



Flexibel beredskap

En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig

Erika Öhlund, Christoffer Wedebrand,
Lotta Ryghammar

Erika Öhlund, Christoffer Wedebrand, Lotta
Ryghammar

Flexibel beredskap

En inledande analys av ett koncept för att ställa om
industriproduktionen i Sverige under kriser och krig

Titel	Flexibel beredskap – En inledande analys av ett koncept för att ställa om industriproduktionen i Sverige under kriser och krig
Title	Flexible preparedness – An initial analysis of a concept for industrial production adaptation in Sweden during crisis and war
Rapportnr	FOI-R--5351--SE
Månad	Oktober
Utgivningsår	2022
Antal sidor	50
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13828
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Under coronapandemin ställde många företag i Sverige om sin produktion för att bidra till samhällets hantering av krisen. Efter krisen utvecklade några av dessa företag – ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare och Volvo Group – tillsammans med Region Stockholm och RISE ett koncept för att mer strukturerat ställa om industriproduktion till det som behövs vid kriser och krig. Konceptet kallas flexibel beredskap eftersom det utnyttjar möjligheterna till flexibel produktion inom det svenska näringslivet.

I denna rapport analyserar vi konceptets relevans för den svenska försörjningsberedskapen och vilka förutsättningar som krävs för att det ska kunna implementeras.

Trots att det kan verka tilltalande att börja med att göra en fullständig analys av samhällets behov och sedan bygga upp försörjningsberedskapen utifrån dem, konstaterar vi att det skulle ta många år innan en sådan analys är klar. Försörjningsberedskapen behöver börja byggas upp nu, och det går att börja i liten skala även innan hela behovsbilden är klar.

Studiens resultat tyder på att flexibel beredskap skulle kunna ingå i försörjningsberedskapen som en åtgärd av flera. För att så ska ske behöver dock en rad olika förutsättningar uppfyllas, bland annat kopplade till behovet av förberedda planer, strukturer, beslutsvägar och (finansierade) avtal mellan offentliga och privata aktörer.

Nyckelord: *totalförsvaret, civilt försvar, försörjningsberedskap, privat-offentlig samverkan, styrning.*

Summary

Several Swedish companies adjusted their production during the corona pandemic in order to contribute to society's crisis management. After the crisis and together with Region Stockholm and RISE, some of these companies – ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare and Volvo Group – developed a concept for a more structured adjustment of production to what is needed during crisis and war. The concept is called flexible preparedness since it incorporates possibilities of flexible production in Swedish industry.

In this report, we analyse the relevance of the concept to the Swedish security of supply and which conditions that are required for it to be implemented.

Although it might appear appealing to start with a comprehensive analysis of crucial societal needs and thereafter build up the security of supply, such an analysis would take several years to complete, and there may be reasons to take preparedness measures already now.

The results of the study indicate that the concept flexible preparedness could be one measure among others in the Swedish security of supply system. In order for this to happen, however, a number of prerequisites need to be met.

Keywords: total defence, civil defence, security of supply, public private partnership, governance.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Metod och material	8
1.2	Disposition	10
2	Bakgrund	11
2.1	Flexibel beredskap	11
2.2	Omställningar under coronapandemin	15
3	Resultat	17
3.1	Fördelar med konceptet.....	17
3.2	Organisering och styrning.....	18
3.2.1	Hubbarna	19
3.2.2	Konceptets relation till andra försörjningsåtgärder och till totalförsvarsplaneringen som helhet	20
3.2.3	Konceptets relation till näringslivet	21
3.3	Möjliga respektive relevanta produkter	22
3.4	Risker och förutsättningar för implementering	23
3.4.1	Produktion.....	24
3.4.2	Samhälle	24
3.4.3	Juridik.....	27
3.4.4	Sammanfattning av identifierade risker och förutsättningar	29
3.5	Ekonomiska aspekter	29
4	Slutsatser	32
5	Referenser	36
	Bilaga 1: Intervjuguide	37
	Bilaga 2: TOMS-analys	39
	Bilaga 3: Case modersmjölksersättning	40
	Bilaga 4: Avslutade och pågående utredningar	43
	Nyligen avslutade utredningar	43
	Struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar	43
	Hälsa, vård och omsorg	44

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	44
Personalförsörjning	44
Pågående utredningar	45
Hälsa, vård och omsorg	45
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	48
Transporter	49
Industri	50
Samordning av försörjningsberedskapen	50

1 Inledning

År 2015 beslutade regering och riksdag att återuppta Sveriges totalförsvarsplanering, som sedan många år hade legat i träda. Bakgrunden var det försämrade säkerhetspolitiska läget i omvärlden.¹ Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap består totalförsvaret av både militära och civila verksamheter. Den civila delen av totalförsvaret rymmer mycket stora delar av samhället och är sammantaget en väsentligt mer omfattande apparat än dess militära motsvarighet. Förutom centrala, regionala och lokala myndigheter och beslutande politiska församlingar samlar det även offentliga och privata företag, aktörer inom civilsamhället och även enskilda invånare i Sverige. Kort sagt är totalförsvaret en angelägenhet för så gott som alla.

Det civila försvaret har tidigare delats upp i verksamheterna civilförsvar (där befolkningsskydd och räddningstjänst ingick), psykologiskt försvar och försörjningsberedskap (tidigare även kallat ekonomiskt försvar).² Att ha en god försörjningsberedskap är inte bara viktigt vid höjd beredskap och krig utan förstås även ur ett fredstida krisberedskapsperspektiv. På en allmän nivå skulle försörjningsberedskap kunna förstås som en verksamhet som syftar till att stärka samhällets förmåga att vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig kunna förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess överlevnad, samt för att kunna förse samhällsviktiga civila och militära verksamheter med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet.³

Det pågår i skrivande stund ett stort antal statliga utredningar och regeringsuppdrag av relevans för hur försörjningsberedskapen ska byggas upp inom olika sektorer, se bilaga 4. Oavsett resultaten av dessa utredningar och uppdrag är det tydligt att näringslivet har en mycket stor betydelse för försörjningsberedskapen. Myndigheter och offentligt ägda företag står endast för en liten del av den produktion som kommer att behövas vid kriser och krig. Såväl det svenska som det internationella näringslivet har därför en avgörande betydelse för Sveriges krisberedskap och totalförsvar.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fått i uppdrag att analysera konceptet ”flexibel beredskap”. Konceptet avser en åtgärd inom försörjningsberedskapen som nyttjar möjligheterna till så kallad flexibel produktion och togs initialt fram av ABB Sverige,

¹ Prop. 2014/15:109.

² Ingemarsdotter och Jonsson, 2019. Notera att civilt försvar (särskrivet) alltså inte är en synonym till civilförsvar (sammanskrivet). Civilförsvarsverksamhet åtnjuter särskild status i folkrätten, vilket inte är fallet för övrig civil och militär totalförsvarsverksamhet. Se även Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

³ Av oss anpassad definition inspirerad av: MSB 2021; Stenérus Dover m.fl. 2019.

Saab AB, Mölnlycke Healthcare och Volvo Group (hädanefter kallade ”industriföretagen” i rapporten) mot bakgrund av deras erfarenheter från coronapandemin. Syftet med denna rapport är att analysera konceptet flexibel beredskap, dels utifrån industriföretagens tankar kring hur det kan förverkligas och dels utifrån utvalda offentliga aktörers syn på konceptet.

Resultaten från analysen ska utgöra ett underlag till MSB som ett led i myndighetens bedömning av konceptets relevans inom krisberedskapen och totalförsvaret. Vår förhoppning är att även andra berörda aktörer ska få nytta av underlaget i sina egna bedömningar.

Vi har gjort intervjuer med olika privata och offentliga aktörer som redovisas närmare nedan. Som framgår av resultaten bedömde respondenterna under studiens gång att konceptet är förenat med en rad utmaningar. Inte minst lyftes hinder kopplade till statsstöd och konkurrensfrågor. Som nämnts är dock de privata företagen av avgörande betydelse för försörjningsberedskapen. Ur detta perspektiv är det angeläget att undersöka både hur näringslivet kan engageras inom beredskapen och hur nämnda och andra hinder eventuellt kan lösas ut. Som det uttrycktes under intervjuerna kanske man helt enkelt måste börja någonstans snarare än att fastna i problemen.

1.1 Metod och material

Studiens huvudsakliga empiriska material utgörs av enskilda intervjuer och gruppintervjuer med experter verksamma vid myndigheter, företag och branschorganisationer. Ingen respondent intervjuades i egenskap av företrädare för sin organisation, utan just såsom expert. Resultaten i rapporten ska därför inte ses som någon form av officiella uttalanden från respondenternas respektive organisationer.

Totalt genomfördes 13 intervjuer, varav sju var intervjuer med en eller två personer från en organisation och sex var gruppintervjuer med deltagare från flera olika organisationer. Sammanlagt intervjuades ungefär 50 personer, varav några deltog vid flera intervjutillfällen. Studiens intervjuguide utarbetades för att tillgodose det kunskapsbehov som konceptets parter (MSB, industriföretagen, RISE och Region Stockholm) upplevde sig ha. Eftersom en del av syftet var att konkretisera hur de som tagit fram konceptet anser att det kan förverkligas ingår industriföretagen bland respondenterna.

För intervjuguiden, se bilaga 1. Respondenter från följande organisationer intervjuades vid enskilda eller gruppintervjuer i studien:

- ABB Sverige
- Adda⁴
- FOI⁵
- Försvarsmakten
- Livsmedelsverket
- Länsstyrelsen Stockholm
- MSB
- Mölnlycke Healthcare
- Region Stockholm
- RISE
- Saab AB
- Socialstyrelsen
- Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)
- Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)
- Swedish MedTech
- Svenskt Näringsliv
- Volvo Group.

Vid en av gruppintervjuerna genomfördes en så kallad TOMS-analys med deltagare från industriföretagen, RISE, MSB, Försvarsmakten och Region Stockholm. TOMS står för tillitsfaktorer, orosfaktorer, möjligheter och svårigheter och är en FOI-utvecklad analysmetod.⁶ Syftet med analysen var att identifiera interna respektive externa faktorer som kan tänkas påverka möjligheterna att implementera konceptet flexibel beredskap på ett lyckat sätt. Resultaten av analysen presenteras i bilaga 2.

Förutom att genomföra intervjuer analyserades även diverse underlag med bäring på konceptet i studien. Det rörde sig framförallt om olika upplagor av ett presentationsmaterial framtaget av industriföretagen, RISE och Region Stockholm. Därutöver analyserades en grov budgetuppskattning framtagen av samma aktörer samt ett presentationsmaterial framtaget av RISE om hur konceptet skulle kunna användas för att tillgodose behovet av förpackningar för modersmjölksersättning.

⁴ Tidigare SKR Kommentus, Sveriges Kommuner och Regioners inköpscentral.

⁵ Ett uttryckligt önskemål från MSB var att ta in expertis från olika delar av FOI:s verksamhet vid analys av konceptet.

⁶ Nordstrand & Tavander, 2022.

Vi antecknade under intervjuerna och anteckningarna kategoriserades med stöd av programvaran NVivo i enlighet med följande teman:

- fördelar med konceptet
- konceptets organisering och styrning
- vilka produkter som vore möjliga respektive relevanta att framställa genom konceptet
- risker och förutsättningar för konceptets implementering
- ekonomiska aspekter.

1.2 Disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund till studien i två delar. Först presenteras konceptet flexibel beredskap så som organisationerna som har utvecklat det beskriver det. Därefter placerar vi konceptet i ett sammanhang genom att sammanfatta resultaten från en FOI-studie om produktionsomställningar under coronapandemin år 2020. Studiens resultat redovisas i kapitel 3, varpå vi presenterar och diskuterar studiens slutsatser i kapitel 4.

2 Bakgrund

I detta avsnitt beskriver vi konceptet flexibel beredskap utifrån det material som tagits fram av de ingående aktörerna själva. Därefter sammanfattar vi slutsatserna från en FOI-rapport om omställningar under coronapandemin som har många beröringspunkter med föreliggande studie.

2.1 Flexibel beredskap

Konceptet flexibel beredskap utarbetades med början år 2020 vid industriföretagen ABB Sverige, Volvo Group, Saab AB och Mölnlycke Healthcare. Sedermera vidareutvecklades konceptet tillsammans med det statliga bolaget RISE och Region Stockholm.

Anledningen till att konstellationen uppstod just mellan dessa fyra företag var att de under pandemin visade sig ha olika kompetenser som kompletterade varandra.⁷ Medan ABB hade stora kunskaper inom automation och robotisering hade Saab för ändamålet lämpliga produktionsfaciliteter, Mölnlycke hade relevant kunskap inom personlig skyddsutrustning och Volvo hade särskilda kunskaper inom transport och logistik.

Bakgrunden till konceptet är alltså företagens erfarenheter och lärdomar från coronapandemin, som enligt dem tydliggjorde att Sveriges civila beredskap måste förbättras. Istället för att blicka bakåt mot tidigare lösningar på området menade företagen att Sverige borde blicka framåt genom att utnyttja sin position som ledande industrination och bygga moderna, flexibla och digitala beredskapslösningar. Särskilt bedömdes att deras kompetenser som företag hade kunnat göra mer nytta under pandemin om det redan på förhand hade funnits system och strukturer på plats, tydliga mottagare och upparbetade samarbetsformer. Konceptet togs därför fram som ett sätt att åstadkomma just detta.⁸

Konceptet är avsett att utgöra ett komplement till en mer traditionellt orienterad beredskap i form av omsättnings- och beredskapslager. Tanken är alltså inte att det ska vara en heltäckande lösning för Sveriges försörjningsberedskap. En grundläggande idé inom konceptet är att etablera ett antal så kallade ”hubbar” (av industriföretagen även kallade ”centers of excellence”) i skilda delar av landet. Hubbar är anläggningar där flera företag och andra aktörer kan verka tillsammans, och där viss produktion och innovation ska pågå i fredstid för att kunna skalas upp vid kris eller krig. Hubbarna kan exempelvis placeras vid en myndighet, ett universitet, forskningsinstitut eller värd företag med frivilliga. Vid behov ska hubbarnas

⁷ Det ska även sägas att tre av företagen ingår i Wallenbergfären.

