</sup>

41 SOU 2025:68, 25.

42 SOU 2025:68, 338.

43 SOU 2025:68, 258ff.

44 Sveriges Radio, ”Nytt register viktigt vid krig”; Sveriges Radio, ”Nytt register för maskinfordon.”

45 Fö 2024:02, 38.

På ett sätt kan det sägas att förslagen om privat-offentliga samverkansfora funktionellt återskapar de förtroendekanaler och -plattformar som totalförsvarets tidigare korporativa struktur inrymde. En samlad lägesbild och säkrade informationskanaler är naturligtvis en grundförutsättning för all form av civil-militär samverkan. Utbildning och övning är andra förutsättningar. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen förutsätter dock att näringslivets resurser i ökande grad ska utnyttjas för att säkra totalförsvarets liksom hela samhällets försörjningsberedskap. Utredningens konstaterande att den tidigare modellen med k-företag knappast kan vara tillämplig i dagens läge matchas inte av en motsvarande analys av huruvida avtal utgör den enda eller bästa vägen att uppnå samverkan, trots de svagheter utredningen själv noterar vad gäller avtalslösningen. Det är i det sammanhanget värt att uppmärksamma att andra former för konkret samverkan än enbart avtal och samverkansfora skulle kunna undersökas. Exempelvis kan nämnas samriskföretag, samarbetsbolag eller konsortium (*joint ventures*), statligt ägande, stiftelser samt möjligen – på vissa områden – kommunala bolag.

En viktig problematik berör frågan om sekretess. Våra intervjuer med näringslivsorganisationer och företrädare för enskilda företag vittnar om att den främsta anledningen till svårigheter att etablera långsiktig samverkan på avtalsbasis rör just svårigheten att dela information om kravställningar och faktiska behov på den militära sidan. En annan kritisk fråga gäller frivillighet kontra tvång: Utredningen antar att det ligger i de privata aktörernas eget intresse att ingå f-avtal. Det förblir dock oklart i vilken utsträckning kommersiella aktörer kan väntas se dessa fördelar om det inte kompletteras med exempelvis en översyn av befintlig lagstiftning kring krigsförsäkringar respektive beredskapsättning, beredskapslån och beredskapsgarantier. Offentlig upphandling är ett väletablerat instrument för att tillgodose samhällets behov på etablerade marknader. Det är mer komplicerat i lägen där det inte redan finns väletablerade kommersiella intressen (såsom ny teknik

och försvarsinnovation) eller där fredstida investeringar krävs för att möta väntade behov i kris eller krig.

Förslagen som tas upp till diskussion i denna text befinner sig alltså under beredning. De kommer sannolikt att kompletteras med ytterligare policyförslag i takt med att det civila försvaret byggs upp på nytt. De aktuella förslagen är dock värda att studera eftersom de ger en direkt inblick i det civila försvarets återuppbyggnad i realtid och tydligt påvisar ett antal föreställningar, spänningar och kritiska avvägningar i organisation och styrning av privat-offentliga relationer inom totalförsvarsområdet idag. Det handlar om spänningen mellan behovet av 1) planering i fred kontra flexibilitet i kris och krig; 2) kunskap om målen kontra säkerhet kring medlen; och 3) samhällsviktig verksamhet kontra militär förmåga. De aktuella förslagen bygger i stor utsträckning på ett pragmatiskt förhållningssätt till rådande svensk samhällsordning, lagstiftning och resursbas. Samtidigt tycks dagens diskussioner och föreslagna åtgärder till viss del vila på antaganden om ett fortsatt normalläge, en stabilitet som inte längre kan tas för given i en alltmer osäker omvärld. Problembilden är tydlig men de lösningar som föreslås prövas inte fullt ut mot det nya lägets krav på uthållighet och motståndskraft.

En fråga som aktualiseras är vilka helt nödvändiga delar av relationen mellan det offentliga och det privata som inte kommer att kunna avtalas och som därmed lämnas att omhändertas i de forum för samverkan som samtidigt föreslås. En annan fråga är vilka eventuella konsekvenser detta får för de långsiktiga relationer som eftersträvas. Inte desto mindre finns det goda skäl att undersöka även alternativa och komplementära former för privat-offentlig samverkan utöver upphandling, inte minst mot bakgrund av lärdomar från beredskapsplanering på kommunal nivå och svenska företags insatser, men också relevanta utländska erfarenheter. Komplementära former för privat-offentliga relationer – utöver avtalsreglerad upphandling – bör undersökas för att frågan ska få den uppmärksamhet som situationen och allvaret kräver. ■

*Maria Hoff Rudbult är forskare inom försörjningsberedskap med särskilt intresse för privat-offentliga relationer.*

*Carl Marklund är forskare inom ekonomiskt försvar med fokus på sammanhängande totalförsvarsplanering och småstaternas geopolitik.*

