

Privat-offentlig samverkan: en väg till utveckling av en långsiktig strategi för Sveriges försörjningsberedskap?

ELIN AXELSSON & SIRI WESTERMARK |
AVDELNINGEN FÖR RISKHANTERING OCH
SAMHÄLLSSÄKERHET | LTH | LUNDS UNIVERSITET



**Privat-offentlig samverkan: en väg till utveckling av en långsiktig
strategi för Sveriges försörjningsberedskap?**

Elin Axelsson & Siri Westermark

Lund 2021

Titel: Privat-offentlig samverkan: en väg till utveckling av en långsiktig strategi för Sveriges försörjningsberedskap?

Title: Public-private partnerships: an approach to develop a long-term strategy for security of supply in Sweden?

Författare: Elin Axelsson & Siri Westermark

Antal sidor: 53

Illustrationer: Elin Axelsson

Sökord

Försörjningsberedskap, Privat-offentlig samverkan, POS

Keywords

Security of supply, Public-private partnership, PPP

Abstract

During recent history, Sweden has experienced several resource-intensive crises. For example, the Västmanland wildfire in 2014 and latest the Covid-19 pandemic. During these crises, those who were managing the crisis incurred a shortage of supplies. To ensure that such a lack of resources does not arise in the future, it is beneficial for Sweden to evaluate and develop a new strategy to ensure security of supply during a disruption. The purpose of the thesis is to clarify the prerequisites for public-private partnerships (PPP) and how Sweden's strategy for security of supply could be adjusted with PPP. By performing a literature study (scoping study) and an interview study, a model of how PPP could be implemented to strengthen Sweden's future strategy for security of supply was created. Furthermore, the conclusion indicates that the good will of people, economic compensation and production contingency are the strongest incentives for private actors to participate in PPP for security of supply. Along with having a say in the matter when the new strategy is developed.

© Copyright: Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering
Lund University, Lund 2021

Avdelningen för Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet,
Lund 2021.

Riskhantering och samhällssäkerhet
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

<http://www.risk.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60

Division of Risk Management and Societal Safety
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

<http://www.risk.lth.se>

Telephone: +46 46 222 73 60

Förord

Vi vill rikta ett stort och varmt tack till följande personer för deras hjälp och stöd under arbetets gång:

Tove Frykmer, för en mycket god handledning.

Intervjupersonerna, för att de avsatte tid samt engagemang till att besvara våra frågor.

Charlotte Westermarck och Michael Axelsson, för korrekturläsning.

Våra exjobbskamrater i Rh19, för givande diskussioner, uppmuntran och god fika.



Sammanfattning

Sverige har under det senaste decenniet upplevt flera resurskrävande kriser, däribland Västmanlandbranden 2014 och nu senast covid-19-pandemin. Under dessa kriser uppkom en brist på materiel och skyddsutrustning för de som arbetade med hanteringen av krisen. För att säkerställa att liknande bristsituationer inte uppstår i framtiden bör Sveriges försörjningsberedskap utvärderas och moderniseras för att fungera bättre vid störningar.

Det övergripande syftet med examensarbetet är att förtydliga förutsättningarna för privat-offentlig samverkan (POS) och hur Sveriges krisberedskap skulle kunna anpassas med denna strategi. Syftet är vidare att bidra till kunskapsutvecklingen genom att belysa och skapa ett intresse för POS som en del av försörjningsberedskapen. Målet med rapporten är att kartlägga och belysa ett alternativt sätt att hantera kriser i förhållande till mer statiska system vilka är ämnade för specifika kriser, såsom beredskapslager för en pandemi.

De frågeställningar som besvaras i examensarbetet är:

Fråga 1: Hur skulle privat-offentlig samverkan kunna utformas för att stärka Sveriges framtida försörjningsberedskap?

Fråga 2: Vilka faktorer påverkar privata aktörers vilja att engagera sig eller sluta avtal kring resursförsörjning?

Två av rapportens mest centrala avgränsningar är att samhällsbärande tjänster samt försörjningsberedskap i krigstid inte behandlas. Istället har examensarbetet utgångspunkt i covid-19-pandemin och belyser problematiken med brister i fysiska materiella resurser som kan hanteras genom produktion.

För att besvara frågeställningarna genomfördes en litteraturstudie och en intervjustudie. Litteraturstudien var delvis strukturerad som en scoping study där databaserna Scopus och LUBsearch användes. I intervjustudien deltog åtta aktörer som på olika sätt varit delaktiga under hanteringen av covid-19-pandemin. Både offentliga och privata aktörer intervjuades för att belysa båda parter perspektiv.

Mycket av informationen från litteraturen och intervjuerna är samstämmig, men det finns vissa meningsskiljaktigheter. Utifrån litteraturen utformades ett teoretiskt ramverk som låg till grund för det analytiska ramverk som senare användes vid analysen av intervju svaren. Baserat på de två studierna utformades en modell för hur POS skulle kunna utformas för att besvara frågeställning 1.

Modellen baseras på deltagarnas frivillighet. Den initieras med en kartläggning från offentlig sida som utmynnar i bildandet av ett näringslivsforum per region. Förhoppningsvis skulle kartläggningen kunna generera kännedom om vilka företagsresurser som finns inom varje region. I näringslivsforumet kan sedan en diskussion kring försörjningsberedskap föras samt att efterfrågan och tillgång på produkter som kan behövas vid en kris matchas.

Näringslivsforumet kan sedan utmynna i beredskapsavtal med några utvalda företag. Andra viktiga aspekter, med näringslivsforumet, är att möjliggöra ett kunskapsutbyte mellan aktörerna och etablera kontaktvägar inför kriser. Eftersom arbetet med POS sker inom respektive region är vår bedömning att en nationell funktion som kontrollerar arbetet och som har en helhetssyn för landet kan behövas.

Arbetet med att etablera POS kommer troligtvis inte vara problemfritt. Mycket resurser kan komma att krävas för arbetet med bland annat kartläggning och upphandling. Vidare är strategin ”just in time” idag utbredd bland företag och därför kan det bli en utmaning att få företag att även kalkulera beredskap parallellt med optimering.

Sammanfattningsvis tror vi att POS skulle kunna utformas enligt den modell som presenterats ovan och på så sätt stärka Sveriges strategi för försörjningsberedskap. Som svar på frågeställning 2 är det vår bedömning att den goda viljan, ekonomisk ersättning, kontinuitet i produktion och att ha en röst i utformningen av försörjningsberedskapen sannolikt är det som mest skulle främja ett ökat intresse från privata aktörer.

Summary

During recent history, Sweden has experienced several resource-intensive crises. For example, the Västmanland wildfire in 2014 and latest the Covid-19 pandemic. During these crises, those who were managing the crisis incurred a shortage of supplies. To ensure that such a lack of resources does not arise in the future, it is beneficial for Sweden to evaluate and develop a new strategy to ensure security of supply during a disruption.

The general purpose of the thesis is to clarify the prerequisites for public-private partnerships (PPP) and how Sweden's strategy for security of supply could be adjusted with PPP. Furthermore, we aim to contribute to the discussion by illuminating and creating an interest in PPP as a part of the societal preparedness. The goal of this thesis is to map and highlight an alternative way to manage resource supply in crises, preferable to static systems intended for one given disruption. An example being emergency stockpile for a pandemic.

The research questions answered in the thesis are:

RQ 1: How could PPP be implemented to strengthen Sweden's future strategy for security of supply?

RQ 2: What factors influence private actors' inclination to engage in or to conclude contingency agreements regarding security of supply?

Two of the delimitations of the thesis is that PPP for critical infrastructure was excluded and nor was security of supply during war time covered. The thesis scope emanated from the hardships during the Covid-19 pandemic and highlights a lack of physical resources, a problem that could be solved by production.

In order to answer the research questions a literature study and an interview study were carried out. The literature study was partly a systemic scoping study in the databases Scopus and LUBsearch. The interview study consisted of eight interviews, both public and private actors participated. All participants had taken part of the collective management of the Covid-19 pandemic.