⁸ Helfridsson m.fl. 2021.

produktionskapacitet vara skalbar för att kunna täcka det nationella resursbehovet inom vissa utpekade och förberedda kategorier.⁹

Bland förutsättningarna för konceptet framhålls en ledningsfunktion med uppgift att hålla ihop systemet och det nationella behovet av produkter. Andra förutsättningar bedöms röra behovet av immateriella rättigheter, digitalt lagrade specifikationer, fysisk säkerhet i datalagringen och en cybersäkerhetsförmåga som skyddar leverantörernas integritet, samt säkerställd tillgång till kompetens och komponenter för vad som kallas ”de mest sannolika kriserna”.¹⁰

Apropå ledningsfunktionen föreslås att ett särskilt kansli inrättas på MSB – för att etablera både ”struktur, drift, underhåll och utveckling” av konceptet. Därutöver föreslås att en särskild central ledningscentral (även kallad ”command center” i presentationsmaterialet) skapas, tillsammans med en eller flera mobila ”command center” som vid behov kan utposterar vid produktionsplatserna.¹¹

Bakgrunden till förslaget om att inrätta en sådan särskild ledningscentral är den funktion som kallades ”command center” vilken byggdes upp under pandemivåren 2020 inom Region Stockholm. Funktionen ansvarade för att försörja regionens samtliga vårdgivare med skyddsmaterial. Materialet köptes in från hela världen och distribuerades till vårdgivarna på grundval av uppgifter om lagerstatus, leveranser och vårdutveckling som uppdaterades i realtid. Arbetet utgick från en nära samverkan mellan regionen, Länsstyrelsen Stockholm, Försvarsmakten och näringslivet, där företaget Scania AB spelade en avgörande roll genom att tillhandahålla logistisk kompetens från sin inköpsorganisation. Övergripande lärdomar från arbetet för Region Stockholm var vikten av att tillvarata näringslivets förmågor och kompetenser vid kriser, samt att flera av problemen som uppstod under command centers arbete gällande avtalsformuleringar, distribution med mera hade kunnat undvikas om strukturen för en sådan ledningsfunktion funnits förberedd innan pandemin drabbade Sverige.¹²

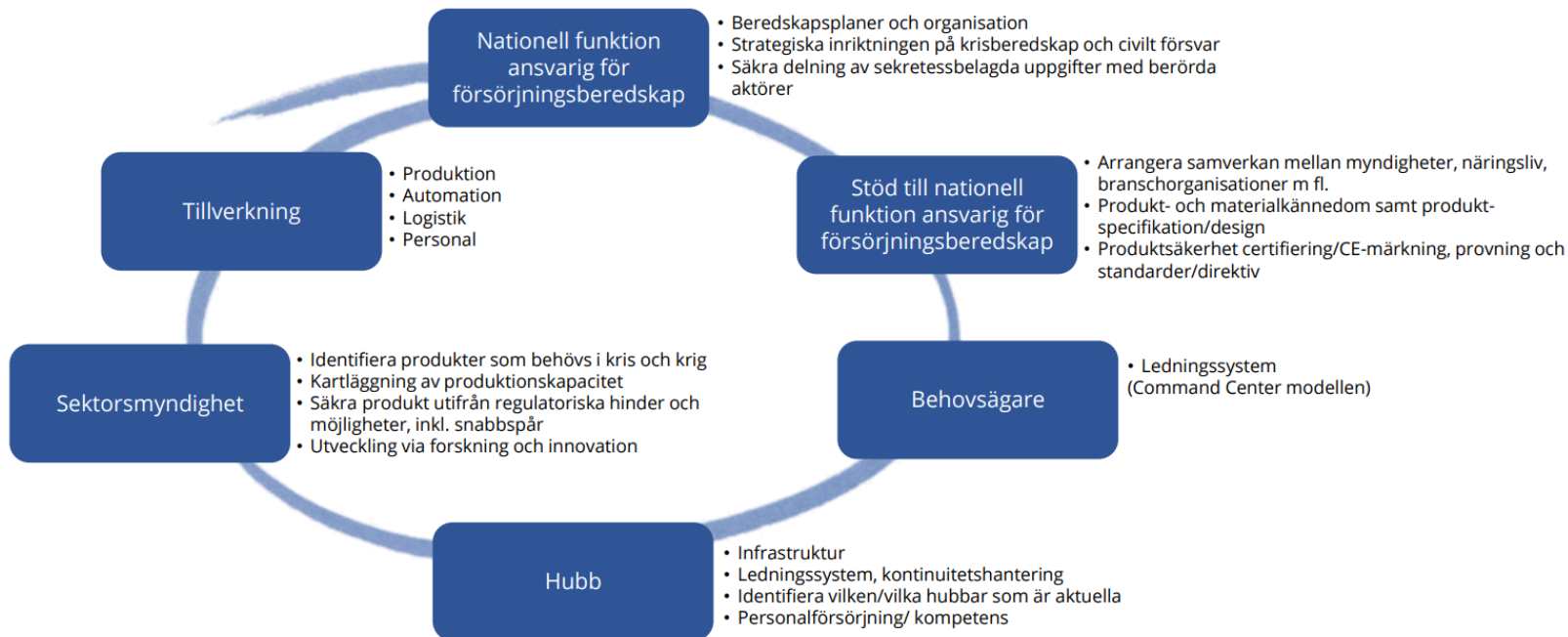
⁹ ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm. 2022A.

¹⁰ ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm. 2022A.

¹¹ ABB Sverige Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm. 2022B.

¹² Region Stockholm, 2022.

I en figur i presentationsmaterialet beskrivs de uppgifter som behöver utföras vid bristproduktion på följande sätt:



Figur 1: Uppgifter vid bristproduktion (från ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm. 2022A, s. 12).

Konceptet beskrivs uttalat som en gemensam ansats mellan det offentliga och näringslivet. De offentliga aktörerna föreslås bland annat ansvara för att:

- bedöma de mest sannolika kriserna och vilka produkter som bör vara föremål för försörjningsberedskap
- bedöma var produktionskapaciteten bör finnas
- säkerställa personalförsörjning
- finansiera åtgärder som inte kan bekostas affärsmässigt.

Näringslivsaktörerna ska å sin sida bland annat ansvara för att:

- bygga upp och underhålla hubbarna
- säkerställa tillgång till den information som krävs för produktionen
- tillhandahålla regionalt placerade omsättningslager
- analysera behovet av och vid behov teckna avtal om rå-/insatsvaror.

Vidare anges att näringslivsaktörerna så långt möjligt ska integrera hubbarna i sina framtida produktionsstrukturer i syfte att minska kostnaderna. Näringslivsaktörerna ska även tillhandahålla möjligheten att nyttja hubbarna för utbildning och utveckling, samt förbereda egna produktionsled för att kunna övergå till inhemska råvaror.¹³

Vad gäller hubbarna särskiljer industriföretagen, RISE och Region Stockholm i sitt presentationsmaterial mellan fyra olika typer, som ska drivas på olika sätt och finnas i olika antal:¹⁴

- enkla hubbar (25 stycken), vilka är redan existerande produktionsanläggningar som kan behöva kompletteras med en maskin eller liknande för att kunna ställa om eller bredda sin produktion
- avancerade hubbar (6 stycken), vilka behöver förändras/kompletteras rejält för att så kunna åstadkomma bredare lösningar och ofta inom flera olika områden
- hubbar för additiv tillverkning (det vill säga för 3D-printing; 12 stycken), vilka främst ska lösa kriser som rör behovet av reservdelar men även enstaka andra akuta behov
- mobila hubbar (10 stycken), vilka föreslås ha olika typer av uppgifter.

Det totala behovet beräknas alltså till 53 hubbar, verksamma inom olika försörjningsområden. Medan de två förstnämnda typerna av hubbar ska utnyttja tillverkningsställen som finns redan i dag, men med vissa kompletteringar, avser övriga hubbar tillverkningsställen som behöver byggas upp från början. Vidare synes uppfattningen vara att de tre förstnämnda hubbtyperna ska bedrivas i ”traditionell regi”. Vi förstår detta som att de ska skötas av sina respektive nuvarande ägare

¹³ ABB Sverige, Saab, AB, Mölnlycke Healthcare & AB Volvo, 2022C.

¹⁴ ABB Sverige, Saab, AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm, 2022B.

men vid behov få tillskott av extern expertkompetens inom exempelvis materialkunskap och processhygien. Driften av den sistnämnda hubbtypen framstår som mer oklar i den budgetuppskattning som RISE, Region Stockholm och industriföretagen gjort. De föreslår att den kan drivas via MSB men även genom andra hubbar.¹⁵

2.2 Omställningar under coronapandemin

FOI genomförde under 2021 en studie om erfarenheter och lärdomar från försöken att åstadkomma produktionsomställningar under coronapandemin år 2020.¹⁶ Studien fokuserade på vad som krävdes för att svenska företag skulle kunna ställa om sin produktion, vad som fick dem att vilja göra det och i vilken utsträckning de visste hur omställningarna borde göras (gällande typ av vara, mängd, tidsförhållanden med mera). Eftersom konceptet flexibel beredskap kan ses som en form av produktionsomställning bedömer vi nämnda studies resultat vara relevanta även i detta sammanhang.

I studien konstaterades att svenska myndigheter redan tidigt under pandemin hade tillgång till information som pekade på risken för brister på skyddsutrustning inom hälso- och sjukvården. Tillsammans med åtskilliga myndigheter, företag och branschorganisationer vidtog regeringen flera åtgärder för att säkra tillgången till sådan utrustning. Flera åtgärder vidtogs också på näringslivsaktörernas egna initiativ. Bland annat försökte aktörerna avhjälpa bristsituationerna just genom produktionsomställningar.

Det framstod, enligt studiens författare, som oklart vilken praktisk relevans omställningarna slutligen hade för den svenska krishantering. På totalen verkade de allra flesta produkter som kom till användning ha köpts in från andra länder. Det uppstod också en rad hinder för omställningarna, möjligen som en följd av att omställningarna behövde genomföras spontant och utan föregående planläggning. Följande hinder identifierades i studien:

- avsaknad av nödvändiga resurser och produktionsapparat hos näringslivsaktörerna
- avsaknad av struktur och handlingskraft hos de offentliga aktörerna
- oklar behovsbild hos de offentliga aktörerna
- otydliga kontaktpunkter hos och bristfällig respons från de offentliga aktörerna
- svårbegripliga och begränsande regelverk
- svajig efterfrågan och ohållbara ekonomiska villkor.

¹⁵ ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm, 2022B.

¹⁶ Wedebrand m.fl. 2021.

Den sista punkten avsåg omständigheter som medförde att näringslivsaktörernas omställningar inte alltid var ekonomiskt gångbara. Det grundade sig i att de offentliga aktörernas efterfrågan på produkter pendlade på oförutsägbara sätt. Initialt uttryckte de offentliga aktörerna en stor efterfrågan, vilket föranledde flera företag att ställa om sin produktion. Efterfrågan försvann dock abrupt efter en tid, när det återigen blev möjligt att handla på den globala marknaden.

Förutom nämnda hinder identifierades också följande framgångsfaktorer i studien:

- samhällsanda – en vilja att hjälpa till bland näringslivsaktörerna
- möjligheten till ökade intäkter och goodwill bland näringslivsaktörerna
- förankringen på berörda aktörers ledningsnivåer och tillskapandet av särskilda interna organisationer för att befärma produktionsomställningarna
- tillgången till en nödvändig produktionsapparat och andra resurser
- närheten och tilliten aktörerna emellan
- samarbeten med och återkopplingen från den regionala myndighetsnivån
- branschorganisationernas samordning och hjälp
- offentliga aktörers hjälp med bland annat certifieringar och dispenser
- engagemanget bland politiker och departementstjänstemän.

Förutom att blicka bakåt mot de hinder och framgångsfaktorer som förelåg under coronapandemin fick respondenterna även sammanfatta vilka relevanta lärdomar de kunde dra inför framtida kriser och omställningar. Respondenterna framhöll här följande omständigheter:

- Förbered en struktur och visa handlingskraft.
- Analysera behoven och möjligheterna att tillgodose dem
- Säkerställ tillgången till nödvändiga resurser och produktionsapparat.
- Skapa långsiktighet och ekonomisk gångbarhet.
- Stärk relationerna med näringslivet och tydliggör det offentligas kontaktpunkter.
- Anpassa regelverken och förbered certifierings- och dispensprocesser.

Det kan antas att nämnda erfarenheter och framtida lärdomar är relevanta att beakta även vid en implementering av konceptet flexibel beredskap. Frågan behandlas i studiens slutsatskapitel.

3 Resultat

I det följande redovisar vi studiens resultat, som utgör vår tolkning av respondenternas svar på intervjufrågorna (se bilaga 1). I det sista avsnittet, om de ekonomiska aspekterna, kompletteras respondenternas svar med uppgifter från en budgetuppskattning framtagen av RISE, industriföretagen och Region Stockholm. Konceptet flexibel beredskap belyses ur nedanstående övergripande perspektiv, som i viss utsträckning överlappar varandra:

- fördelar med konceptet
- organisering och styrning
- möjliga respektive relevanta produkter
- risker och förutsättningar för implementering
- ekonomiska aspekter.

Se också bilaga 2 för resultaten av TOMS-analysen, som behandlar flera av nedanstående aspekter men från en något annan ledd.

3.1 Fördelar med konceptet

Respondenterna uttryckte uppfattningen att konceptet i huvudsak skulle kunna **gynna den svenska beredskapen**, förutsatt att dess olika förutsättningar tillgodoses. Under intervjuerna väcktes emellertid frågor gällande vilken sorts beredskap som skulle gynnas av konceptet. Kan det tillgodose samhällets behov även under krig, eller enbart under fredstida kriser? Konceptet togs fram under den senaste stora fredstida krisen i Sverige, coronapandemin, men presenteras av industriföretagen som ett koncept för civilt försvar, vilket innebär att det ska vara tillämpligt även under krig. Något som försvårar detta och som lyftes av respondenterna är dock att det kan finnas företag som inte skulle ha förmåga att ställa om till civil produktion vid krig, då de militära behoven för de företagen skulle få företräde.