## Referenser

- Andersson, Catrin, Magnus Erlandsson och Göran Sundström. *Marknadsstaten: Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med*
- Blomqvist, Paula, och Bo Rothstein. *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsstyrning inom den offentliga sektorn*. Agora, 2000.
- Brommesson, Douglas. "Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021," *Statsvetenskaplig tidskrift* 123, nr. 5 (2021): 141–58, <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23302/20727>.
- Brorström, Björn, och Rolf Solli. *Beställarutförar-modellen – vara eller inte vara*. Högskolan i Borås, 2017.
- Dagens Industri*. "Öka förståelsen för inköpsens roll i totalförsvaret," 25 maj 2025.
- Dir. 2024:65 Nationell rådgivare för stärkt privat-offentlig samverkan i totalförsvaret.
- Dir. 2024:70 Tilläggsdirektiv till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.
- Ek Österberg, Emma. *Styra upphandling och styra med upphandling*. Studentlitteratur, 2024.
- Ekström, Thomas. *Kunskapsöversikt: Lärdomar från Ukraina med relevans för svensk infrastruktur*. Försvarshögskolan, 2024.
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
- Fö 2024:02 Upprätthålla, kompensera, prioritera – förslag till nationell strategi för försörjningsberedskap. Rapport från den nationella rådgivaren för stärkt privatoffentlig samverkan i totalförsvaret. Bilaga: Förslag till nationell strategi för försörjningsberedskap.
- Försvarsdepartementet. "Första mötet i det tvärsektoriella näringslivsrådet för totalförsvaret och krisberedskap", 30 mars 2023-03-30.
- Försvarsmakten. *Byggnads- och reparationsberedskapen: Brb 1944–2007: En minnesbok*. Försvarsmakten, 2010.
- Henriksson, Lars, och Pär Malmberg. "Tvingande lagstiftning för företagen krävs," *Dagens Industri*, 5 oktober 2025.
- Hood, Christopher. "A public management for all seasons?" *Public Administration* 69, nr. 1 (1991): 3–19, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Indén, Tobias, och Erik Olsson. *Avtalad beredskap – en upphandlings- och statsstödsrättslig analys*. Konkurrensverket, 2025.
- Jonsson, Daniel K., Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H. Rossbach och Christoffer Wedebrand. *Gräzonslagen i krig och fred*. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Karlsson, Henrik. *Samverkan eller korporatism: En intervjustudie över intresseorganisationers utbyte med svensk förvaltning*. European Civil Society Press, 2014.
- KN2025/01284 Remiss av SOU 2025:68 Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap.
- Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.
- Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna
- Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.
- Lewin, Leif. *Samhället och de organiserade intressena*. Norstedts juridikförl., 1992.
- Malmberg, Pär, Jan Ottosson, Martin Eriksson och Olle Jansson. *The role of industry in Sweden's total defence: Past, present, and future*. National Preparedness Commission, 2023.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2023.
- Prop. 2022/23:45 *Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap*, Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksrevisionsverket. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning: Krishantering till ett högt pris*. Riksrevisionen, 2022.
- Riksrevisionen. *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. Riksrevisionen, 2025.
- Rothstein, Bo, och Jonas Bergström. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. SNS, 1999.
- SOU 2019:51 *Näringslivets roll i totalförsvaret*. Regeringskansliet.
- SOU 2021:19 *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*. Regeringskansliet.
- SOU 2022:10 *Sverige under pandemin: Förutsättningar, vägval och utvärdering*. Regeringskansliet.
- SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi – för vår gemensamma säkerhet*. Regeringskansliet.
- SOU 2023:11 *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet: för ökad försörjningsberedskap*. Regeringskansliet.
- SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*. Regeringskansliet.
- SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor: för ökad försörjningsberedskap*. Regeringskansliet.
- SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid*. Regeringskansliet.
- SOU 2025:68 *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap: för ökad försörjningsberedskap*. Regeringskansliet.
- Sundén, David. *Forskning om offentlig upphandling*. Konkurrensverket, 2023.
- Svallfors, Stefan & Anna Tyllström. "Resilient privatization: The puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden," *Socio-Economic Review* 17, nr. 3 (2019): 745–65, <https://doi.org/10.1093/ser/mwy005>.
- Sveriges Radio. "Nytt register för maskinfordon – ska stoppa stöld och bedrägeri," 24 september 2025.
- Sveriges Radio. "Nytt register viktigt vid krig: 'Bra veta var maskinerna finns,'" 24 september 2025.
- Wedebrand, Christoffer, Beatrice Reichel och Ann-Sofie Stenérus Dover. *Omställningar under coronapandemin: Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Weissmann, Mikael, Niklas Nilsson, Björn Palmertz och Per Thunholm (red.). *Hybrid Warfare: Security and Asymmetric Conflict in International Relations*. I B Tauris, 2021.