A vast amount of information in the literature was consistent with evidence gained during the interviews. However, there were some slight differences noted. Based on the literature, a theoretical framework was created. This framework underlies the analytical framework that was used at a later stage, whilst analyzing the interview responses. Based on the information from the two studies, a model on how PPP could be formed to strengthen the security of supply in Sweden was created to answer RQ1.

The model is based on the participants taking part voluntarily and is initiated by a public actor. The first step is to map all the business resources in the region and thereafter they should create a business council. The role of the council is to create a space for dialogue about security of supply and enable matching of supply and demand for resources needed in various crises. The outcome of the aforementioned actions should be to conclude contingency agreements regarding security of supply with some business. Other important aspects of the business council include exchanging knowledge and experiences as well as creating new relationships between public and private actors prior to disruptions. Since the PPP will be established on a regional level, we believe that there is a need for a national actor that controls the councils' work and has a holistic perspective of the system.

To establish a working PPP there will probably be some difficulties. A lot of resources, in terms of manpower, will be needed to implement the mapping of business resources and to conduct the procurement processes. In addition, a lot of businesses are run by the 'just in time' method and it therefore, may be difficult to motivate them to prioritize societal preparedness over optimization.

In conclusion, we believe that PPP could be designed as per the presented model and hence strengthen Sweden's security of supply. To answer RQ2, we believe that the good will of people, economic compensation and production contingency are the strongest incentives for private actors to participate in PPP for security of supply. Along with having a say in the matter when the new strategy is developed.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1. Syfte och mål	1
1.2. Frågeställningar	1
1.3. Avgränsningar	1
1.4. Rapportens disposition	2
2. Bakgrund	3
2.1. Sveriges krisberedskap	3
2.2. Företagens roll i försörjningsberedskapen - då och nu	4
2.3. Privat-offentlig samverkan	5
3. Metod	7
3.1. Litteraturstudie	7
3.2. Intervjustudie	12
4. Teoretiskt ramverk	13
4.1. Struktur	15
4.2. Initiativ och ledarskap	16
4.3. Incitament	17
4.4. Lagstiftning	19
4.5. Andra länder	19
5. Resultat och analys av intervjustudie	23
5.1. Struktur	23
5.1.1. Dialog	26
5.1.2. Finansiering	27
5.2. Initiativ och ledarskap	28
5.3. Incitament	28
5.3.1. Certifiering	29
5.4. Lagstiftning	30
6. Diskussion	33
6.1. En modell för utformningen av POS i svensk försörjningsberedskap	34
6.2. Finansiering	37
6.3. Faktorer som påverkar aktörers vilja att delta	37
6.4. Problematisering	38
6.5. Författarnas påverkan, osäkerheter och bias	40
7. Slutsatser	43
7.1. Förslag på fortsatta studier	43

Referenser	45
Övrig läst litteratur	48
Bilaga A - Fördelning litteraturkällor	49
Bilaga B - Intervjuguider	51

1. Inledning

Sverige har under det senaste decenniet upplevt flera resurskrävande kriser, däribland Västmanlandbranden 2014 och nu senast covid-19-pandemin. Under de ovan nämnda kriserna har det uppkommit brist på materiel och skyddsutrustning för de som arbetat med hanteringen av krisen (Sjökvist, 2015; Saarinen & Johansson, 2020). För att försäkra sig om att liknande bristsituationer inte uppstår i framtiden bör Sveriges försörjningsberedskap ses över och moderniseras för att fungera vid störningar. Försörjningsberedskap har inte en fastslagen svensk definition, men Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i en rapport föreslagit att det ska innebära förmågan att vid kris eller krig förse befolkningen med varor och tjänster väsentliga för fortlevnad. Samt förmågan att förse samhällsviktiga verksamheter med varor och tjänster för att de ska kunna bibehålla sin funktion (Stenérus Dover, Odell, Larsson, & Lindgren, 2019). Under covid-19-pandemin visades stor vilja från privata aktörer att tillgodose samhället med nödvändig skyddsutrustning (Hedberg & Olsson, 2020). Grunden i denna rapport är att undersöka om viljan från privata aktörer skulle kunna tillvaratas och bli en del av Sveriges framtida försörjningsberedskap. I arbetet undersöks hur en sådan privat-offentlig samverkan i så fall skulle kunna utformas samt vilka incitament privata aktörer har för att ingå samverkan med offentliga aktörer inom området försörjningsberedskap.

1.1. Syfte och mål

Det övergripande syftet med examensarbetet är att förtydliga förutsättningarna för privat-offentlig samverkan (POS) och hur Sveriges krisberedskap skulle kunna anpassas med denna typ av strategi. Syftet är vidare att bidra till kunskapsutvecklingen genom att belysa och skapa ett intresse för POS som en del av försörjningsberedskapen.

Målet med rapporten är att kartlägga och belysa ett alternativt sätt att hantera kriser på i förhållande till mer statiska system vilka är ämnade för specifika kriser, såsom beredskapslager för en pandemi.

1.2. Frågeställningar

De frågeställningar som vi har för avsikt att besvara i den mån det är möjligt är:

Fråga 1: Hur skulle privat-offentlig samverkan kunna utformas för att stärka Sveriges framtida försörjningsberedskap?

Fråga 2: Vilka faktorer påverkar privata aktörers vilja att engagera sig eller sluta avtal kring resursförsörjning?

1.3. Avgränsningar

Det finns många händelser som sprider sig globalt och som kan påverka försörjningsberedskapen på grund av importberoenden, trots detta avgränsar vi oss till Sveriges nationella beredskap. Vi avgränsar oss även från att beröra krig eftersom förutsättningarna skiljer sig mycket från kris och dessutom blir annan lagstiftning aktuell. Då samverkan för samhällsbärande funktioner och tjänster såsom livsmedelsförsörjning och el- och vattenförsörjning redan är etablerad avgränsar vi oss även från dessa. I förevarande rapport behandlas brister på fysiska, materiella resurser, vilka kan förhindras genom produktion.

1.4. Rapportens disposition

- Kapitel 1: Inledning med syfte, mål och avgränsningar. Även arbetets frågeställningar som ämnas besvaras presenteras här.
- Kapitel 2: Bakgrund med information som behövs för att förstå det fortsatta arbetet.
- Kapitel 3: Metod där arbetsgången presenteras.
- Kapitel 4: Under rubriken teoretiskt ramverk presenteras resultatet av litteraturstudien som ligger till grund för intervjustudien.
- Kapitel 5: Resultat och analys av intervjustudie. Här sammanställs resultatet från intervjuerna utifrån det teoretiska ramverket.
- Kapitel 6: Diskussion med reflektioner kring vad som erhållits från litteratur- och intervjustudien. Vidare presenteras vårt förslag på hur POS kan utformas.
- Kapitel 7: Slutsatser och förslag på områden för fortsatta studier.

2. Bakgrund

I följande avsnitt presenteras en kunskapsbakgrund för den svenska kris- och försörjningsberedskapen samt definieras begreppet privat-offentlig samverkan (POS).

2.1. Sveriges krisberedskap

Begreppet kris har olika definitioner beroende på vilket sammanhang det används i. När det kopplas till samhällets krisberedskap kan kris beskrivas som en oväntad händelse i fredstid, vilken innebär stora konsekvenser för samhället där ordinarie resurser inte är tillräckliga för att hantera händelsen (Krisinformation.se, 2014). Det svenska krisberedskapssystemet är dock utformat för att hanteringen av krisen, i en så stor utsträckning som möjligt, ska ske med de ordinarie resurserna. Vidare bygger krisberedskapssystemet på ordinarie förvaltningsstrukturer, vilket innebär att ordinarie lagar gäller såväl vid normala omständigheter som vid samhällsstörning. Sverige kan inte försättas i undantagstillstånd och regeringen måste även vid kris fatta kollektiva beslut (Försvårshögskolan, 2019). Till grund för utformningen av regelverk samt aktörers mandat och uppdrag inom krisberedskapssystemet ligger tre principer: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Principerna presenteras nedan utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) (2018) definitioner:

- Ansvarsprincipen innebär att ansvaret för en verksamhet åligger den ansvarige, såväl vid normala situationer som vid störningar. Innefattat i principen finns även ansvaret hos aktörer som berörs av en störning och som har medel att bidra, ska göra detta även om osäkerheter finns. Vidare finns den utökade ansvarsprincipen som berör samverkan mellan aktörer.
- Närhetsprincipen innebär att det är de närmast berörda och ansvariga som ska hantera samhällsstörningarna och störningarna ska hanteras där de inträffar.
- Likhetsprincipen innebär att under samhällsstörningar ska verksamheter om möjligt fortsatt fungera som vid normala omständigheter. Så långt det är möjligt ska omstruktureringar inom organisationer undvikas.