Förutom att gynna beredskapen direkt genom produktion, antogs konceptet även kunna gagna beredskapen indirekt genom att **främja samordning mellan olika aktörer**. Att det idag saknas en struktur för interaktion mellan näringslivsaktörer och offentliga aktörer på olika nivåer gjorde under tidigare kriser, enligt respondenterna, att det var svårt för aktörerna att veta vem de skulle vända sig till för att få veta vilka produktbehov som fanns eller vad som kunde tillverkas. Av respondenterna sågs konceptet flexibel beredskap som ett steg på vägen för att lösa det problemet. Av liknande skäl antogs konceptet kunna **öka förståelsen och förtroendet** mellan de offentliga och privata aktörerna, exempelvis för vad aktörerna kan och vilka beslutsvägar som finns i respektive sektor. Det sades att det exempelvis kan göras genom övningar och spel. Över huvud taget uppfattades det som positivt att genom konceptet **engagera det svenska näringslivet** i

beredskapen, vilket sågs av flera respondenter som nödvändigt för att kunna försörja befolkningen och samhällsviktiga verksamheter i händelse av krig.

Genom att tillhandahålla affärsmöjligheter såväl innan som vid kriser och krig bedömdes konceptet under intervjuerna även kunna **stärka det svenska näringslivet**. Detta föreslogs kunna ske exempelvis genom att viss utveckling och produktion (med betoning på automatiserad produktion) kan flyttas till Sverige från de ofta politiskt osäkra länderna i Asien där stora delar av produktionen är lokaliserad i dagsläget. Idag saknas tillräckliga incitament för en sådan lösning, av kostnadsskäl eller andra skäl, enligt en av de uppfattningar som framkom vid intervjuerna, men att införa konceptet flexibel beredskap skulle kanske kunna ge sådana incitament. Det betonades vidare av flera respondenter att företag inte kan genomföra sådana förändringar av altruistiska skäl utan att det behöver finnas en affärsmässig vinst med det.

Slutligen nämndes vid intervjuerna att det kan finnas **miljövinster** med konceptet i och med minskade transporter och mer återanvändning av material inom landet. Konceptet antogs också kunna **gynna forskning och utveckling** mer allmänt. Både i industriföretagens material och under intervjuerna betonades att konceptet kan gynna innovation i Sverige.

3.2 Organisering och styrning

Vid de flesta intervjutillfällen framkom att det **finns behov av en överordnad aktör** som bland annat samordnar behov, även om somliga respondenter enligt nedan hade invändningar mot detta. Det framfördes att MSB skulle kunna vara en lämplig myndighet att ha den rollen, baserat på myndighetens roll i dagsläget. Bland respondenterna betonades dock att expertmyndigheterna i respektive sektor, men även företag och andra aktörer med samhällsviktiga behov, bör vara ansvariga för att sammanställa och prioritera sina respektive behov. Dessa behov ska därefter rapporteras in till den samordnande myndigheten så att denna kan prioritera mellan behoven på central nivå och säkerställa försörjningen/uppfyllandet av behoven genom avtal med producenter, oftast företag. Ansvaret kan även omfatta att bevaka att inga behov hamnar mellan stolarna. I detta sammanhang framfördes vikten av att den samordnande myndigheten har beslutsmandat och kan ”peka med hela handen”, vilket skulle kunna bli svårt utifrån den svenska förvaltningsmodellen där ingen myndighet har direktivrätt över någon annan. Vid flera intervjuer betonades vikten av att knyta företag till den centrala myndigheten genom avtal, alltså liknande den planläggning av företag som gjordes under 1900-talets totalförsvarsplanering. Ett första steg i det arbetet föreslogs vara att **inventera de svenska företagens kapacitet och förmågor** att bidra vid kris och krig.

Vid ett gruppintervjutillfälle – med respondenter från Region Stockholm, ADDA och Swedish MedTech – framfördes å andra sidan uppfattningen att det **inte finns behov av en överordnad aktör** på nationell nivå, åtminstone inte för sjukvårdens

behov. Respondenterna menade i sammanhanget att regionerna har bättre kontroll på sina egna behov och att de under pandemin visade att de löste prioriteringsproblem och andra svårigheter på bästa sätt själva, utan exempelvis Socialstyrelsens inblandning. Ytterligare ett argument mot en överordnad aktör (utifrån denna sektors perspektiv) gällde att den finns för långt ifrån verksamheten där strukturerna för behovsinventering och inköp redan finns. Det ansågs också kunna innebära risk för dubbelarbete.

3.2.1 Hubbarna

Vid intervjuerna lyftes ett antal synpunkter kring organiseringen och styrningen av själva hubbarna. Nedan strukturerar vi synpunkterna enligt följande: hur arbetet med att organisera hubbar ska påbörjas, vilka avtals- och affärsmodeller man kan tänka sig, vilken verksamhet hubbarna ska ha i fredstid och hur denna ska finansieras, var hubbarna ska sättas upp och hur de ska aktiveras vid kris eller krig.

Det sågs som svårt att upprätthålla konkurrensneutralitet om staten engagerar vissa företag men inte andra i konceptet. En lösning på detta föreslogs vara att staten börjar med att **bjuda in alla företag som vill** till diskussioner om hur respektive hubb eller produktområde kan byggas upp. En förutsättning skulle då vara att alla företag som bidrar med sin kompetens till sådana inledande diskussioner gör det utan ersättning. Företagen blir på detta sätt tvungna att berätta hur, vad och med vilken tidshorisont de kan ställa om produktionen ur olika perspektiv och för respektive produktområde. Ytterligare en förutsättning vore att staten innan en sådan dialog inleds bestämmer sig för vilka produktområden som de vill bygga upp hubbar för. Ett förslag som nämndes vid intervjuerna var att göra detta tillsammans med företag med stöd av scenarier.

När uppbyggandet av hubbarna blir mer konkret ansågs bland respondenterna att företagen måste knytas till arbetet på något konkret sätt, exempelvis genom **avtal med staten**. Respondenter framförde farhågor om att företags verksamhet kan vara föränderlig och att det därför behövs långsiktiga åtaganden reglerade i avtal för att arbetet i hubbarna ska fungera. I avtalen skulle företagen få ansvar för att hålla utrustning, kompetens, materialförsörjning med mera i gott skick. För detta behöver staten ersätta företagen.

Gällande vilka **aktörer som ska äga hubbarna** hade respondenterna olika förslag. Staten, universitet, forskningsinstitut, science parks eller privata företag tillsammans i ett gemensamt bolag föreslogs av olika respondenter som möjliga ägare. Återkommande synpunkter gällande ägandet var att det måste vara ett ägande med långsiktigt fokus, vilket kan tolkas som att staten är en mer lämplig ägare än företag men också att staten kommer att behöva betala för investeringar och verksamhet som inte har någon marknadsmässig avsättning i fredstid. Respondenter från industriföretagen framförde att de inte har ekonomiska möjligheter att betala för den dagliga driften, inklusive anställda vid hubbarna, när det inte är kris eller krig och att något slag civilplikt eller utbildning finansierad av staten kan vara ett sätt

att **finansiera driften i fredstid**. Det framfördes i sammanhanget en uppfattning att hubbarna i fredstid istället skulle kunna fungera som bollplank och förläggas vid exempelvis ett universitet.

Det fanns en ganska stor enighet bland respondenterna gällande att det behöver vara viss **geografisk spridning** av hubbarna. Bland förslagen nämndes en hubb per civilområde (totalt sex stycken), men även uppemot ett femtiotal hubbar spridda över landet motiverat med att det behövs hubbar med olika inriktning på samma plats. Geografisk spridning ansågs viktigt eftersom transportvägar riskerar att vara avskurna vid kris och krig. Av samma skäl framfördes att omsättningslager av insatsvaror bör ligga i nära anslutning till hubbarna, för att säkerställa produktionsmöjligheter. I kontrast till detta framfördes även resonemang kring att bygga upp konceptet på internationell nivå och att samverka med andra länder, så att Sverige vid kris eller krig har förmåga inom vissa produktområden och får stöd av exempelvis Finland med andra. Kanske skulle det till och med kunna breddas till EU-nivå? Kopplat till detta resonemang lyfte respondenter från myndigheter att många företag i dialog med sin sektor i Sverige uttalar att de kommer att prioritera Sverige vid kris och krig. Säger de även i andra länder där de är verksamma att de inte kommer att prioritera dessa länder? Kan samverkan med andra länder kring olika behov inom försörjningsberedskapen vara ett sätt att hantera detta?

Omställningsaspekten av hubbarnas produktion väckte också ett antal frågor. Vad är det som gör det relevant att skapa en hubb med flera företag och flexibel produktion snarare än att enbart planlägga och avtala produktion i krigstid med enskilda företag? Består flexibiliteten vid en hubb med flera företag i att de kan ställa om till ett visst antal förutbestämda produkter, eller kan de tillverka exempelvis vilka reservdelar i plast som helst med sin 3D-printer?

3.2.2 **Konceptets relation till andra försörjningsåtgärder och till totalförsvarsplaneringen som helhet**

Genomgående under intervjuerna konstaterades att flexibel beredskap har potential att vara **ett verktyg av många i försörjningsberedskapen** och inte den enda lösningen. Det uttalades att en förutsättning för att flexibel produktion ska fungera i krig är beredskapslagring, både för att det kan ta ett tag att ställa om produktionen vid kris eller krig och för att insatsvaror behöver finnas tillgängliga lokalt för att produktionen ska fungera om gränserna är stängda eller handelsmönstren kraftigt störda. Vikten av att planera kontinuerligt och arbeta med olika scenarier för att välja ut vilka försörjningsåtgärder som är lämpliga för olika produkter och behov, betonades bland respondenterna.

Av respondenterna framfördes meningen att konceptet åtminstone **behöver vara kompatibelt med totalförsvarets struktur**, om än inte nödvändigtvis en formell del av strukturen. Brasklappar framfördes om att den nya strukturen i skrivande stund inte är på plats, varför det är osäkert på vilket sätt konceptet ska stämma

överens med den. Vissa förordade att det främst ska följa strukturen på nationell nivå, alltså beredskapssektorerna, medan andra ansåg att länsstyrelserna eller de kommande civilområdena kunde vara lämpliga kontaktpunkter för konceptets verksamhet.

En möjlig risk med att samordna konceptet med totalförsvarsystemet i stort som lyftes av respondenterna var att om ingen myndighet har beslutanderätt över någon annan, befarades att sådant **delat ansvar kunde leda till att frågor skjuts mellan myndigheter** och minskar effektiviteten i arbetet med produktionsomställning.

Synpunkter om **informationssäkerhet mellan aktörer** framfördes, det vill säga att inte sprida mer information än nödvändigt om behov och sårbarheter. Ett förslag var att kommunerna skulle kunna meddela sina behov och förmågor till länsstyrelsen gällande exempelvis livsmedel, varpå länsstyrelsen skulle kunna mäkla mellan kommunerna och de företag eller hubbar som är aktuella för produktionen. Om nödvändig produktionsanläggning finns i en annan region får länsstyrelserna samordna detta mellan sig, eventuellt med hjälp av sin civilområdeschef. Vilka kommuner som uttryckt vilka behov behöver inte redovisas i detalj till de centrala myndigheterna inom livsmedelssektorn.

Ytterligare aktörer som nämndes var det i SOU 2021:25 föreslagna näringslivsrådet och det centrala beredskapsrådet samt ett försörjningsberedskapsråd och en myndighet med uppgift att samordna försörjningsberedskapen, vilka i skrivande stund diskuteras i den pågående utredningen om nationell samordning för försörjningsberedskapen (Dir. 2021:65). Uppfattningen framfördes att det kan finnas **fördelar med att bygga upp konceptet i takt med att den nya totalförvarsstrukturen** (civilområden, beredskapssektorer osv) **byggs upp**. Om konceptet etableras innan utredningen är klar i maj 2023 riskerar det att inte stödja utredningens slutsatser och snarare bli kontraproduktivt. En fråga som uppstod vid TOMS-analysen (se bilaga 2 för mer information) var vad som händer med konceptet flexibel beredskap om de pågående utredningarna om försörjningsberedskap resulterar i slutsatser som inte stödjer flexibel beredskap som metod.

3.2.3 Konceptets relation till näringslivet

Under intervjuerna framfördes åsikten att företagen behöver engageras inom försörjningsberedskapen både till följd av att de förfogar över viktiga resurser och besitter särskild kompetens. Som framkommer i det följande sågs **företagen också som behovsägare, snarare än bara som producenter**, eftersom de har behov av insatsvaror från andra sektorer för att kunna producera sina varor. Det uttrycktes en farhåga för att företagets delaktighet i beredskapen inte skulle bli tillräckligt operativ, om det planerade näringslivsrådet inte visar sig bli mer än ett diskussionsforum. Förutom företagen framhölls även deras branschorganisationer som viktiga i sammanhanget, även om ett eventuellt beslut att delta i konceptet i slutändan måste fattas av varje enskilt företag. **Branschorganisationerna ansågs ha värdefull kunskap om vilka förmågor deras medlemsföretag har**. Åtminstone i vissa

fall skulle de möjligen kunna förmedla företagens resursbehov inom konceptet eller rentav agera förhandlingspart gentemot myndigheterna. En annan viktig funktion som branschorganisationerna ansågs fylla är att se till så att myndigheterna inte särbehandlar vissa företag. Även om branschorganisationerna sågs som viktiga i detta sammanhang uppfattades det inte som oproblematiskt att engagera dem i beredskapen. Respondenter menade att så var fallet dels eftersom de bedömdes behöva genomgå en läroprocess för att bli mer bekanta med dessa frågor, och dels eftersom det av anställningsjuridiska skäl sågs som problematiskt att från offentligt håll avlöna personal vid branschorganisationerna i syfte att säkerställa ett varaktigt engagemang. Slutligen framhölls under intervjuerna att alla företag inte är medlemmar i en branschorganisation och att det därför finns en risk för att de exkluderas på otillbörligt sätt om myndigheterna endast går genom branschorganisationerna.

3.3 Möjliga respektive relevanta produkter

Respondenterna ansåg att en definierad behovsbild utgör en förutsättning för möjligheterna att implementera konceptet. Behovsbilden antogs kunna **definieras mot bakgrund av olika scenarier**. Ett förslag var att denna scenariobaserade planering, i likhet med den som fanns i det tidigare totalförsvaret, skulle kunna hanteras av en administrativ överbyggnad i likhet med exempelvis den dåvarande Byggnads- och reparationsberedskapen. Vidare sågs det som viktigt att nyttja flera olika scenarier, eftersom man då beaktar fler relevanta omständigheter än annars. Under intervjuerna nämndes också ett annat tillvägagångssätt än scenarier för att bedöma behoven. Det gick ut på att analysera vilka produkter som olika verksamheter brukar få slut på under normala omständigheter och använda det som utgångspunkt när man definierar sin behovsbild.

En brasklapp som framfördes under intervjuerna i detta sammanhang var att behovsbilden bör **fånga in hela sektorer** snarare än enskilda verksamheter. Myndigheterna ansågs alltså behöva ta hänsyn även till andra aktörers behov inom sina respektive sektorer, utöver den egna myndighetens verksamhetskrav. En annan brasklapp gällde det faktum att **behoven kan se kvalitativt mycket olika ut** inom olika sektorer. Inom exempelvis livsmedelssektorn finns det inte någon definierad kriskost varför det inte heller går att säga direkt vilka livsmedelsprodukter som behövs. Istället är målsättningen för närvarande att maximera antalet kalorier, det vill säga att få ut så mycket mat som möjligt till befolkningen. I detta avseende skiljer sig alltså exempelvis livsmedelssektorn från vård- och omsorgssektorn, där man istället behöver tala i termer av mer specifika produkter.

Under intervjuerna framfördes önskemål om någon form av samordnande myndighet, även med avseende på uppgiften att definiera behovsbilden i samhället. Detta skulle motiveras av att många produkter behövs inom flera olika sektorer och prioriteringar kan behöva göras mellan dem. Vid fastställandet av behovsbilden

sågs det som viktigt med **dialog och återkoppling** mellan den samordnande myndigheten och de aktörer som rapporterar in sina behov. **Offentliga aktörer** som sektorsmyndigheter och regioner bedömdes kunna inventera behoven inom sina respektive verksamheter och sektorer och inkomma med dessa analyser som underlag till den samordnande aktören. Inom vissa sektorer (som livsmedelssektorn) sågs även **företagen själva** som behovsägare utöver att vara leverantörer.

En särskild fråga vid intervjuerna gällde för vilka produktkategorier som konceptet flexibel beredskap bedömdes vara relevant, särskilt då det endast bedömdes utgöra ett tänkbart verktyg av många inom försörjningsberedskapen. Respondenterna framförde flera reflektioner kring detta. Eftersom konceptet vilar på möjligheterna till inhemsk produktion framfördes på ett principiellt plan åsikten att det endast är relevant för **de produkter som kan tillverkas** i Sverige, alltså där både produktionsfaciliteter, kompetens och insatsvaror finns, särskilt vid stängda gränser. Konceptet sågs också som relevant för de produkter som **inte kan eller inte bör lagras**, exempelvis därför att det är för kostsamt eller att produkterna snabbt blir utgångna. I det fall produkterna som framställs genom konceptet är tänkta att börja tillverkas vid behov och därför inte finns omedelbart tillgängliga ansågs tiden för tillverkning även behöva **sättas i relation till hur snabbt** behoven uppstår och behöver tillgodoses – konceptet vore mindre relevant om detta skulle ta för lång tid i förhållande till andra tänkbara åtgärder. Under intervjuerna väcktes vidare frågan om hur relevant konceptet är för **låg- kontra högteknologiska produkter**. Även om det sågs som angeläget att skydda den svenska högteknologiska industrin även under krig, framfördes synpunkterna att de produkter som behövs vid kriser kanske främst är av lågteknologisk karaktär, samt att det kanske inte ens är möjligt att genom konceptet tillverka riktigt högteknologiska produkter.

3.4 Risker och förutsättningar för implementering

Ovan har vi redan berört vissa förutsättningar för konceptets implementering. Under intervjuerna ombads respondenterna även explicit att resonera kring förutsättningar för konceptet. Nedan redovisar vi svaren på dessa frågor. De identifierade förutsättningarna skulle kunna sägas utgöra risker med konceptet, såtillvida att det är en öppen fråga huruvida de kommer att tillgodoses eller inte. Förutsättningarna sorteras under följande övergripande rubriker:

- produktion
- samhälle
- juridik.

Somliga förutsättningar ligger alltså nära det enskilda företags produktion, medan andra ligger på ett övergripande samhälleligt plan. Åter andra förutsättningar är av uttalat juridisk karaktär.

3.4.1 Produktion

Som en första förutsättning framhölls bland respondenterna behovet av en **inhemsk infrastruktur för produktion**, alltså en industriell förmåga. Denna infrastruktur ansågs utgöra en grundläggande förutsättning för hela konceptet (liksom för produktionsomställningar mer allmänt). Ur sårbarhetssynpunkt är det dock inte bra att ett samhälle enbart förlitar sig på inhemsk produktion inom försörjningsberedskapen eftersom infrastrukturen kan bli skadad i samband med väpnade angrepp riktade mot Sverige i en krigssituation. Det framhölls således som viktigt att undvika beroende av enstaka anläggningar, men också att vidta andra åtgärder för att säkra försörjningen utöver flexibel produktion och omställningar.

Jämte produktionsanläggningar betonades vikten av **rå- och insatsvaror** för konceptets implementerbarhet. I detta sammanhang framhölls att inte bara behovet av komponenter utan även att komplexiteten i olika produkter ser mycket olika ut. Eftersom den flexibla produktionen inte kan äga rum utan insatsvaror ansågs tillgången till dem behöva säkras på olika sätt. Ett sätt ansågs vara att staten tillhandahåller möjligheten till snabbblån för företag som vid kriser saknar egna ekonomiska resurser att köpa in rå- eller insatsvaror till sin produktion. Ett annat sätt var att säkra tillgången genom att på förhand teckna kontrakt på leveranser som ska träda i kraft vid kris eller krig. Trots kontrakt och möjligheter till lån kan importmöjligheterna vara begränsade under kris och krig. Därför framhölls även vikten av en ökad lagerhållning av de nödvändiga rå- och insatsvarorna. Att använda alternativa material som finns tillgängliga inom Sverige sågs också som en möjlig väg i vissa fall – exempelvis träbaserade material.

Även digitalt lagrade produktionsunderlag i form av **ritningar och kravspecifikationer** sågs som avgörande för möjligheterna till flexibel produktion. Det framfördes två olika förslag till hur tillgången till dessa underlag skulle kunna säkras. En lösning var att staten köper och lagrar ritningar från de företag som tillverkar berörda produkter i vanliga fall, som sedan kan distribueras vid behov. En annan lösning var en central lagring där företagen utan ekonomisk ersättning tillhandahåller ritningarna för central lagring, och där andra företag tillförsäkras tillgång till dem vid kris och krig, med tydliga förbehåll för när och hur de får användas. Somliga respondenter antog att lagringen av ritningar kunde bli dyr, medan andra menade att det ligger i företagets eget intresse att ritningar för exempelvis reservdelar lagrades centralt, eftersom det skulle erbjuda dem möjligheter att fortsätta sin verksamhet vid kriser och krig. Det framkom en uppfattning att detta skulle kunna räcka som incitament.

3.4.2 Samhälle

Rent allmänt framhölls vikten av att **samhället i stort fungerar**, då den inhemska produktionen är beroende av sådant som el, internet och annan infrastruktur. Även om back-up-lösningar som reservkraft kan vara ett sätt att hantera denna sårbarhet

uppfattades det som oklart i vilken mån det skulle utgöra ett gångbart alternativ för att upprätthålla storskalig industriell produktion.

Flera företag med verksamhet i Sverige har helt eller delvis utländska ägare. En annan förutsättning ansågs därför röra behovet av **nationell suveränitet eller rådighet**. Konceptet befarades av vissa respondenter kunna bli ett fall av ”outsourcing sovereignty”, alltså att kontrollen och makten över beredskapsfrågorna lämnas till kommersiella intressen. Utlandskopplingarna bedömdes innebära risker för att sekretessbelagd information förs vidare, men även att nyckelkompetenser riskerar att flyttas utomlands vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Åtminstone ansågs det krävas någon form av tydligt regelverk på området.

Apropå risker framhöll respondenterna vikten av att diverse **säkerhetsrelaterade aspekter omhändertas**, detta särskilt som konceptet är avsett att användas även vid antagonistiska situationer som krig, där läckage av känslig information (om samhällsliga sårbarheter, hubbarnas lokalisering och produktionsunderlag, med mera) kan komma att utnyttjas av motståndaren. Respondenternas perspektiv på dessa aspekter var brett och omfattade således inte bara behovet av sekretess och informationssäkerhet utan även erforderligt fysiskt skydd av produktionsanläggningarna med mera.

En styrka med konceptet ansågs vara att det skulle kunna samla flera olika aktörer, bland både myndigheter och näringsliv. Samtidigt ansågs just detta faktum öka risken för att känslig information förs vidare på ett otillbörligt vis. Företagssekretessen bedömdes också försvåra möjligheten att samla flera företag inom en och samma hubb, vilket möjligen skulle kunna hanteras genom att inte ha olika företag med närliggande verksamheter inom respektive hubb.

Respondenter från de offentliga aktörerna såg det inte heller som oproblematiskt att dela information om samhällets sårbarheter eller annan känslig information med näringslivet. Ett sätt att hantera denna utmaning bedömdes vara att säkerhetsklassificera personal vid vissa nyckelpositioner (övriga inom personalen skulle inte behöva veta mer än nödvändigt). Ett annat sätt vore att över huvud taget inte delge företagen känslig information eller minimera mängden sådan information, exempelvis genom att vissa offentliga aktörer (som en länsstyrelse) åtar sig uppgiften att sammanställa och kanalisera information mellan de offentliga aktörerna och näringslivet. Bland respondenterna uttrycktes också farhågor om att företag med visst utländskt ägande kan innebära ökade risker för att känslig information sprids till obehöriga.

En någorlunda klart formulerad **behovs- och förmågebild** ansågs utgöra en förutsättning för konceptet. Det handlar om en uppskattning av vilka produktbehov som måste tillgodoses vid kris och krig, inklusive vilka krav produkterna behöver leva upp till och hur man kan få tillgång till dem (genom flexibel produktion, ökad produktion hos vissa producenter, lagring med mera). Den samlade samhällsliga behovsbilden, bestående av en rad sektors- eller aktörsspecifika behovsbilder,

bedömdes behöva synkas utifrån övergripande målbilder och prioriteringar. Enligt ovan antogs behovsbilden kunna klargöras med hjälp av scenarier över olika tänkbara kris- eller krigssituationer. Det sågs emellertid inte som en enkel sak att formulera denna behovsbild då varje enskild aktör är i behov av extremt många viktiga produkter för sin verksamhet. Till exempel formulerade Region Stockholm under våren 2022 en lista över sina 1000 vanligaste förbrukningsmaterial. Med tanke på att det finns 21 regioner och tio beredskapssektorer med delvis överlappande men ibland helt olika behov, uttrycktes att behovslistan för alla samhällets verksamheter som behöver fungera i kris och krig skulle blir mycket lång.

En annan svårighet ansågs bestå i vad som beskrevs som ett ”moment 22”, där företagen å ena sidan efterfrågar en behovsbild från myndigheterna för att kunna planera sin produktion, samtidigt som myndigheterna efterfrågar en förmågebild av företagen för att kunna förmedla vilka behov som är relevanta för konceptet. Över huvud taget uttrycktes det bland respondenterna som tveksamt om myndigheterna någonsin kommer att kunna ange sina behov i mer exakta termer.

I vissa verksamheter ställs strikta krav på de produkter som kommer till användning. Den flexibla produktionen uppskattades vara beroende av produktionsunderlag i form av ritningar och specifikationer. Tillgången till sådana underlag bedömdes kunna vara ett sätt att säkerställa att produkterna lever upp till gällande krav. Dessutom ansågs en annan förutsättning vara att myndigheterna förberedde särskilda **certifierings- och dispensprocesser**. Genom dispenser skulle uppföljningen, åtminstone för vissa produkter, kunna ske i efterhand varmed produkterna snabbt kan komma till användning.

För att vara meningsfullt bedömdes konceptet behöva **fungera långsiktigt**, över tid, vilket ansågs kräva såväl **finansiering** som ett varaktigt **engagemang** hos berörda aktörer. Finansieringen sågs som ett viktigt incitament för näringslivsaktörernas engagemang, då de i egenskap av företag är vinstdrivande, men också som en förutsättning mer strikt talat för produktionen eftersom den på ett eller annat sätt måste bekostas. Följaktligen ansågs staten behöva klargöra vad den är beredd att satsa i ekonomiska termer, inte bara här och nu utan även framöver. Vad gäller engagemanget mer specifikt ansågs det behövas en utsedd aktör från den offentliga sidan som löpande bedömer konceptet över tid, inklusive ser över och vid behov reviderar befintliga avtal. Det sistnämnda sågs som viktigt då företagen ständigt utvecklas, genom exempelvis byte av produktionsmetoder och flytt av produktion, eller rentav avveckling. Oklarheten om vad som händer vid en eventuell konkurs av ett företag lyftes särskilt bland respondenterna.

Nära kopplat till punkten om långsiktighet fanns synpunkter om behov av någon form av **formell struktur**, jämte mandat hos de offentliga aktörerna att **fatta beslut och samordna**, för att ombesörja konceptet. Bland respondenterna framfördes inte någon entydig uppfattning om hur strukturen borde se ut, men den ansågs likväl nödvändig då konceptet skulle beröra flera olika sektorer. Förutom

formella mandat bedömdes det krävas en beredvillighet hos de offentliga aktörerna att faktiskt också använda sig av dessa. Vidare ansågs det föreligga behov av någon form av förberedda och klargjorda **kontaktvägar** inom strukturen för att undvika risken för företagen att inte få kontakt med rätt person.