En annan viktig del i krisberedskapssystemet är det geografiska områdesansvaret vilket MSB (2018) skriver om. Områdesansvaret är uppdelat på lokal, regional samt nationell nivå. Den lokala nivån innefattar Sveriges 290 kommuner vilka vid kris ska sköta samordningen av åtgärder för att minska samhällets risk och sårbarhet samt koordinera information till allmänheten. På den regionala nivån är det de 21 länsstyrelserna som företräder respektive län. Länsstyrelserna företräder regeringen och vid kris ska de inom sitt område samordna de lokala aktörerna med den nationella nivån. Vidare ska länsstyrelserna sammanställa lägesbilder samt upprätta risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). Regeringen har ansvaret för den nationella nivån vilket innebär ett övergripande ansvar för krishanteringen med samordning och prioritering. Regeringen har delegerat delar av sitt ansvar för operativ verksamhet till olika myndigheter där MSB har fått uppdraget att samordna de olika myndigheternas åtgärder vid samhällskriser.

Det nuvarande krisberedskapssystemet ligger till grund för det moderna civila försvar som sedan 2015 är i färd att byggas upp i och med upprustningen av totalförsvaret (Lindgren & Ödlund, 2015). Totalförsvaret består av den militära Försvårsmakten och det civila försvaret

som utgörs av statliga myndigheter, kommuner, privata företag samt alla andra civila aktörer i samhället såsom till exempel frivilligorganisationer. Målet är att det framöver ska finnas en samordning mellan de två delarna och en gemensam struktur för försörjningsberedskap. En stor del av de resurser som är nödvändiga inom krisberedskapen tillverkas eller lagerhålls av privata aktörer, varför det är mycket viktigt att involvera privata aktörer för att säkerställa en god försörjningsberedskap (Lindgren & Ödlund, 2015).

2.2. Företagens roll i försörjningsberedskapen - då och nu

För att säkra den svenska försörjningsberedskapen framgår i propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Prop. 2001/02:10) att myndigheterna tidigare utförde så kallade försörjningsanalyser. Dessa analyser redogjorde för Försvarens och andra myndigheters krisbehov. Utifrån analyserna framgick vad som behövde kompletteras med från svensk industri, vidare värderades storleken på importtillförseln av viktiga varor och råvaror under samhällsstörning samt belystes hur behoven under normala förhållanden mätades. Resultatet av analysen låg till grund för olika beredskapsåtgärder med syfte att säkra försörjningsberedskapen. Beredskapsavtal, beredskapslager och forskning var exempel på sådana åtgärder. Företag som ingick beredskapsavtal med staten benämndes som Kris- och krigsviktiga företag (K-företag) (SOU 1995:125). Åtgärder för att garantera leveranssäkerhet var bland annat förberedelser för förändrad produktion alternativt utökad produktion. För att fastställa överenskommelsen upprättades en beredskapsplan mellan företaget och den planläggningsansvariga myndigheten. I proposition 2001/02:10, beskrivs vidare att beredskapsavtalen oftast omfattade beredskapslagring hos företagen för att minska sårbarheten på grund av importberoende.

Den globala hotbilden förändrades under den senare delen av 1900-talet och risken för krig ansågs inte längre överhängande. Detta medförde att K-företagen började avvecklas under 1990-talet för att ge plats åt en försörjningsberedskap som byggde på varuutbyte inom EU. Dåtidens beredskapslager skulle avvecklas innan 2002 var över (Ingemarsdotter, Sparf, Karlsson, & Lundén, 2018).

En ökad samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet har efterfrågats sedan proposition 2001/02:158. Där framgår att regeringen inte tror att den offentliga verksamheten ensam kan bygga ett samhälle som är robust och säkert. I propositionen beskrivs att om en strukturerad samverkan mellan offentliga och privata aktörer inte upprättas kommer Sveriges krishantering aldrig kunna uppfylla den nivå som krävs.

Regeringen gav under sommaren 2020 i uppdrag till FOI att analysera den nationella försörjningsberedskapen. Uppdraget har en kort tidshorisont och redovisades i november 2020. I rapporten används den definition som presenteras i uppdraget angående vad som avses med försörjningsberedskap:

” [...] planering av tillgång till samt distribution och fördelning av varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad och samhällets grundläggande behov vid bristsituationer under fredstida kriser, höjd beredskap eller krig.” (Justitiedepartementet, 2020, s. 1).

FOI ska i sin utredning bland annat föra en dialog med involverade myndigheter, aktörer i näringslivet såsom branschorganisationer samt enskilda företag. Utredningen ska även belysa

de system som andra länder med nationell försörjningsberedskap har utvecklat (Justitiedepartementet, 2020).

2.3. Privat-offentlig samverkan

Begreppet privat-offentlig samverkan (POS) eller public-private partnership (PPP), vilket är den engelska benämningen, kan beskrivas som:

” [...] a rational response to problems or opportunities experienced by both a public and a private party.” (Collin, 1998, s. 273)

Användningsområdet för privat-offentlig samverkan är brett. Collin (1998) beskriver att lokalpolitik varit ett av de områdena i USA, Storbritannien och Tyskland där POS bedrivits för att skapa ekonomiska underlag och kompetens för byggprojekt. POS är dock inte begränsat till byggprojekt (Collin, 1998). Krisberedskapsmyndighetens (KBM, nuvarande MSB) definition på POS inom krisberedskap är till exempel följande:

”Privat-offentlig samverkan är ett frivilligt, överenskommet samarbete mellan privata och offentliga aktörer i syfte att stärka samhällets krisberedskap.” (KBM, 2008, s. 8)

Att samverkan blir ett allt viktigare inslag i krishanteringen är något som Uhr (2011) lyfter. Han hänvisar till de allt större beroendena som existerar i dagens moderna samhälle. Tidigare fanns ett mer centraliserat ansvar vilket nu har spridits ut på fler olika aktörer och medfört att behovet av samverkan mellan parterna ökat.

Det existerar skilda åsikter kring vad som innefattas i termen samverkan skriver Uhr (2011). Detta kan först anses problematiskt men Uhr (2011) argumenterar för att behålla föränderligheten för att på så sätt inte begränsa begreppet och riskera att det blir daterat. Då termen samverkan är inkluderat i begreppet POS bör rapportens definition av POS klargöras. Detta för att undvika att rapportförfattarna och läsaren har olika definitioner av samverkan. Rapportförfattarna anser att KBM:s definition är det som fortsättningsvis inkluderar i termen POS. Vidare anses att styrning genom lagstiftning och ekonomi är alternativ eller komplement till POS och inte något som kan innefattas i samverkan, vilket även Carlsson-Wall och Kraus (2005) anför.

3. Metod

Grundvalen för ett bra examensarbete är att ha en väl utarbetad metodik (Höst, Regnell, & Runeson, 2006). För att besvara rapportens frågeställningar utfördes en litteraturstudie och en intervjustudie. Litteraturstudiens främsta syfte var att ge rapportförfattarna en överblick över tidigare forskning och annan litteratur för att erhålla en förståelse för ämnesområdet. Resultaten från litteraturstudien låg sedan till grund för utformandet av det analytiska ramverket som användes vid intervjuerna. I analysen av intervjuerna inkluderades även emergerande koncept.

I uppstartsfasen av arbetet gjordes frisökningar i Googles sökmotor och en del litteratur erhöles via kontakt med MSB. Den litteraturen låg främst till grund för utformandet av såväl rapportens frågeställningar som kapitlet för bakgrundsinformation, men den tilldelade litteraturen användes även vid utformandet av det teoretiska och analytiska ramverket. Observera att den litteraturen således inte är en del av den systematiska litteraturstudie som utfördes senare under arbetets gång.