För att säkerställa och påvisa att konceptet fungerar som tänkt sågs det som viktigt att löpande stresstesta det genom **övningar och spel**. Ett ytterligare syfte med övningar sades vara att det ökar organisationers och sektors förståelse för andra aktörers förutsättningar och beslutsvägar.

3.4.3 Juridik

Under intervjuerna framfördes att konceptet behöver vara **aktivt även i vardagen**, alltså upprätthållas löpande i motsats till att endast aktiveras vid kriser och krig, för att vara förberett för dessa senare situationer. Kopplat till detta lyftes svårigheter för ett företag att leva upp till gällande kvalitetskrav vid kris eller krig om det inte redan i fredstid producerat varorna som behövs. Att konceptet ska ha verksamhet i vardagen har även uttryckts av industriföretagen i deras presentationsmaterial som en viktig del av flexibel beredskap.

Emellertid framfördes även den motsatta uppfattningen, alltså att konceptet endast borde vara aktivt vid kriser och krig. Några respondenter framförde att de ansåg det vara problematiskt att ge statsstöd till företag engagerade i konceptet i fredstid, eftersom det skulle ge företagen otillbörliga konkurrensfördelar. Endast om konceptet skulle kunna ha en **egen inneboende konkurrenskraft**, oberoende av statsstöd, ansågs det enligt denna uppfattning vara möjligt att bedriva det även i vardagen.

Över huvud taget framhölls att konceptet för att kunna implementeras behöver **vara juridiskt korrekt och undgå en otillbörlig inkludering eller exkludering** av företag. Detta ansågs vara en utmaning framförallt vid fredstida förhållanden, alltså i konceptets planeringsfas och under gråzonssituationer, när vanliga lagar gäller. Under kriser, höjd beredskap och krig bedömdes staten ha större handlingsutrymme. Vissa respondenter hänvisade till att EU godkände **direktupphandlingar** under pandemin, varför de bedömde att detta även skulle kunna göras vid andra kriser eller krigsfara. Det framhölls vid intervjuerna att vid högsta beredskap och krig aktiveras fullmaktslagar om exempelvis förfogande av produktionsanläggningar, vilket ger staten större möjligheter att beordra produktion av det de behöver.

Ytterligare ett antal tänkbara utmaningar nämndes i sammanhanget. **Statsstöd till vissa utvalda företag i fredstid sågs som problematiskt** av konkurrensrelaterade skäl i och med såväl lagen om offentlig upphandling som EU-rätten. Av samma skäl sågs förslaget att bemanna produktionsanläggningarna med civilpliktig personal, vilket framförs i industriföretagens presentationsmaterial, av vissa respondenter som problematiskt. Förutom att snedvrیدا marknaden genom användandet

av gratis arbetskraft bedömdes det även som svårförenligt med arbetsmarknads-lagstiftningen. Även frågor relaterade till patent och immateriella rättigheter ansågs behöva redas ut.

Samtidigt som vissa respondenter lyfte dessa juridiska utmaningar framfördes också ett antal förslag till hur de eventuellt skulle kunna hanteras. Ett förslag var att **avgränsa konceptet till kriser, höjd beredskap och krig** och att låta avtalen gälla dessa situationer. Ett annat förslag var att – i likhet med länder som Frankrike och Finland – i högre grad **argumentera för undantag från lagstiftningen med hänvisning till behovet av nationell säkerhet**. Om det fungerar att gå runt upphandlingsregler och förbudet mot statsstöd i andra EU-länder (och även i EU som helhet under pandemin) så borde det fungera även i Sverige. Förutom att hämta inspiration från andra länder framfördes förslaget att undersöka förfarandet inom andra områden, exempelvis svenska forskningsfinansierare, där det satsas pengar på att bygga upp långsiktiga forskningsprogram med samverkan mellan akademien och näringslivet. Möjligen skulle det gå att efterlikna dessa förfaranden i syfte att utforma konceptet på ett konkurrensneutralt sätt. Dessa utmaningar sågs som en fråga om vilja snarare än bara strikta regler – följaktligen uttryckte vissa respondenter att Sverige borde våga testa regelverken för att få kunskap om vad som faktiskt kan göras och inte.

Även andra förslag framfördes för hur utmaningarna skulle kunna hanteras. Ett förslag gick ut på att **ge möjlighet för alla aktörer som vill att ansluta sig till konceptet**. Konceptet skulle också kunna utformas så att deltagande aktörer inte får några konkurrensfördelar, till exempel genom att bjuda in branschorganisationer istället för företag i planeringsfasen. Det framfördes också att det skulle gå att utforma utlysningar på sådant sätt att i praktiken endast ett litet antal aktörer kan skicka in anbud – exempelvis genom krav på leverans inom kort tid.

Respondenterna nämnde sammantaget en rad juridiska utmaningar och andra förutsättningar för konceptet. Samtidigt yttrades att det förvisso är lätt att identifiera problem, men att man ändå måste **börja någonstans**. Att börja med någon form av pilotprojekt, inom ett avgränsat område, ansågs kunna ge bättre kunskap om vilka utmaningarna faktiskt är och hur de kan hanteras. Det befarades kunna bli för tungrott att implementera konceptet i stor skala redan från början, med resultatet att det inte alls blir av. Inte minst framhölls risker med att ge ett stort ekonomiskt stöd till konceptet i ett alltför tidigt skede.

3.4.4 Sammanfattning av identifierade risker och förutsättningar

För att sammanfatta framfördes följande omständigheter under intervjuerna som förutsättningar för en lyckad implementering av konceptet flexibel beredskap:

- produktion:
 - en inhemsk infrastruktur för produktion
 - tillgång till erforderliga rå- och insatsvaror
 - på förhand framtagna ritningar och kravspecifikationer
- samhälle:
 - ett fungerande samhälle i stort, inklusive infrastruktur
 - en bibehållen statlig rådighet över försörjningsberedskapen, det vill säga att den inte ägs i för stor utsträckning av privata aktörer
 - att säkerhetsrelaterade problem är lösta
 - behovs- och förmågebild, för både offentliga och privata aktörer
 - förberedda certifierings- och dispensprocesser
 - en långsiktig finansiering och varaktigt engagemang
 - en formell struktur, inklusive erforderliga beslutsmandat hos berörda aktörer
- juridik:
 - egen inneboende konkurrenskraft om konceptet ska tillämpas aktivt även i vardagen
 - undvika otillbörligt stöd till enskilda företag
 - finna vägar för att hantera juridiska utmaningar rent allmänt, exempelvis genom att argumentera för undantag från gällande regelverk.

3.5 Ekonomiska aspekter

De ekonomiska frågorna stod inte i fokus för intervjuerna och endast ett fåtal synpunkter på området framfördes av respondenterna. Åsikterna gick isär vad gäller konceptets **kostnadsfördelning på olika aktörer**. En åsikt gick ut på att staten borde stå för finansieringen, medan en annan var att näringslivsaktörerna själva borde kunna stå för den om konceptet utgör en idé som de tror att det finns affärsmöjligheter i. Samtidigt framfördes olika juridiskt grundade invändningar mot förslaget att låta staten finansiera företagets tillverkning av produkter, vilket dock inte ansågs utesluta att staten står för kostnader kopplade till forskning och utveckling eller beredskapsarbetet i stort.

En implementering av konceptet bedömdes generera flera **olika typer av kostnader**. Förutom själva grundproduktionskostnaden uppskattades även diverse administrativa och planeringsrelaterade kostnader, som också kräver finansiering, tillkomma. Respondenterna nämnde även kostnader för de särskilda åtgärder som behöver vidtas för att göra konceptet så robust att det kan fungera under en så

extrem situation som krig (särskilda distributionslösningar, informations- och styrsystem, kommunikationsmedel, back up-lösningar med mera). Därtill nämndes kostnader relaterade till lager, personal och övningar.

Men samtidigt som konceptet kommer att generera kostnader ansågs dessa behöva sättas i relation till **kostnaden av att inte agera**, alltså att inte investera i försörjningsberedskapen. Ett eventuellt beslut om implementering eller inte av konceptet flexibel beredskap behöver sättas i relation till denna kostnad.

De ekonomiska frågorna behandlas mer djupgående i en **budgetuppskattning** utarbetad av industriföretagen, Region Stockholm och RISE. Beräkningen avser framförallt åren 2023-2025 och täcker kostnaderna för inrättandet av ett kansli och en ledningscentral, samt identifiering, etablering av samtliga hubbar och testkörning av ”några” av dem (totalt bedöms hela 53 hubbar behöva inrättas). Medan den totala kostnaden för uppbyggnaden av kansliet och ledningscentralen bedöms landa på 165-175 miljoner kronor, antas kostnaden för några av hubbarna (notera att det endast gäller några, inte alla) omfatta 240-260 miljoner kronor. Den totala fasta kostnaden för kansliet, ledningscentralen och hubbarna för år 2026-2030 beräknas till 100-110 miljoner kronor årligen.¹⁷

Förutom att inte kostnaden för alla hubbar är inräknade, samt att kostnaderna endast avser tiden fram till år 2030, har i budgeten även **utelämnats utgifter** för ”lokaler, insatsvaror, affärsmodell med företag, säkerhetsskydd, krigsplacering och förmågebyggande [...]”. Med andra ord har flera av de kostnader som nämndes av respondenterna inte tagits med i kalkylen.¹⁸

I linje med vad som framfördes under intervjuerna sätts emellertid de beräknade kostnaderna i relation till **kostnaden av att inte agera**. I samtal med RISE och Region Stockholm antas den potentiella besparingen vad gäller andningsskydd (klass FFP2) uppgå till tiotals miljoner kronor genom konceptet flexibel beredskap. Det antas i exemplet att bristen på sådana andningsskydd aldrig kommer att uppstå om den flexibla produktionen är på plats, samt att man skulle spara miljontals kronor på att ha förberedda avtal eftersom förberedda avtal antas innebära att inga tvister uppkommer.¹⁹

Region Stockholm har blivit stämt av flera företag som levererade skyddsmaterial till dem under pandemin. Ett antal sådana **tvister** pågår, och enligt RISE, Region Stockholms och industriföretagens budgetuppskattning för vad konceptet skulle kosta uppgår beloppen i tvisterna till miljontals kronor. Beloppen är inkluderade i budgetuppskattningen med motiveringen att stora kostnader skulle kunna undvikas om det finns avtal och specifikationer förberedda innan en kris, så att tvister om leveranser inte uppkommer. I skrivande stund är en tvist avgjord i tingsrätt: Den 30 maj 2022 föll domen i Stockholms tingsrätt i ett tvistemål mellan Region

¹⁷ ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm, 2022B.

¹⁸ ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm, 2022B.

¹⁹ ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm, 2022B.

Stockholm och ett stort internationellt företag. Region Stockholm beställde munskydd för ca 18,6 mnkr av företaget, men vid testning visade det sig att en alltför hög andel av munskydden inte uppfyllde de nödvändiga funktionskraven. Vidare var dokumentationen för munskyddens CE-märkning inte i ordning. Region Stockholm ställde därför in betalningen av fakturan. Baserat på den framlagda bevisningen ansåg Stockholms tingsrätt att munskydden var felaktiga och gav följaktligen Region Stockholm rätt att häva köpet.²⁰ Domen har överklagats av företaget.

²⁰ Stockholms tingsrätt, 2022.

4 Slutsatser

Det råder tämligen omfattande överlapp mellan resultaten av denna undersökning och den studie som genomfördes vid FOI 2021 om erfarenheterna av omställningar under coronapandemin.²¹ De lärdomar som identifierades i den studien gällde bland annat vikten av att på förhand etablera en struktur, att analysera samhällets behov samt att skapa långsiktighet och ekonomisk gångbarhet. Vad vi kan se överensstämmer dessa lärdomar med det som respondenterna sagt i föreliggande studie, vilket inte är förvånande då konceptet flexibel beredskap är en form av omställning av inhemsk produktion.

Det kan framstå som tilltalande att utforma försörjningsberedskapen mot bakgrund av en behovsanalys, där både offentliga och privata aktörer deltar, och att först därefter fatta beslut om vilka åtgärder som är lämpliga. En sådan analys lär dock ta åtskilliga år att genomföra på ett tillfredsställande sätt, särskilt som inte bara myndigheterna utan också företagen själva är behovsägare. Frågan är om krisberedskapen och totalförsvaret kan vänta så länge. Vissa lösningar behöver kanske falla på plats redan nu. Kanske är det också först när aktörerna börjar arbeta med dessa frågor konkret som de får verklig insikt i vilka behoven är och vilka förutsättningar av skilda slag som behöver tillgodoses. Ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt skulle kunna vara att först vidta åtgärder i det lilla, exempelvis genom att i form av ett pilotprojekt implementera konceptet flexibel beredskap, och att parallellt med detta på en bredare front analysera samhällets samlade behov. Vissa behov känner vi rimligen till redan i dag och dessa skulle kunna göras till föremål för ett pilotprojekt.

Den dokumentation som finns tillgänglig om konceptet flexibel beredskap – framförallt olika former av presentationsmaterial – är ganska allmänt hållen. Det går således att läsa in många olika idéer i de beskrivningar som ges av konceptet. Av denna anledning kan det framstå som tilltalande för en bred läsekrets, trots att de enskilda läsarna kan ha motstridiga föreställningar om hur konceptet bör utformas mer konkret. Som framgått så gör en diskussion kring begreppet på högre konkretionsgrad att begränsningar hos och förutsättningar för konceptet blir tydligare. Med andra ord är det viktigt att skilja på konceptet som abstrakt idé och hur det kommer att gestalta sig när det väl utövas av olika myndighets- och företagskonstellationer. I denna studie har vi identifierat ett antal begränsningar och förutsättningar, men frågan är hur mycket förståelsen av konceptet kan fördjupas med ytterligare studier av denna art. Kanske uppnås den nödvändiga konkretionen först genom ett pilotprojekt enligt ovan.

I sitt presentationsmaterial betonar industriföretagen konceptets innovationsaspekt. Även under intervjuerna antogs konceptet kunna innebära fler fördelar än bara beredskapsmässiga sådana. Innovationer är förvisso viktiga för Sveriges

²¹ Wedebrand m.fl. 2021.

internationella konkurrenskraft, men det går samtidigt att argumentera för att en stor del av det som behöver produceras för det militära eller civila försvarets behov vid kriser och krig är relativt enkla varor för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter samt hålla befolkningen mätt, varm och frisk. Om ett viktigt syfte är just innovation och internationell konkurrenskraft bör konceptet kanske inte främst betraktas och bedrivs som en verksamhet inom försörjningsberedskapen. Möjligen behöver då konceptet hanteras på annat sätt och de eventuella vinsterna för försörjningsberedskapen snarare ses som bieffekter.

För att kunna ta ställning till konceptets praktiska nytta behöver det förstås i ett större sammanhang. Vid vilka situationer ska det användas skarpt? Om konceptet ska vara till nytta inom totalförsvaret är det viktigt att planeringen beaktar krigets krav och inte begränsar sig till fredstida krissituationer. Här behöver hänsyn tas till flera för kriget specifika aspekter, däribland: krigsplacering av personal, kraftigt begränsade möjligheter till internationell handel, antagonister som skadar tillgångar och människor medvetet, statliga åtgärder i kraft av fullmaktslagarna som förfogande, ransonering, prisreglering och så vidare. I sitt presentationsmaterial verkar industriföretagen framförallt ta fasta på fredstida kriser. Men om endast sådana scenarier används i planeringen kan konceptet visa sig vara av begränsad nytta om Sverige hamnar i krig. Omvänt har även de fredstida kriserna sina särskilda karaktäristika som behöver beaktas, då staten har mindre handlingsutrymme innan beredskapen höjs. Det är ur detta perspektiv angeläget att inte bara fokusera på krig.

Det går att ifrågasätta förslaget i presentationsmaterialet att utforma konceptet mot bakgrund av de troligaste kriserna. Det är inte självklart att de scenarier som har störst sannolikhet att inträffa också är de som har störst potential att hanteras genom flexibel produktion. Av presentationsmaterialet framgår att konceptet är avsett att utgöra ett verktyg bland flera inom försörjningsberedskapen. Studiens respondenter var också eniga om att konceptet inte borde utgöra en heltäckande lösning på försörjningsberedskapen. Sammantaget bedömer vi därför att det finns behov av en fördjupande diskussion gällande när konceptet framstår som lämpligt och när istället andra åtgärder bör vidtas. En lämplig utgångspunkt är att börja med produkter som tillräckligt snabbt kan tillverkas i Sverige och som inte är lämpliga att lagra. Innebörden av dessa och kanske även andra principiella bedömningsgrunder behöver dock förstås på en mer konkret nivå.

Om konceptet flexibel beredskap implementeras kommer det att engagera en rad olika aktörer, inom både myndigheter och näringslivet. Vi bedömer därför att det kommer att behövas någon form av samordnande kraft som får aktörerna att dra i samma riktning. Det går att argumentera för att denna samordning inte endast behöver ske genom mjuka styrmedel baserade på frivillig efterlydnad. Vid vissa situationer kan en aktör behöva fatta beslut av mer definitiv art. Det gäller inte minst de gånger samhällets samlade behov inom olika sektorer överstiger konceptets förmåga att tillfredsställa dem. Här behöver någon form av prioriteringar ske

som inte kan lösas ut av de enskilda aktörerna själva eller ens deras respektive sektorsansvariga myndigheter. Av intervjuerna framgår emellertid att en hierarkisk styrning som denna inte är okontroversiell, även om flera respondenter uttryckte sitt stöd för denna tanke. Närmare bestämt tyckte respondenter inom vård- och omsorgssektorn att den statliga nivån saknade erforderlig kompetens om regionernas verksamheter för att kunna fatta dylika beslut. Till stöd för sin uppfattning åberopade respondenterna sina erfarenheter från pandemin. Om någon aktör ska ges mandat att utöva tvingande styrning inom ramen för konceptet kommer det följaktligen att krävas stor lyhördhet för alla inblandade aktörers perspektiv. Det kommer också att behöva vidtas åtgärder för att säkerställa att aktören/gruppen av aktörer har den kompetens som krävs för uppgiften, möjligen genom att låna in personal med erforderlig expertis. I annat fall lär konceptet inte uppfattas som legitimt.

En implementering av konceptet kommer att generera väsentliga utgifter. Dessa utgifter måste sättas i relation till de ekonomiska och icke-monetära kostnaderna av att inte stärka försörjningsberedskapen genom flexibel produktion och kostnaderna för eventuella alternativ till konceptet. Vad gäller de rent ekonomiska aspekterna har industriföretagen, RISE och Region Stockholm gjort en grov budgetuppskattning. Vi kan inte ta ställning till rimligheten i vare sig uppskattningen som sådan eller det räkneexempel som används. Vi noterar dock att kalkylen utelämnar flera kostnader. Vi noterar också att räkneexemplet förutsätter en uppkommen brist på andningsskydd. Om en dylik brist inte uppkommer igen kommer konceptet inte heller att innebära en ekonomisk besparing avseende denna produkt. Motsvarande gäller även alla andra typer av produkter. Vidare anser vi att det är tveksamt att inkludera de belopp som är i tvist i kalkylen eftersom de inte kommer att innebära någon kostnad för Region Stockholm om regionen vinner tvisterna (dock innebär de givetvis merarbete som skulle ha undvikits om det inte hade blivit någon tvist). Men även om konceptet inte innebär en direkt ekonomisk besparing vid dessa situationer, går det argumentera för att det inte desto mindre innebär en vinst för beredskapen, då samhället genom konceptet görs mer robust. Det kan också tilläggas att företag som verkar i Sverige också har ett egenintresse av att Sverige ska fortsätta existera och fungera. Därför är det inte orimligt att tänka sig att en viss del av kostnaderna för försörjningsberedskapen läggs på företagen, i synnerhet om konceptet även ska leda till nytta för dessa företag under normala omständigheter, när det inte råder kris eller krig.

Att ha förberedda planer, strukturer, beslutsvägar och avtal underlättar hanteringen av extrema situationer som kriser och krig. Denna slutsats är givetvis inte specifik för konceptet flexibel beredskap, utan en generell utgångspunkt för arbete med totalförsvar och krisberedskap samt lärdom av pandemin och andra kriser. Likväl utgjorde behovet av förberedelser som dessa ett återkommande tema under våra intervjuer med respondenterna, ett behov som lyfts också i den dokumentation som finns tillgänglig om konceptet.

Vidare vill vi lyfta att vår studie visar att det föreligger stora behov av att träffas över organisations- och sektorsgränserna, inklusive att öva hanteringen av kriser och krig tillsammans. Detta torde kunna utgöra grunden för ett inledande arbete för att implementera konceptet flexibel beredskap. Övningar är ett bra forum för olika aktörer att visa varandra vad de kan, vilka behov som föreligger och hur denna kunskap och dessa behov kan mötas till gagn för en stärkt försörjningsberedskap och ett fungerande totalförsvar.

Slutligen konstaterar vi att det krävs ett långsiktigt engagemang från både stat och företag för att ett sådant här koncept ska fungera. Det ska inte bara initieras samarbeten som fungerar just nu, de ska också fungera när de behövs, även om det är först om flera decennier. Staten behöver tillhandahålla både samordning och finansiering och inte minst löpande se över ingångna avtal med näringslivet. Det sistnämnda är viktigt till följd av företagets oförutsägbara och föränderliga natur.

5 Referenser

- ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm. 2022A. *Flexibel beredskap, koncept för försörjningsberedskap – readiness att tillverka bristprodukt*. PowerPoint-presentation daterad 2022-04-08.
- ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare, AB Volvo, RISE AB & Region Stockholm. 2022B. *Grov uppskattning av budget kring vad en etablering av tillverkningshubbar och koncept för Flexibel beredskap kostar år 2023, 2024, 2025*. PowerPoint-presentation daterad 2022-05-04.
- ABB Sverige, Saab AB, Mölnlycke Healthcare & AB Volvo. 2022C. *Modern och flexibel beredskap*. PowerPoint-presentation daterad 2022-03-24.
- Helfridsson, D., Lundstedt, M., Johansson, M. & Rither, Z. 2021. *Pandemin visade en ny väg för svensk försörjningsberedskap*. DN Debatt, Dagens Nyheter 2021-05-18.
- Ingemarsdotter, J. & Jonsson, D. 2019. Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring. FOI-R--4770--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- MSB. 2021. Planering för försörjning av varor och tjänster – En vägledning till myndigheter för en stärkt försörjningsberedskap. MSB1765. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Karlstad.
- Nordstrand, E. & Tavander, M. 2022. TOMS – en variant av SWOT analys. FOI-D--1128--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Forsvarsdepartementet, Stockholm.
- Region Stockholm, 2022. *Region Stockholm Command Center: Särskild insats för skyddsmaterial*.
- RISE, 2022. *Flexibel beredskap: Modersmjölkersättning. Leverera vid kris, höjd beredskap och ytterst i krig*. PowerPoint-presentation daterad 2022-09-14.
- Stenérus Dover, A-S., A. Odell, P. Larsson & J. Lindgren. 2019. Beredskapslagring. En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige. FOI-R--4644--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.
- Stockholms tingsrätt, 2022. Mål nr T 10775-20, dom 2022-05-30.
- Wedebbrand, C., Reichel, B. & Stenérus Dover, A-S. 2021. Omställningar under coronapandemin: Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser. FOI-R--5247--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm.

Bilaga 1: Intervjuguide

Nedan presenteras den intervjuguide som användes vid intervjuer med respondenter vid privata näringslivsorganisationer. En snarlik men något anpassad användes vid intervjuer med respondenter vid myndigheter och inom hälso- och sjukvårdssektorn.

1. Hur ser du på konceptets syfte? Handlar det bara om försörjningsberedskap, eller finns det även andra tänkbara vinster? Vad bör konceptet handla om?
2. Vilka för- och nackdelar ser du med konceptet – för både offentliga aktörer, näringsliv och samhället i stort? Vilka risker ser du med konceptet – för både offentliga aktörer och näringsliv?
3. På en allmän nivå, har du några idéer kring hur konceptet skulle kunna organiseras?
 - a. Hur kan konceptet byggas upp rent konkret? Kan man urskilja tydliga steg?
 - b. Vilken eller vilka aktörer kan ansvara för respektive steg?
 - c. Hur kan olika aktörer med särskilda och relevanta kompetenser kopplas samman?
 - d. Hur kan konceptet förvaltas och administreras? Av vissa företag, en branschorganisation eller en myndighet?
 - e. Vilka typer av försörjningshubbar kan etableras?
 - f. Var kan hubbarna etableras?
 - g. Hur kan konceptet förhålla sig till andra tänkbara försörjningslösningar, som lagring?
4. På en allmän nivå, har du några idéer kring hur styrning kan utövas inom konceptet?
 - a. Hur kan det se ut näringslivsaktörerna och hubbarna emellan?
 - b. Hur kan det se ut myndigheterna emellan?
 - c. Hur kan det se ut näringslivsaktörerna och myndigheterna emellan?
 - d. Har konceptet något särskilt att förhålla sig till i relation till styrningen inom totalförsvaret mer i stort?
 - e. Finns det behov av särskilda lösningar för att möjliggöra denna styrning?
5. Vilka typer av produkter kan framställas genom konceptet?
 - a. Hur kan det se ut under normala omständigheter respektive vid krig?
 - b. Efter vilka dimensioner skulle man kunna kategorisera produkttyperna – exempelvis material (som plast eller metall) eller sektor/område (som hälso- och sjukvård eller räddningstjänst)? Hur flexibelt bör projektet vara i termer av dessa dimensioner?
 - c. Regeringen har beslutat att tio särskilda beredskapssektorer och fyra beredskapsområden ska inrättas. På vilket sätt kan/bör konceptet tillgodose varubehovet inom dessa områden?
 - d. Hur kan tidsförhållandena se ut från uttryckt behov av en viss produkt till leverans?
 - e. Vilka kvantiteter kan vara möjliga per tidsenhet (timmar, dagar, veckor etc.)?

6. I planeringsskedet, innan en kris/ett krig har inträffat, vilka förutsättningar behöver uppfyllas för att konceptet ska kunna implementeras?
 - a. Vilka intressen behöver tillgodoses?
 - b. Vilken information behöver säkras, insamlas eller tillhandahållas?
 - c. Vilka resursmässiga, juridiska, personella och andra förutsättningar behöver tillgodoses?
 - d. Är några av dessa förutsättningar särskilt avgörande eller kritiska?
 - e. Hur skulle förutsättningarna kunna uppfyllas? Vem bör göra vad?
 - f. Finns det några tänkbara hinder för konceptets implementering i planeringsskedet?
 - g. Vad innebär detta i praktiken för möjligheterna att förlita sig på flexibel produktion inom försörjningsberedskapen?
7. I hanteringsskedet, exempelvis om dagens säkerhetspolitiska kris skulle förvärras, vilka förutsättningar skulle behöva uppfyllas för att konceptet ska kunna implementeras? Finns det några särskilda förutsättningar vid dessa situationer jämfört med planeringsskedet?
8. I planerings- eller hanteringsskedet, hur behöver de offentliga aktörerna formulera sina behov för att konceptet ska kunna implementeras?
 - a. Vilka rapporteringsvägar vore lämpliga för kommunikationen av dessa behov?
 - b. Bör behoven kommuniceras av respektive aktör eller hållas samman av en viss aktör?
9. I planerings- eller hanteringsskedet, vilket behov finns det av insatsvaror (inklusive råmaterial) för att konceptet ska kunna implementeras?
 - a. Hur skulle behovet kunna tillgodoses?
 - b. Vilka möjligheter finns det att använda alternativa material, eller återanvända material?
10. Finns det några tänkbara hinder för avsättningar av producerade varor på marknaden? Vem bör i så fall stå för de utgifter som inte kan täckas marknadsmässigt?
11. Finns det någon risk för konflikt mellan företagens uppfyllande av avtal i ordinarie produktion respektive krigsproduktion?
 - a. Hur skulle i så fall konflikten kunna hanteras?
12. Vill du framhålla någonting särskilt som faller utanför frågorna ovan?