Valet av forskningsmetod avseende litteraturstudien gjordes med hänsyn till typen av litteratur som fanns tillgänglig. Då stor del av den relevanta litteraturen utgörs av styrande dokument och andra opublicerade verk, så kallad grå litteratur, utslöts en full systematisk litteraturstudie eftersom endast vetenskapliga artiklar då får användas. Att använda en strukturerad sökmetod var ändå eftersträvansvärd för att andra ska kunna följa hur vårt examensarbete successivt byggts upp.

Enkäter, observationsstudier och experiment valdes bort till fördel för intervjuer. Detta eftersom användandet av enkäter riskerar att medföra uteblivna svar och/eller att respondenterna inte svarar lika utförligt som vid intervju. Att inte kunna ställa följdfrågor ökar även risken för att värdefulla insikter uteblir. Observationsstudier genomfördes ej på grund av arbetets tidsram. Experiment ansågs inte vara applicerbara på grund av frågeställningarna och ämnets bredd.

3.1. Litteraturstudie

Litteraturstudien genomfördes som en ”scoping study”, vilket är en metod för att hantera och kartlägga relevant litteratur inom ett visst område. Metodiken är etablerad, men det finns ingen vedertagen översättning till svenska så hädanefter benämns den med sitt engelska namn. Metoden går ut på att samla information, utvärdera och presentera den på ett strukturerat vis. Åsikterna kring vad som definierar en scoping study skiljer sig dock inom litteraturen. Detta examensarbete utgår från ramverket som presenteras av Arksey och O'Malley (2005). Enligt dem kan metoden appliceras på ett brett ämne där olika sorters studier utförts. Både vetenskapliga artiklar och grå litteratur kan användas (Arksey & O'Malley, 2005). Metoden möjliggör en snabb kartläggning av nyckelkoncepten inom ett ämnesområde, i vårt fall rörande samhällets försörjningsberedskap, säkerhet och beredskapsavtal. Målet med en strukturerad sökning är att varje delsteg noteras för att andra ska kunna replikera studien och då erhålla samma resultat.

Metoden utgår från fem steg som nedan presenteras efter en fri översättning från ramverket utformat av Arksey och O'Malley (2005):

1. Identifiera frågeställning
2. Identifiera relevant litteratur
3. Urvalskriterier
4. Kartläggning av data
5. Analysera, sammanfatta och rapportera resultaten.

En scoping study kräver bred tillgång till litteratur. Initialt gjordes därför ett antal frsökningar i Googles sökmotor för att få en försäkran om att relevant litteratur existerade och fanns tillgänglig. I ett tidigt skede studerades även styrande dokument såsom riktlinjer, lagstiftning och förordningar angående avtalsskrivning och krisberedskap. Därefter valdes den databas som skulle användas för att söka efter vetenskaplig litteratur. Valet föll på LUBsearch där både vetenskapliga artiklar, rapporter, böcker och tidskrifter finns att tillgå. Ytterligare en databas adderades under scoping studien, Scopus, detta med hänsyn till att sökningar i LUBSearch nästan uteslutande genererade grå litteratur i ämnet.

En scoping study är en iterativ process, därför användes utvalda söktermer flertalet gånger i olika kombinationer för att säkerställa att all relevant litteratur täcktes in (Arksey & O'Malley, 2005). Söktermerna och resultaten presenteras under Steg 2: Identifiera relevant litteratur. Under processen, när litteraturen och ämnet blivit mer känt för rapportförfattarna, adderades ytterligare sökord för att få en mer detaljerad sökning.

Nedan kommer de tre första stegen i scoping studien att presenteras, de senare två behandlas i kapitel 4.

Steg 1: Identifiera frågeställning.

Scoping studien ämnar besvara frågeställningen: vad finns beskrivet kring privat-offentlig samverkan i litteraturen generellt samt kopplat till försörjningsberedskap?

Steg 2: Identifiera relevant litteratur.

Då andelen publicerat material som berörde vårt ämnesval var stort ansattes inklusionskriterier i försök att i så stor utsträckning som möjligt enbart erhålla relevanta resultat. Detta eftersom arbetets omfattning är begränsad och att det därför inte var möjligt för oss att läsa all litteratur. Källor på svenska och engelska användes. Att engelska källor inkluderades, trots att arbetet avgränsats till avtal rörande krisberedskap i Sverige, var på grund av att olika utformning av POS finns i olika länder. Att få vetskap om hur avtal utformats och hur lagstiftningen ser ut i andra länder var av relevans för att få inspiration till hur eventuell utformning av POS i Sverige skulle kunna se ut. Dessutom kunde den engelska litteraturen bidra med information gällande den generella utformningen av POS. Litteratur från 2002 och framåt inkluderades, detta för att Sveriges försörjningsberedskap vid den tiden gick igenom ett skifte i och med avvecklingen av systemet som byggde på POS, se avsnitt 2.2. Förutsättningarna för POS idag jämfört med före år 2002 är så pass annorlunda att vi ansåg att litteratur innan 2002 i många fall var irrelevant i undersökningen. Dock kan detta urval ha gjort att relevant litteratur som antingen i mer generella termer beskriver utformningen av POS och/eller beskriver POS i andra länder kommit att exkluderas. Det sista

inklusionskriteriet var att litteraturen från LUBsearch behövde vara tillgänglig vid Lunds universitet och att litteraturen från Scopus var fritt tillgänglig.

Sökningarna genomfördes sedan i LUBsearch samt Scopus och formulerades enligt boolesk metod med söksträngar utformade för att täcka in ett brett spektrum av litteratur. I den första sökningen användes söktermerna försörjningsberedskap och privat-offentlig samverkan med olika synonymer.

”(Materielförsörjning OR Försörjningsberedskap OR samverka OR samarbet* OR interaktion OR nätverk*) AND (privat-offentlig OR offentlig-privat)”*

Genom de initiala frsökningarna och det material vi fått tips om insåg vi att medlemskapet i EU påverkar handlingsutrymmet för att utforma privat-offentlig samverkan. För att ta reda på hur andra medlemsländer i EU utformat sin privat-offentliga samverkan gjordes en sökning i Scopus med söktermer på engelska. Avsikten med denna litteratur var att finna inspiration till utformning av avtal som skulle kunna upprättas i Sverige.

“TITLE-ABS-KEY (“Public-private partnerships” AND “European union” OR “EU”)”

Sökningen genererade ett antal relevanta texter men då det senare uppmärksammades att söksträngen var felaktigt utformad utan parenteser gjordes ytterligare sökningar på söksträngen. Eftersom det vid första sökningen hade framkommit att POS inte uteslutande används inom krisberedskap utan att det snarare är vanligare inom andra branscher såsom bygg, adderades ”preparedness” och ”readiness” vid den senare sökningen.

Vid det här laget konstaterades det att en av de viktigaste aspekterna inom privat-offentlig samverkan och avtalsskrivning inom försörjningsberedskapen är lagstiftning. Därför gjordes en sökning med de adderade söktermerna: EU, konkurrenslagen och offentlig upphandling.

”EU AND (Konkurrenslag OR Offentlig upphandling) AND (Privat-offentlig samverkan OR Offentlig-privat samverkan)”

Sökningen genererade dock ingen relevant litteratur men det visade sig att redan erhållen litteratur från de tidigare sökningarna berörde lagstiftning. Vi beslutade då att den informationen var tillräcklig och att ytterligare sökningar rörande lagstiftning inte var nödvändiga. Istället gick vi vidare med sökningar i försök att få fram mer litteratur som berörde utformningen av POS kopplat till försörjningsberedskap. Vidare ville vi även hitta litteratur rörande andra länders användande av POS men där medlemskap i EU inte beaktades. I de sökningarna användes de fyra söksträngarna nedan.

”TITLE-ABS-KEY ((PPP OR “Public-Private Partnership”) AND (Preparedness OR Readiness))”

“TITLE-ABS-KEY ((Preparedness OR Readiness) AND “Security of Supply”)”

“TITLE-ABS-KEY (“Civil Preparedness” AND (PPP OR “Public-Private Partnership”))”

“TITLE-ABS-KEY (“Business Cooperation” AND “Civil Preparedness”)”

Steg 3: Urvalskriterier.

Initialt resulterade söksträngarna tillsammans i 1101 träffar. Efter att de ansatta inklusionskriterierna implementerades kvarstod knappt en tredjedel av resultaten. En titelanalys genomfördes på de kvarvarande 338 sökträffarna för att se vilken litteratur som överensstämde med ämnesområdet och därefter lästes abstracts för att få förvisning om att de utvalda källorna faktiskt var relevanta. Av de 338 resultaten från LUBSearch och Scopus kvarstod då 22 artiklar, böcker och rapporter som lästes i sin helhet, se Tabell 1. Ett antal av de studierna genererade även nya källor via ”snöbollsmetoden”, det vill säga vidare läsning i källor från referenslistan.

Den litteratur som valdes för att ligga till grund för arbetet skulle infria något av följande kriterier i abstract eller vid läsning i helhet:

- Behandla privat-offentlig samverkan ur ett samhällsperspektiv. Artiklar som behandlade specifika byggprojekt eller energi- och datasektorn exkluderades. Vi ville använda oss av källor som tydligt beskrev långtgående POS. De källor som enbart flyktigt nämnde POS exkluderades också.
- Behandla försörjningsberedskap av materiel.
- Behandla brister i försörjningsberedskapen innan och under covid-19-pandemin, både inom landet och i samverkan med andra länder.

Tabell 1. Söksträngar och antal resultat.

Databas	Söksträng	Sökresultat	Lästa artiklar
LUBSearch	(Materielförsörjning OR Försörjningsberedskap OR Samverka* OR Samarbet* OR Interaktion OR Nätverk*) AND (Privat-offentlig OR Offentlig-privat)	64	10
Scopus	TITLE-ABS-KEY ("Public-Private Partnerships" AND "European Union" OR "EU")	450	5
LUBSearch	("Public-Private Partnership" OR PPP) AND ("European Union" OR "EU") AND (Preparedness OR Readiness)	11	0
Scopus	TITLE-ABS-KEY (("Public-Private Partnership" OR PPP) AND ("European Union" OR "EU") AND (Preparedness OR Readiness))	7	0
LUBSearch	EU AND (Konkurrenslag OR Offentlig upphandling) AND (Privat-offentlig samverkan OR Offentlig-privat samverkan)	1	0
Scopus	TITLE-ABS-KEY ((PPP OR "Public-Private Partnership") AND (Preparedness OR Readiness))	196	2
LUBSearch	(PPP OR "Public-Private Partnership") AND (Preparedness OR Readiness)	343	4
LUBSearch	(Preparedness OR Readiness) AND "Security of Supply"	19	1
Scopus	TITLE-ABS-KEY ((Preparedness OR Readiness) AND "Security of Supply")	10	0
LUBSearch/Scopus	TITLE-ABS-KEY ("Civil Preparedness" AND (PPP OR "Public-Private Partnership"))	0	0
LUBSearch/Scopus	TITLE-ABS-KEY ("Business Cooperation" AND "Civil Preparedness")	0	0

Det uppmärksammades att mycket av litteraturen återkom i flera av sökresultaten vilket tyder på att sökningarna överlappade varandra.

3.2. Intervjustudie

Efter att scoping studien initierats utformades en kvalitativ intervjuguide baserad på vårt analytiska ramverk, se Bilaga B - Intervjuguiden. Detta ramverk bestod av olika områdeskategorier/nyckelkoncept men det lämnades utrymme för att addera ytterligare kategorier under arbetets gång.

En intervjuguide är ett stöd för att leda intervjuer så att respondenternas svar ska bli jämförbara. Intervjuguiden utformades semistrukturerad, vilket innebär att huvuddelen av frågorna var förbestämda men spontana följdfrågor var tillåtna (Hedin, 1996). Intervjuerna leddes av den ena rapportförfattaren medan den andra fokuserade på att skriva ned intervjuobjektets svar. Samtalen spelades även in för att senare eventuella oklarheter skulle kunna kontrolleras. Efter varje genomförd intervju analyserades intervjuguiden och mindre ändringar gjordes för att tydliggöra frågeställningar och reflektioner från författarna.

När samtliga intervjuer genomförts sammanställdes svaren med hjälp av analysprogrammet NVivo för att kategorisera och analysera likheter och skillnader mellan respondenterna. När vi under sammanställningen lyssnade på och läste igenom anteckningarna från intervjuerna uppdagades flera gemensamma kategorier som inte tidigare hade identifierats. Även dessa användes för att analysera intervjuobjektets svar.

Åtta personer intervjuades, varav tre offentliga aktörer och fem privata aktörer, se Tabell 2 för en beskrivning av aktörernas yrkesroller. Försörjningsberedskap är aktuellt i en mängd olika kriser, men i intervjustudien utgick vi från covid-19-pandemin eftersom den är pågående och har åskådliggjort brister. Urvalet av intervjupersoner från den privata sektorn grundades på att företaget de representerade varit delaktigt i hanteringen av covid-19-pandemin, samt tillgänglighet. För att få ytterligare bredd på näringslivsperspektivet intervjuades även representanter från två branschorganisationer. Utöver det valdes personer från två olika myndighetsnivåer: kommunal och regional. Nationell nivå uteslöts eftersom litteraturen påvisade att de relevanta aktörerna vid POS fanns på just kommunal och regional nivå. De kommunala representanterna valdes på grund av deras geografiska närbelägenhet till rapportförfattarna samt att ett flertal engagerade företag är lokaliserade i dessa kommuner. Valet av regional representation föll på en länsstyrelse på grund av tillgänglighet och engagemang från deras sida.

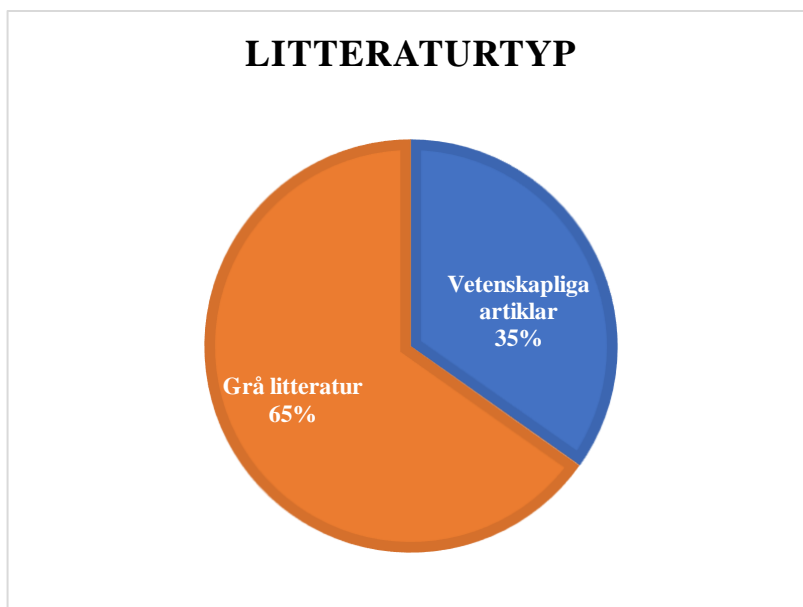
4. Teoretiskt ramverk

I följande kapitel presenteras resultaten av genomförd scoping study, tilldelad litteratur från MSB samt handledare och snöbollsmetodiken, se Bilaga A - Fördelning litteraturkällor för noggrannare redovisning av källorna. Analysen av samtliga data har skett enligt scoping study-metodik.