Bilaga 2: TOMS-analys

I matrisen nedan anges resultaten från TOMS-analysen, sådana de antecknades vid workshoppen.

<p>TRYGGHETSFAKTORER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stor och bred kompetensbas i de fyra företagen. • Brett samförstånd i gruppen, gemensam bas. • Bredd och kompetens i industrisverige – har visat att det fungerar. • Övertygelse om att det är genomförbart. • Industrins omställningsförmåga. • Problemlösning, tvärvetenskaplig. • Sense of urgency. • Engagemang. • Hastigheten – det händer saker och det händer snabbt. • Finansiering finns just nu. • Gruppen och grupporganisationen. 	<p>OROSFAKTORER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intresseorganisationernas berättigande i förhållande till de fyra företagens initiativ. • Ej kärnverksamhet för företagen, begränsat med tid för projektet • Blir för tungrovt, svårt få spaden i backen. • Spänningar mellan aktörer på regional och nationell nivå. • Svårt med kontinuitet på längre sikt – tas taktpinnen upp när ett företag inte driver vidare? • Diskussion med interna jurister om att andra lagar än LOU är tillämpliga. • Omställning – få in Justitiedepartementet. • Resurser och kompetens – att navigera och inte köra i diket. • Att hantera förväntningar om att saker ska hända fort.
<p>MÖJLIGHETER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teknikutvecklingen inom 3D mm. Konzeptet jackar in bra. • Sverige har bred industriell förmåga. • Involvera andra aktörer – inkluderande och öppet. • Ukraina – ger ökat behov och intresse för försörjningsberedskap. • Politiskt sug efter resultat. • Ta tillfället i akt. • Innovationshöjden (samverka även i fredstid). • Finland-Sverige samarbete. • Litet land, snabbfotade + industriell förmåga (jmf USA). • Behovsmyndigheter/sektorsmyndigheter/beredskapsmyndigheter kan vara resurs. • Mer pengar. • Regeringsuppdrag. • SOU försörjningsberedskap. • 2:4-anslaget. 	<p>SVÄRIGHETER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialstyrelsen – regelverket otillräckligt – kompletteringar behövs • Att det blir för omständligt, för mycket utredning, för lite hands on • Statsstödsregler och andra konkurrensfrågor. • Finansiering. • Regelverk. • Patentfrågor, patent i ett produktionsperspektiv. • Vad händer med produktspecifikationerna efter en kris? • Vissa utredningar och uppdrag dröjer innan de blir färdiga. • Lagerhållning – förbrukning. • Politisk ängslighet för att fatta beslut och fatta fel beslut. • Vilken beredskapslagring ska vi ha? • Sektorsmyndigheternas arbete med näringslivet. • MSB växer. • Sammanhållande planering/system utifrån olika regeringsuppdrag till olika myndigheter. • Olika departement har kommit olika långt i totalförsvaret.

Bilaga 3: Case modersmjölksersättning

Eftersom industriföretagens material fokuserar på sjukvårdsmaterial – främst skyddsmaterial – utvecklade FOI tillsammans med MSB en caseövning gällande en helt annan produkt, modersmjölksersättning, som vi erbjöd företagen att arbeta med, för att undersöka om det skulle vara en lämplig typ av produkt för flexibel beredskap eller för någon annan metod.²² Övningen formulerades enligt nedanstående textruta.

En främmande makt har anfällt Sverige, det är krig och regeringen har beslutat om högsta beredskap samt föreskrivit om allmän tjänsteplikt. Landets gränser är i princip stängda, varför nästintill inga varor kan transporteras in i landet.

På grund av den rådande situationen behöver Sverige säkerställa tillgången till modersmjölksersättning. Detta försvåras av att flera delar av landet har problem med förorenat vatten till följd av anfallet mot landet. Efterfrågan på drickfärdig modersmjölksersättning (ej pulver) ökar därför.

Sverige har tillgång till själva produkten, men förpackningarna tillverkas vanligtvis utomlands eller i anläggningar som nu är ianspråktagna för annan produktion. Ni får därför i uppdrag från staten²³ att tillverka tillräckligt många förpackningar av drickfärdig modersmjölksersättning och se till så att de distribueras över hela landet.

Hur går ni tillväga för att lösa situationen? Hur ser processen ut för att nå denna produktion och distribution? Beskriv processen i steg, med särskild betoning på utmaningar som uppstår, hur ni löser dem, samt beroenden till andra aktörer och samhällssektorer (exempelvis el, transport, kommunikationer). Gör också en kalkyl.

Beskrivning av caseövning: Modersmjölksersättning.

Industriföretagen hade inte möjlighet att ta sig an uppgiften under april 2022 när fallet presenterades för dem. Istället gjorde RISE det, med fokus på en konceptuell lösning av problemställningen i första hand, snarare än beroenden och kalkyler. De presenterade sina resultat i september 2022. I det följande beskrivs de för denna rapport relevanta resultaten av RISE undersökning.

Det förpackningsmaterial som används till drickfärdig modersmjölksersättning är ett så kallat multimaterial, som består av kartong med barriärmaterial av aluminium och plast (polyeten), vilket klarar de extra höga hygienkrav som ställs. Förpackningsmaterialet är lämpligt att använda även till andra typer av livsmedel. Förpackningsmaterialet kräver en allt-i-ett-lösning vid tillverkningen av såväl

²² Efter publicering och tryck av rapporten upptäcktes vissa brister i föreliggande bilaga, såtillvida att det inte tillräckligt tydligt framgick att produktionen av förpackningar för drickfärdig modersmjölksersättning är en allt-i-ett-lösning. Bilagan reviderades i november 2022 i syfte att klargöra detta förhållande och i samband därmed infördes även vissa andra förtydliganden av produktionsprocessen och här beskrivna tillvägagångssätt för att säkerställa försörjningen av förpackningar.

²³ Eftersom utredningen om funktion med ansvar för den nationella samordningen inom försörjningsberedskapen vid framtagandet av fallstudien inte var klar specificeras inte här vilken statlig aktör som ger er uppdraget.

förpackning som livsmedel, där förpackningsmaterialet steriliseras, fylls med det sterila livsmedlet samt försluts. Denna allt-i-ett-lösning är en s.k. ultrahögtrycks (UHT)-behandling i en aseptisk miljö, vilket innefattar en UHT-/aseptikanläggning. Ur beredskapsperspektiv är en fördel med UHT-/aseptikbehandling att livsmedlen då kan förvaras i rumstemperatur i minst sex månader. Givet de förhållanden som specificeras i scenariot skulle flera lösningar inom konceptet flexibel beredskap kunna användas för att säkerställa tillräcklig produktion av förpackningar med drickfärdig modersmjölksersättning.

1. Tillverkningsberedskap genom privat/offentlig samverkan (lösningen linjerar diskussionerna inom Flexibel Beredskap och produktionshubbar)

I dagsläget finns brist på anläggningar som tillverkar denna typ av förpackningsmaterial för livsmedel inom Sveriges gränser. Däremot finns det produktionsanläggningar i landet som genom produktionsomställning skulle kunna tillverka sådant förpackningsmaterial. Lösningen skulle därför förutsätta en kartläggning med avseende på inhemska produktionsanläggningar med möjlighet att ställa om sin produktion till förpackningsmaterialet, utrustningsleverantörer, liksom försörjningen av råvaror och insatsvaror till produktionen (kartong, aluminiumfolie et cetera). Det kartläggande arbetet kan även behöva utveckla formerna för produktionsomställning tillsammans med identifierade aktörer. Dessutom skulle någon statlig aktör behöva teckna avtal med ett antal aktörer gällande exempelvis volymer och leveranser.

Under tillverkningen av materialet behöver också tillses att gällande lagstiftning och regelverk för material i kontakt med livsmedel (Food Contact materials, FCM) för den känsliga gruppen spädbarn uppfylls samt kraven för livsmedelssäkerhet. Det behöver även säkerställas att erforderliga lagringsmöjligheter upprättas och bibehålls över tid där förpackningsmaterialet har tillverkats. Materialet skulle även behöva distribueras till identifierade UHT-/aseptikanläggningar med produktion av drickfärdig modersmjölksersättning, där det också behöver säkerställas att viss lagring av förpackningsmaterial sker.

2. Flexibel beredskap genom uppbyggnad av avancerad produktionshubb för förpackningsmaterial

Denna lösning har flera gemensamma förutsättningar som nämns i punkten ovan, såsom kartläggning av aktörer med kompetens att tillverka förpackningsmaterialet, utrustningsleverantörer, tillsyn av FCM samt att livsmedelssäkerheten efterlevs, distribution av material till UHT-/aseptikanläggningar men även behovet av kompetensbärare för operativ uppbyggnad av den nya produktionshubben. Lösningen skulle även kräva att en statlig aktör finansierade uppdraget med en tillräcklig nationell produktionskapacitet. Detta innefattar även beräkning av vilken kapacitet som krävs (exempelvis i termer av antal rullar förpackningsmaterial) för den hubb som konverterar pappersrullar till förpackningsmaterial samt maskinparkens körtid och

bemannning med mera för att tillverka ett tillräckligt antal rullar med förpackningsmaterial per dygn. RISE forskare konstaterar att en viktig frågeställning i detta case, kopplat till uppbyggnad av produktionshubb, blir ledtiderna från idé till produktion. Lösningen skulle dessutom kräva både nya transportvägar och annan infrastruktur. I detta fall ställs även höga krav på hygien vid produktion då det gäller livsmedel till den känsliga gruppen spädbarn.

3. Lagerhållning av råvaror, insatsvaror och förpackningsmaterial

Lagerhållningen skulle förutsätta en kartläggning av strategiska platser för lagring av råvaror, insatsvaror och förpackningsmaterial till aseptiska förpackningar som bland annat kan användas till drickfärdig modersmjölksersättning. Det skulle krävas stora volymer förpackningsmaterial för att tillgodose de samlade behoven. Då beredskapen ska inriktas på att klara av minst tre månader med avskurna handelsvägar konstaterade RISE forskare att det krävs en kombination av lösningar där lagring av råvaror och insatsvaror som exempelvis kartong, aluminiumfolie och plast (polyeten) kan vara material av stor vikt för såväl dessa förpackningar som för andra livsmedelsförpackningar.

4. Kartläggning av potentiella leverantörer i Sveriges grannländer

Denna lösning skulle innebära inventering och avtalsskrivande med möjliga leverantörer av förpackningsmaterialet i länder i Sveriges närhet.

Summering och nästa steg

Det koncept som diskuterats inom ramen för flexibel beredskap linjerar i stort mycket väl med caset och dess uppsatta villkor. Genom en kombination av flera lösningar bedöms riskerna kunna spridas ut och följaktligen även samhällets sårbarheter minskas.

Slutligen menar RISE forskare att caseövningen med fördel kan fördjupas för att ta ett kompletterande helhetsgrepp som innefattar såväl kompetensförsörjningen som UHT-/aseptikanläggningen, inklusive sterila livsmedelsprodukter. Vissa av materialslagen som ingår i caset är viktiga ingångsmaterial till kritiska produkter varför en eventuell framtida studie skulle kunna inkludera materialprioritering på samhällsnivå.

Bilaga 4: Avslutade och pågående utredningar

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat nyligen färdiga och pågående utredningar samt pågående regeringsuppdrag med relevans för försörjningsberedskapen. Listan gör inte anspråk på att vara heltäckande. Dessa regeringsinitiativ innebär vissa osäkerheter, såtillvida att det är oklart vad utredningarna och uppdragen kommer att resultera i samt hur riksdag och regering kommer att reagera på dem. Vi kan därför inte dra några slutsatser kring vad MSB och andra myndigheter bör göra (eller inte göra) med anledning av dem. Att myndigheterna behöver förhålla sig till dem vid ett eventuellt beslut att implementera konceptet flexibel beredskap står dock enligt vår mening klart.

Nyligen avslutade utredningar

I det följande redovisas uppdrag utifrån följande funktioner eller samhällssektorer:

- struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar
- hälsa, vård och omsorg
- livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- personalförsörjning.

Struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Regeringen beslutade i augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare som skulle analysera och föreslå en **struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå** (dir. 2018:79). I december 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 1 mars 2022 (dir. 2019:98). Utredningen, som antog namnet Utredningen om civilt försvar, överlämnade den 1 mars 2021 betänkandet Struktur för ökad motståndskraft SOU 2021:25.

Efter att nämnda betänkande remitterats **presenterade regeringen i maj 2022 en myndighetsreform** för civilt försvar och krisberedskap. Reformen avser beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och civilområden. Regeringen planerar att besluta om en ny beredskapsstruktur för statliga myndigheter som innebär att samverkansområdena tas bort och ersätts av tio beredskapssektorer. Vidare ska utpekade myndigheter samt länsstyrelserna bli beredskapsmyndigheter. Regeringen meddelade även att man tillsätter ett tvärsektorielt näringslivsråd för totalförsvar och krisberedskap. Rådet ska vara ett rådgivande forum på strategisk nivå där staten och näringslivet kan utbyta information om frågor som är viktiga för totalförsvaret och krisberedskapen. Det ska bestå av representanter från privata och offentliga aktörer. Rådet ska vara verksamt under innevarande försvars-inriktningsperiod. Den nya myndighetsstrukturen träder i kraft den 1 oktober 2022.

Hälsa, vård och omsorg

Hälso- och sjukvårdens beredskap. Regeringen beslutade i augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas. Utredningen, som antog namnet Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, lämnade två delbetänkanden. Den 1 april 2020 lämnades delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23) och den 31 mars 2021 delbetänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19). Utredningen överlämnade enligt uppdraget i februari 2022 slutbetänkandet Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga, (SOU 2022:6).