Steg 4: Kartläggning av data

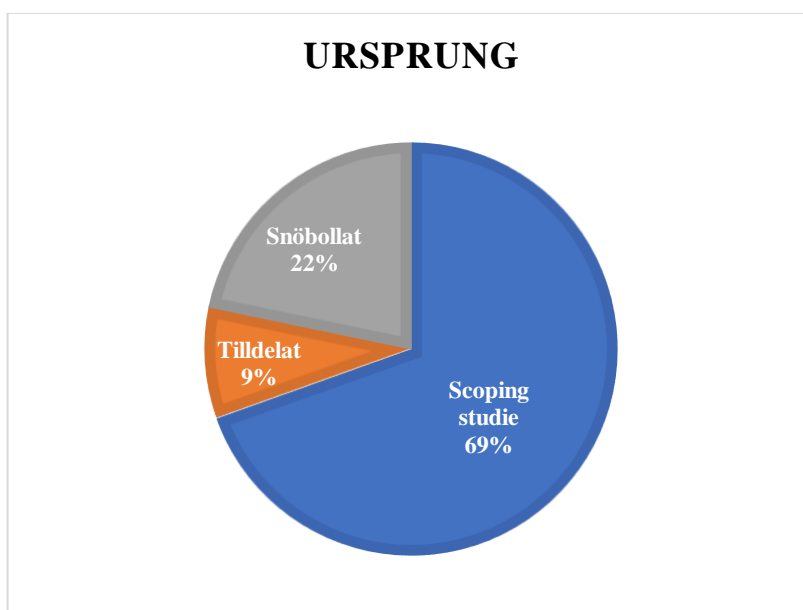
Majoriteten av litteraturen som behandlar ämnet utgjordes av grå litteratur, endast ett fåtal vetenskapliga artiklar fanns tillgängliga, se Figur 1. Några av de som användes rörde sig dessutom i gränslandet för vad som ansågs relevant för frågeställningen, t.ex. Rossi, Festa och Gunardis (2019) artikel om privat-offentlig samverkan inom energisektorn, en jämförelse mellan Italien och resten av Europa. Denna artikel inkluderades enbart för att visa på skillnaden i definitionerna av vad POS kan vara.

För en beskrivning av de källor som inkluderades se Metod Steg 3: Urvalskriterier.



Figur 1. Fördelning av litteraturtyp.

Majoriteten av litteraturen som det teoretiska ramverket baserats på erhöles via den systematiska scoping studien. Därtill kom tilldelat material samt ett fåtal källor som upptäcktes när referenslistorna lästes igenom för de olika rapporterna och artiklarna, så kallad snöbollsmetodik, se Figur 2.



Figur 2. Fördelning av var litteraturen erhöles.

Utifrån litteraturen och kontakt med MSB har fem nyckelkoncept identifierats angående POS, som utgör det analytiska ramverket:

1. struktur,
2. initiativ och ledarskap,
3. incitament,
4. lagstiftning och
5. andra länder.

Dessa koncept är de vi tolkat som mest givande att ha kunskap kring vid en utformning av ett POS-system. All litteratur har kategoriserats och presenterats efter dessa.

Ingemarsson et al. (2018) skriver att ambitionsförklaring, dialog, strukturer och finansiering är framgångsfaktorerna för POS. Dessa faktorer beaktades men vi ansåg att ambitionsförklaring är en del av ledarskap och initiativ, samt att dialog och finansiering utgör underkategorier till struktur eftersom de är en del av en fungerande organisation.

Att vi adderade incitament som nyckelkoncept beror på att MSB tipsade om det och med hjälp av den kategorin ämnade vi besvara frågeställning två. Lagstiftning är viktig eftersom den lägger grunden för vad som är möjligt att realisera i form av POS. Den femte kategorin rör andra länders hantering av försörjningsfrågan och privat-offentlig samverkan, vilket kan ge inspiration till utformningen av det svenska systemet.

Steg 5: Analysera, sammanfatta och rapportera resultaten.

I följande avsnitt presenteras resultaten för scoping studien, tilldelat litteratur och snöbollsmetodiken.

4.1. Struktur

I denna kategori presenteras de generella förutsättningarna för försörjningsberedskapen i Sverige och hur en POS kan utformas. Vidare presenteras vad POS, enligt litteraturen, bör resultera i och hur det ska finansieras.

Diskussioner kring privat-offentlig samverkan inom krisberedskapen har pågått i många år, men har då främst fokuserat på samhällskritiska funktioner såsom livsmedelsförsörjning och byggande av infrastruktur (Kulling, Lundgren, Sundelius, Vindevåg, & Hafström, 2013). Vad privat-offentlig samverkan är finns det dock ingen entydig definition för (Edmark, 2016; Ekström, 2012; Rossi, Festa, & Gunardi, 2019; Olsson, 2006). Vissa anser att det måste röra sig om lösare överenskommelser medan andra hävdar att det ska vara avtalsbunden samverkan. En del tycker att hela den ekonomiska risken ska föras över till den privata aktören medan andra påstår det motsatta eller att den ska fördelas lika.

Sveriges beredskap bygger i dagsläget på att andra medlemsstater i EU kan stötta med resurser och materiel (Ingemarsdotter et al. 2018), men vid större kriser som drabbar även andra länder har samarbetet visat sig vara bristfälligt. Redan vid utbrottet av svininfluensa år 2009 uppdagades brister i samarbetet mellan EU:s medlemsstater då antivirala medel, skyddsutrustning och dylikt belades med exportförbud i ett flertal länder (Anderson, Mckee, Mossialos, & Abel-Smith, 2020). Efter 2009 utformades därför ett gemensamt ramverk för upphandling av kritiska varor vid ett externt hot mot unionens välfärd och säkerhet (Anderson et al. 2020). Ramverket till trots uppstod en liknande situation tidigt under covid-19-pandemin. Samverkansproblematiken mellan länderna inom EU har även uppmärksammats inom arbetet med andra kriser än pandemier, bland annat vid naturkatastrofer (Hochrainer-Stigler & Lorant, 2018).

Försvarsberedningen skriver i *Motståndskraft* att:

"[...] Sverige redan i fredstid behöver samarbeta med leverantörer för att säkra import eller byteshandel av strategiska produkter." (Försvarsberedningen, 2017, s. 163).

Detta skrivs främst i relation till krig men är även relevant att säkerställa inför fredstida kriser. Föreslaget tillvägagångssätt är dels att göra en omställning till ökad inhemsk produktion, dels att säkra importen av kritiska råmaterial. Vidare skriver Försvarsberedningen (2017) att ambitionsnivån bör vara att Sverige ska klara sig utan hjälp i tre månader. För att uppnå detta föreslås ansvarsområden för det nya civila försvaret där bland annat upprätthållandet av nödvändig försörjning ingår samt att det civila försvaret ska stärka förmågan att hantera påfrestningar på samhället i fredstid (Försvarsberedningen, 2017). Detta anser Ingemarsdotter et al. (2018) ej som tillräckligt konkreta anvisningar, de vill tydliggöra näringslivets roll inom civilförsvaret ytterligare eftersom näringslivets deltagande i beredskapsplaneringen idag anses vara ytterst begränsat (Försvarsberedningen, 2017). Försvarsberedningen efterlyser även fortsatt utredning gällande utpekandet av krigsviktiga företag, likt de tidigare bestämmelserna om K-företag. Att "robusthetsmarkera" företag som en ny sorts K-företag är något som också Kulling et al. (2013) förespråkar.

Ett antal rapporter och utredningar från myndigheter klargör att både ett behov och en vilja finns att engagera näringslivet ytterligare i landets beredskapsplanering (SOU 2019:51; Ingemarsdotter et al. 2018). Hochrainer-Stigler och Lorant (2018) samt Sandefeldt (2005)

betonar vikten av att arbeta proaktivt med att etablera relationer mellan de offentliga och privata aktörerna om det ska vara möjligt att mildra konsekvenserna av framtida kriser. De skriver även att långsiktighet krävs vid POS och att samverkan inte får läggas ned på grund av icke krigsrelaterade orsaker så som exempelvis politiskt maktskifte. Försvarsberedningen (2017) och KBM:s (2008) förslag, som överensstämmer med denna teori är att det ska skapas en samverkansplattform i form av ett näringslivsråd där både privata och offentliga aktörer medverkar. Detta för att skapa kontaktvägar och informationsutbyte mellan aktörerna redan innan kris eller krig. Ett redan etablerat förtroende mellan parterna innan samverkan inleds beskrivs som en grundpelare av Carlsson-Wall och Kraus (2005). Vidare skriver de att det i en fungerande samverkan finns deltagare som besitter kunskap och har insikt gällande både privat och offentlig sektor. Branschorganisationernas kunskap om ett stort antal företag kan vara till stor hjälp för att hitta rätt personer för samverkan (Carlsson-Wall & Kraus, 2005).

Söderblom och Glas (2016) diskuterar i sin rapport vikten av en gemensam målbild. De beskriver att det finns en okunskap från såväl offentligt som privat håll om den andres verksamhet. Denna okunskap, samt att aktörerna kopplade till samverkan, verkar tala olika språk är hinder både för att etablera kontakt och för att skapa gemensamma grunder gällande civilt försvar. Lösningen för problematiken är att upprätta gemensamma aktiviteter menar Söderblom och Glas (2016).

Försvarsberedningen konstaterar i sin utredning att kostnaderna för de beredskapsåtgärder som företag som är delaktiga i totalförsvaret måste vidta bör finansieras till största delen av statens budget. Det poängteras dock att företagen i viss mån även måste prioritera beredskap självmant på grund av den rådande ansvarsprincipen (Försvarsberedningen, 2017). Till skillnad från Försvarsberedningen så lyfter KBM (2008) finansieringen av extrakostnader vid samverkan såsom lokalhyra, dokumentation och specialstudier, som kostnader som det hade varit en fördel om privata aktörer betalade. Det beskrivs dock att privata aktörer sällan är benägna att göra det eftersom de anser att krisberedskap är ett ansvar som ligger på den offentliga sidan. Vidare finns ett större beroende mellan det ekonomiska läget och finansieringsmöjligheterna hos privata företag än hos offentlig verksamhet.

4.2. Initiativ och ledarskap

I följande avsnitt presenteras hur POS ska initieras och vilken aktör som enligt litteraturen ska inneha en eventuell ledarskapsroll.

Det finns en efterfrågan på tydligare bestämmelser kring vilken myndighetsnivå (kommunal, regional eller statlig) som ansvarar för vad i termer av riskhantering och ekonomiska resurser (Hochrainer-Stigler & Lorant, 2018). Även på den privata sidan diskuteras på vilken nivå samhällssäkerhetsfrågor bör vara placerad. I rapporten av Carlsson-Wall och Kraus (2005) står det att företag vill att branschorganisationerna prioriterar frågorna högre då de har en viktig roll i att få företagen att behandla krisberedskap.

KBM (2008) hänvisar till det geografiska områdesansvaret som länsstyrelser och kommuner har i frågan gällande vem initiativtagaren till POS bör vara. De menar att det geografiska områdesansvaret innefattar att arbeta för samordning av hela samhällets krisberedskap. KBM poängterar att det är omöjligt att uppnå god säkerhet och beredskap i såväl samhället som inom en enskild organisation utan att samverka med andra aktörer. Med bakgrund av denna argumentation anser KBM att de offentliga aktörerna bör vara initiativtagare till POS, men de

medger att initiativet även kan komma från annat håll. Vidare lyfter KBM länsstyrelsernas och kommunernas RSA:er som en del av initiativtagandet till POS. I analyserna framgår vilka problem som identifierats vilket kan vara en grund till identifieringen av samverkansprojekt som skulle kunna lösa problematiken.

Det finns en viss diskrepans i de delar av litteraturen som behandlar ledarskap och huruvida någon aktör överhuvudtaget ska ansvara för ledarskapet i en samverkanssituation. Exempelvis tycker KBM att POS bör:

” [...] vara baserad på frivilliga överenskommelser mellan likvärdiga samhällsviktiga aktörer och bör bedrivas under beslutade, strukturerade former för att nå konkreta mål. Inom en sådan samverkan tar aktörerna ett gemensamt ansvar för såväl arbete som resultat.”

(KBM, 2008, s. 12).

KBM (2008) tror på ett öppet klimat där diskussioner ska leda till målformuleringar och ramverk för samverkan. Det framgår även i intervjustudien som Sandebring (2006) genomfört att vissa intervjupersoner ansåg att POS ska genomsyras av frivillighet och jämlikhet. Frivillighet genom att aktörer, utan påverkan från offentligt håll, själva väljer hur mycket och när de vill delta i samverkan. Vidare att alla deltagare ska vara jämlika där allas röster och åsikter har samma dignitet samt att alla beslut ska vara konsensusbeslut. Om samverkan är utformad så menar de att deltagarna skulle vara villiga att allokera resurser för att genomdriva det som beslutats, eftersom beslutet förankrats hos samtliga. Att samverkan och jämlikhet är förenade ställer sig Carlsson-Wall och Kraus (2005) dock skeptiska till. De menar att POS inte nödvändigtvis utesluter hierarkier utan det är tydligt ledarskap och spänningar mellan aktörerna som genererar resultat från POS.

Däremot understryks det av KBM (2008) att samverkan ska ha en tydlig lednings- och ansvarsstruktur. Om ledarrollen ska ligga på offentliga eller privata aktörer ger dock inte KBM ett entydigt svar på utan hänvisar till att olika samverkansformer kräver olika ledningsstrukturer. Carlsson-Wall och Kraus (2005) är däremot tydliga i sin rapport att det är offentlig sektor som ska leda och det ska dessutom ske med styrka och tydlighet. Tomasini och Van Wassenhove (2009) skriver att det finns stor vikt i att ha en ledning, eftersom det har konstaterats att avsaknaden av en central styrning gör det svårt att vid kris matcha tillgång och efterfrågan.

Sedan KBM lades ner 2009 har beredskapsverksamheten övergått till att vara MSB:s ansvar. MSB understryker dock själva att de behöver utveckla sin verksamhet och förmåga för att kunna vara det stöd till andra aktörer involverade i Sveriges beredskap som förväntas (Ingemarsdotter et al. 2018). Deras huvuduppgift är att samordna och koordinera de olika sektorerna, men ansvaret för företagsplanläggningen ligger hos andra offentliga aktörer (Ingemarsdotter et al. 2018).

4.3. Incitament

I denna kategori återges vilka faktorer, som beskrivs i litteraturen, som kan bidra till att aktörerna ska vilja ingå POS.

Att många företag idag verkar på avreglerade och globala marknader menar Sandebring (2006) har påverkat statens möjligheter till användandet av exempelvis lagstiftning och skatter till att styra företag. Om staten för aggressivt styr kan företagen flytta sin verksamhet

till en stat med gynnsammare förutsättningar för deras verksamhet (Sandebring, 2006). Med det i åtanke ses samverkan som ett mjukare styrmedel för staten. Då deltagandet i samverkansprojekten är frivilliga poängterar KBM (2008) att motivationsfaktorer för företagen måste skapas. Exempel på sådana faktorer är ökad robusthet i företaget som i sin tur ökar trovärdigheten gentemot kunder, goodwill och garantier byggda på moraliska aspekter.

Chizhevskaya och Magomaeva (2015) skriver att ett annat incitament för privata företag kan vara att få tillgång till en marknad som annars är exklusiv för offentliga aktörer. Dessutom bidrar POS till en ökad kontaktyta mot myndigheter, vilket i sin tur kan leda till större påverkansmöjligheter. Även Carlsson-Wall och Kraus (2005) lyfter möjligheten att påverka marknadsregleringar som ett incitament eftersom det annars finns en risk att myndigheter börjar detaljreglera. Sandebring (2006) skriver att påverkansmöjligheten även kan vara ett incitament för offentliga aktörer att upprätta samverkan. De offentliga aktörernas målsättningar kan då nås genom att antingen styra samverkansparternas aktiviteter eller att lyckas övertyga dem så att deras målbild även blir den gemensamma.

Vid privat-offentlig samverkan är det av yttersta vikt att samtliga parter förstår att respektive aktörs mål och motiv skiljer sig från varandra och för att nå framgång måste allas mål och motiv i viss mån mötas (Hochrainer-Stigler & Lorant, 2018; KBM, 2008). Privata aktörer har kunders, aktieägares och investerares intressen att tillgodose medan offentliga aktörer har samhällets och medborgarnas intressen att värna om (KBM, 2008). Hur avvägningen mellan offentliga intressen och de privata ska göras är något som enligt Ingemarsdotter et al. (2018) måste belysas ordentligt innan POS instiftas för att det inte ska uppstå problem med ägarförhållanden eller sekretess. Carlsson-Wall och Kraus (2005) lyfter problematiken med att offentliga aktörer kan se POS som ett styrmedel samtidigt som privata aktörer går in i samverkan i tron om ett frivilligt och jämlikt samarbete. Detta kan göra att ingen av parterna blir nöjda och att samverkan därmed löses upp.