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Kartläggning av vattenförekomster. Regeringen gav i december 2021 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att kartlägga vattenförekomster utifrån ett sårbarhetsperspektiv. Uppdraget var ett led i att öka förutsättningarna för en robust dricksvattenproduktion och avloppshantering. Sveriges geologiska undersökning skulle bistå Havs- och vattenmyndigheten med nödvändigt stöd för att genomföra uppdraget. Havs- och vattenmyndigheten skulle i genomförandet inhämta underlag och synpunkter från länsstyrelserna, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. Vid behov skulle information inhämtas från andra myndigheter, relevanta aktörer, berörda branscher och näringslivsorganisationer. Uppdraget redovisades som beslutat i mars 2022.

Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening. Regeringen gav i december 2021 Kemikalieinspektionen i uppdrag att kartlägga och analysera tillgången till kemikalier för vattenrening. Uppdraget var ett led i att öka förutsättningarna för en robust dricksvattenproduktion och avloppshantering. Kemikalieinspektionen skulle utföra uppdraget i samverkan med Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, MSB samt Kommerskollegium. Som beslutat slutredovisades uppdraget i maj 2022.

Personalförsörjning

Personalförstärkningar vid höjd beredskap. För att påbörja ett arbete att se över den framtida personalförsörjningen inom det civila försvaret beslutade regeringen i juli 2021 att MSB översiktligt skulle bedöma och redovisa behovet av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet för att nödvändig verksamhet ska kunna upprätthållas vid höjd beredskap och krig. MSB skulle bedöma var det finns behov av särskilda åtgärder för att säkra personalbehoven inom de verksamhetsområden som är av central betydelse för att uppnå målet med det civila försvaret. Bevakningsansvariga myn-

digheter skulle bistå MSB med analysunderlag i form av översiktliga bedömningar. MSB skulle samarbeta med Försvarsmakten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk samt andra relevanta aktörer i genomförandet av uppdraget. Uppdraget redovisades som beslutat den 29 april 2022.

Pågående utredningar

I det följande redovisas uppdrag utifrån följande funktioner eller samhällssektorer:

- hälsa, vård och omsorg
- livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- transporter
- industri
- samordning av försörjningsberedskapen.

Hälsa, vård och omsorg

Statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården. Regeringen gav i december 2021 Socialstyrelsen i uppdrag att inom myndigheten utveckla ett arbete för ett samlat statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt ytterst i krig. Uppdraget innebär en långsiktigt kunskapsstödande roll kring samordning, kartläggning och strävan efter robusthet i försörjningskedjor av läkemedel och medicintekniska produkter samt att aktivt verka för en förmågehöjning av försörjningen inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår också att utveckla nationella samverkansstrukturer som syftar till att stärka arbetet med försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården. I detta arbete ska även företag inom läkemedel och medicintekniska produkter beaktas. I ett initialt skede ska en förstudie genomföras där förutsättningarna för dessa samverkansstrukturer analyseras så att ansvarsprincipen kan bibehållas. Uppdraget delredovisas senast den 22 juni 2022 och slutredovisas senast den 31 december 2023.

Regionernas beredskap för försörjning av viktiga produkter. Som en utvidgning till ovan nämnda regeringsuppdrag beslutade regeringen i september 2022 om ett tillägg inom ramen för uppdraget. Socialstyrelsen fick i uppdrag att kartlägga och analysera regionernas beredskap när det gäller läkemedel, medicinteknik och personlig skyddsutrustning samt de system som säkrar tillgången på dessa produkter. Dessutom ska myndigheten redovisa nuvarande och planerade kostnader för beredskapen. Redovisningen av uppdraget kommer ge regeringen underlag till det fortsatta arbetet med att stödja regionerna i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen för att på så sätt stärka Sveriges civila försvar. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

Beredskap för försörjning av så kallade dosdispenserade läkemedel. Läkemedelsverket fick i januari 2022 i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå åtgärder för att säkerställa att det finns en beredskap för försörjning av så kallade dosdispenserade läkemedel. Sådana läkemedel ges bland annat till personer med behov av regelbunden medicinering som har svårt att klara sin läkemedelshantering själva. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

Kartläggning av den svenska läkemedelsproduktionen. Regeringen gav i januari 2022 Läkemedelsverket i uppdrag att genomföra en kartläggning avseende den svenska läkemedelsproduktionen. Uppdraget är en del i det nordiska samarbete inom ramen för Nordiska ministerrådet som syftar till att kartlägga den nordiska produktionen av läkemedel. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2023.

En nationell lägesbild över humanläkemedel respektive relevanta medicintekniska produkter. Regeringen gav i februari 2022 Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten i uppdrag att i samarbete göra en förstudie om åtgärder för att Läkemedelsverket ska kunna sammanställa en nationell lägesbild över tillgång, lokalisering och förbrukning av humanläkemedel respektive relevanta medicintekniska produkter i Sverige. Vid genomförandet av uppdraget ska Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten föra en dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer. En redovisning av förstudien om läkemedel lämnas senast den 28 februari 2023. En delredovisning av förstudien om medicintekniska produkter ska lämnas senast den 31 mars 2023 och en slutredovisning senast den 31 oktober 2023.

Omvärldsbevakning i fråga om humanläkemedel och relevanta medicintekniska produkter. Regeringen gav i februari 2022 Läkemedelsverket i uppdrag att utveckla en löpande omvärldsbevakning i fråga om humanläkemedel och relevanta medicintekniska produkter i syfte att på kort och lång sikt kunna förebygga och hantera förändringar i tillgången på produkterna så att Sveriges försörjningsberedskap stärks. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2023.

Öppenvårdsapotekens beredskap. Regeringen uppdrog i juli 2022 åt Läkemedelsverket och Socialstyrelsen att börja arbeta med att stärka öppenvårdsapotekens beredskap för att lämna ut läkemedel från apotek. Arbetet omfattar recept- och hjälpmedelsexpedition samt hantering av rekvisitionsbeställningar till vårdaktörer. Receptfria läkemedel omfattas inte. Uppdraget ska genomföras i samtal med regionerna, E-hälsomyndigheten, Socialstyrelsen och MSB samt andra relevanta myndigheter. Uppdraget förutsätter samtal med företrädare för öppenvårdsapoteken och partihandlarna. Uppdraget ska delredovisas senast den 1 februari 2023 och slutredovisas senast den 31 december 2023.

Egenberedskap. Regeringen uppdrog i juli 2022 åt Socialstyrelsen att tillsammans med Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV), MSB och E-hälsomyndigheten ta fram information och rekommendationer om

hushållens egenberedskap. Det gäller läkemedel, medicintekniska produkter och annat förbrukningsmaterial som används vid stabil läkemedelsbehandling eller annan stabil behandling vid kronisk sjukdom eller kroniskt tillstånd. Socialstyrelsen hämtar in synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner, apoteksbranschen samt patient- och yrkesorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2022.

Ett system med beredskapsapotek. Regeringen gav i juli 2022 TLV, Läke-medelsverket och E-hälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans analysera och lämna förslag om utformningen av ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt system med beredskapsapotek. Systemet ska tillgodose allmänhetens behov av läkemedel under en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig. Vid genomförandet av uppdraget ska även apotekens betydelse för hälso- och sjukvårdens och det militära försvarets läkemedelsförsörjning beaktas. Vidare ska beröringspunkter mellan humanläkemedel och läkemedel till djur beaktas. TLV, Läke-medelsverket och E-hälsomyndigheten ska när uppdraget utförs inhämta synpunkter från och föra dialog med andra berörda aktörer såsom Socialstyrelsen, MSB, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och andra berörda myndigheter, regioner, kommuner och aktörer på apoteksmarknaden samt med Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10). Uppdraget förutsätter en nära och kontinuerlig dialog med Apoteket AB mot bakgrund av utredningens förslag om samhällsuppdrag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2023.

Regeringen har den 26 juni 2022 presenterat en lagrådsremiss och flera myndighetsuppdrag som syftar till att ytterligare stärka arbetet bland annat vad gäller tillgången till sjukvårdsprodukter. I lagrådsremissen *Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap* föreslår regeringen flera lagändringar som syftar till att stärka hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. Händelser under senare år, bland annat pandemin, har visat att den lagerhållning av sjukvårdsprodukter som kommuner och regioner har haft inte varit tillräcklig. Mot bakgrund av detta föreslås ett förtydligande i hälso- och sjukvårdslagen som innebär att sjukvårdsprodukter ingår i den utrustning som ska finnas där det bedrivs hälso- och sjukvård. Med sjukvårdsprodukter menas läkemedel, medicintekniska produkter, personlig skyddsutrustning, livsmedel för speciella medicinska ändamål och tillverkningsmaterial. Detta kommer även att underlätta Inspektionen för vård- och omsorgs (IVO:s) tillsyn i och med att det blir lättare att bedöma om kraven följts. Öppenvårdsapoteken ska få en lagerhållningsskyldighet. Det är något som saknats efter omregleringen av apoteksmarknaden. Apoteken ska ha tillräckliga lager för att kunna expediera så många konsumenter som möjligt direkt. Lagerhållningen på apoteken kommer att följas upp genom att TLV avses få i uppdrag att regelbundet mäta apotekens direktexpedieringsgrad. På så sätt kommer man att få en bild av hur apotekens lagerhållning utvecklas. Lagrådsremissen innehåller även en bedömning om att Apotek Produktion & Laboratorier AB (APL) bör få ett utökat samhällsuppdrag som innebär att bolaget ska kunna utföra sitt samhällsuppdrag

även under fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig samt ett avsnitt om behovet av lagerhållning hos regioner och kommuner. APL har som huvudsaklig uppgift att tillverka och tillhandahålla läkemedel som är anpassade till en enskild patient, klinik, djur eller djurbesättning eller tillverkas i små serier. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen. Enligt regeringens uppdrag ska Livsmedelsverket tillsammans med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) fortsätta det arbete som inletts för att bygga upp en livsmedelsberedskap. Bland åtgärderna ska det bl.a. ingå att kartlägga strategiska varor för livsmedelskedjans funktionalitet, identifiera totalförsvarsviktig verksamhet i livsmedelskedjan, analysera livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter samt inleda utvecklingen av en metod för att mäta mängden livsmedel som flödar i det nationella livsmedelssystemet. Vidare ska företagens förmåga att kunna leverera varor och tjänster under höjd beredskap kartläggas och analyseras. Samarbetet med Finland och Norge ska vidareutvecklas. Livsmedelsverket ska bidra till att samhällets förmåga att upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen stärks. Myndigheterna ska ta fram en gemensam redovisning av vidtagna åtgärder, uppnådda resultat och förslag på fortsatt inriktning för det arbete som Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA genomfört. Den gemensamma redovisningen ska lämnas av Livsmedelsverket senast den 22 februari 2023.

Dricksvattenförsörjning. Enligt regeringens uppdrag ska Livsmedelsverket fortsätta att utveckla stödet till kommunernas arbete med dricksvattenförsörjning genom olika åtgärder. Dels sådana som under höjd beredskap minskar sårbarheten för tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier, dels åtgärder för standardisering av reservdelar. Samarbetet med Finland och Norge ska utvecklas. Livsmedelsverket ska tillsammans med länsstyrelserna utveckla frågor om regional prioriteringsförmåga avseende nödvatten och utveckla stöd för länsstyrelsernas vägledning till kommunernas arbete med kontinuitetsplanering för dricksvattenförsörjning under höjd beredskap. Vidare ska arbetet med dricksvattenförsörjning i det civila försvaret fortsätta att utvecklas inom pågående arbete med nationell samordning av dricksvattenfrågor (N2019/03236). Vidtagna åtgärder, uppnådda resultat och förslag till fortsatt arbete för att stärka dricksvattenförsörjningen åren 2023–2024 till ska redovisas senast 22 februari 2023.

Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan. Enligt regeringens uppdrag ska Livsmedelsverket för leden efter primärproduktionen tillsammans med berörda företag och andra relevanta aktörer arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation under svåra fredstida förhållanden eller höjd beredskap och då ytterst krig. Under perioden

2021–2023 kan arbetet t.ex. vara att förbereda branschöverenskomna hanteringsåtgärder som vid behov snabbt kan tillämpas. Arbetet kan kompletteras med utbildningsinsatser. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

En utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen. Regeringen beslutade i maj 2022 att en särskild utredare (dir. 2022:33) ska föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan. Förslagen ska utgöra en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

En starkt förmåga att leverera vattentjänster. Regeringen beslutade i augusti 2022 att en särskild utredare (dir. 2022:127) ska se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Syftet med uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Förutsättningar för livsmedelsförsörjning i kommuner och regioner. Regeringen gav i september 2022 Statskontoret i uppdrag att analysera kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap inom sina verksamhetsansvar och vid behov föreslå åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till att stärka förmågan till livsmedelsförsörjning inom uppbyggnaden av det civila försvaret. Uppdraget ska delredovisas muntligt senast den 31 maj 2023 och slutredovisas senast den 3 oktober 2023.

Transporter

Strategiska insatsvaror. Regeringen gav i mars 2022 Trafikverket i uppdrag att lämna en redogörelse för vilka olika typer av materiel som bör definieras som strategiska insatsvaror och lämna förslag på hur tillgången till dessa varor ska säkerställas vid såväl normala omständigheter som vid fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig för att myndigheten ska kunna uppfylla sina åtaganden med att bygga, underhålla och driva statliga vägar och järnvägar. Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikverket föra en dialog med övriga transportmyndigheter, med Forsvarsmakten och MSB samt med andra relevanta aktörer och pågående utredningar som exempelvis Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65). Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2022.

Industri

Varor och tjänster med väsentlig betydelse i ett försörjningsperspektiv. Regeringen beslutade i juni 2022 att en särskild utredare (dir. 2022:72) ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Samordning av försörjningsberedskapen

Nationell samordning för försörjningsberedskapen. Regeringen beslutade i september 2021 att en särskild utredare (dir. 2021:65) ska analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Förslagen ska syfta till att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.



ISSN 1650-1942

www.foi.se