Vidare understryker Chizhevskaya och Magomaeva (2015) att samhället i stort också gynnas av en välfungerande POS eftersom resurser och ekonomiska medel då används på ett effektivt sätt, något som Tomasini och Van Wassenhove (2009) menar gäller såväl före som i en kris eller katastrof. Sandebring (2006) skriver att man vid förbättrandet eller utvecklandet av en offentlig tjänst kan nyttja privata aktörers effektivitet, innovation och kommersiella kunskaper. Att upphandla varor och tjänster på den nationella marknaden är dessutom ett bra sätt för staten att stärka den ekonomiska tillväxten och framgången i landet generellt (Bovis, 2008).

Att samverkan kan minska kostnaderna kan tyckas vara ett starkt incitament för privata aktörer att engagera sig i krisberedskap och kontinuitetsplanering men majoriteten är fortfarande präglade av ett "vänta och se"-synsätt (Hochrainer-Stigler & Lorant, 2018). Att arbeta med kontinuitetsplanering för att kunna upprätthålla en beredskap, leder till att företagen dessutom får bättre kontinuitet i den vardagliga produktionen vilket kan vara ett incitament i sig. Men "moral hazard", att företag förväntar sig att staten stöttar dem ifall en verklig kris inträffar, skulle kunna utgöra ett incitament för att företag inte investerar i krisberedskap (Andersson & Malm, 2005). Om företag har en tilltro till att staten kommer stå för eventuella merkostnader vid en kris så kommer de inte investera tillräckligt i krisberedskap.

4.4. Lagstiftning

Krisberedskapen och därmed även försörjningsberedskapen regleras i en stor mängd lagar och förordningar. I det här examensarbetet ser vi att lagstiftning innehar två olika roller; å ena sidan kan den appliceras som ett styrmedel, å andra sidan definierar den handlingsutrymmet inom vilket POS kan utformas. I följande avsnitt presenteras kort den lagstiftning som vi anser ha stor betydelse med avseende på handlingsutrymmet för privat-offentlig samverkan.

Det finns ett flertal lagstiftningar som berör näringslivets roll inom kris- och försörjningsberedskapen. Lag 1982:1004 klargör näringslivets skyldigheter i planeringen av totalförsvaret (Ingemarsdotter et al. 2018). Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster ställer krav på kartläggning av myndigheters behov så att avtal med näringslivet kan upprättas vid kris eller höjd beredskap (Ingemarsdotter et al. 2018).

Utöver de specifika kris- och försörjningsberedskapslagarna så finns det övergripande lagar som gäller även inom detta område, nämligen Lag om offentlig upphandling (SFS 2016:1145) och Konkurrenslag (SFS 2008:579). Dessa lagar omöjliggör att systemet med K-företag återinförs eftersom lagstiftningen på EU-nivå krävställer att offentlig myndighet upphandlar alla varor och tjänster de köper från företag (SOU 2019:51). Vid offentlig upphandling ligger ett antal principer till grund, varav den viktigaste i relation till denna rapport är principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Den innebär att vid upphandling får inget företag exkluderas för att de inte är verksamma i landet (Edmark, 2016). Detta motverkar möjligheten att sluta avtal för inhemsk produktion vid kriser, eftersom man inte får behandla inhemska företag annorlunda än andra europeiska företag vid upphandlingen (SOU 2019:51). Även proportionalitetsprincipen som innebär att upphandlande offentlig aktör inte får ställa högre krav än nödvändigt i upphandlingen begränsar förmågan att styra avtalet (Edmark, 2016).

I enlighet med Artikel 36 i EG-fördraget så kan länder enligt Bovis (2008) belägga viss handel med sekretess med hänsyn till rikets säkerhet. Således finns det mycket spelrum för medlemsstater att själva bestämma om särskild försvarsmateriel omfattas av EU:s upphandlingslagar eller inte (Bovis, 2008). Utöver typisk krigsmateriel så räknas exempelvis malm, basmetaller, gummi, plast, läder och kemikalier som försvarsmateriel som kan beläggas med sekretess och därmed krävs ingen offentlig upphandling för dessa (Bovis, 2008).

4.5. Andra länder

I denna kategori beskrivs hur andra länder har implementerat POS för att säkerställa försörjningsberedskapen i respektive land samt vilka förutsättningar som finns för att etablera POS.

Hochrainer-Stigler och Lorant (2018) belyser att gällande POS så finns det inte en mall som passar alla situationer och därför går det inte att göra en direkt jämförelse mellan länder. Främst för att länderna, även inom EU, har olika historiska förutsättningar och traditioner beträffande riskhantering (Hochrainer-Stigler & Lorant, 2018). Bestämmelser kring offentlig upphandling står med i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), vilket innebär att det är bindande för alla medlemsstater. Regelverken och direktiven från EU kan dock tolkas olika och på grund av att de europeiska länderna har olika rättssystem skiljer sig tolkningarna mellan länderna (Edmark, 2016; Ekström, 2012).

Finlands försvarsstrategi anses vara en vidareutveckling av Sveriges gamla försvarsmodell (Ingemarsdotter et al. 2018). Strategin som Finland traditionellt haft är att i så hög grad som möjligt vara självförsörjande. Denna strategi har bibehållits men förståelsen har ökat kring vikten av internationella flöden och idag ses internationella samarbeten som ett komplement till nationella beredskapsåtgärder enligt MSB (2016). Detta syns då det i Finland finns säkerhetsupplagring av samhällsviktiga råvaror och produkter med uppgift att trygga försörjningsberedskapen, vilket regleras genom lag. Lagring av varor som motsvarade ett års förbrukning enligt 2002 års mål har nu reducerats till sex månaders förbrukning. Det krävs av vissa företag att de ska lagra varor å statens vägnar för att de ska få bedriva verksamhet i landet (Storsjö & Kachali, 2017). På så vis kan delar av lagren utgöra en del av de vardagliga leveranskedjorna och då omsätts kontinuerligt enligt ”först in- först ut”-principen.

Näringslivet har en given plats i Finlands planering gällande försörjningsberedskap då deras modell bygger på ett samarbete mellan privat och offentlig verksamhet (MSB, 2016). Uppgiften att trygga landets försörjning ligger på myndigheten Försörjningsberedskapscentralen (FBC) som planerar och driver arbetet både med beredskapslagring och med POS. Mycket av arbetet kring POS återfinns i Försörjningsberedskapsorganisationen i vilken FBC, Försörjningsberedskapsrådet samt olika sektorer och pooler arbetar. Inom Försörjningsberedskapsorganisationen finns olika myndigheter, företag och organisationer representerade och deras arbete mynnar ut i planering för hur olika branscher ska utvecklas samt identifiering av särskilt viktiga företag inom varje bransch. År 2009 fanns avtal skrivna med flera hundra av de företagen som ansågs vara av speciell vikt för Finlands försörjningsberedskap (MSB, 2016). Vidare har FBC ansvar för den så kallade försörjningsberedskapsfonden vilken bygger på avgifter som tas ut på el och bränsle (MSB, 2016). Ur fonden finansieras kostnader kopplade till försörjningsberedskapen såsom lagerhållningen och beredskapsplaneringen. Försörjningsberedskapsfonden ligger utanför den statliga budgeten och pengarna är därför öronmärkta för beredskapsåtgärder (SOU 2019:51).

Den norska regeringen arbetar med att styra landets försörjningsberedskap från nationell beredskapslagerhållning mot POS (MSB, 2016). Ett steg i det är en lag som stiftades 2012 angående POS där företagen är skyldiga att ställa upp och tillhandahålla nödvändig materiel till nationen vid en kris. När privat-offentliga beredskapsavtal sluts ställs krav på att företagen ska ha norskt majoritetsägande, god ekonomi och kan binda sig långsiktigt (Stenérus Dover et al. 2019). Utöver POS omfattar landets strategi beredskapslager vilka staten har ansvaret för. Dessa lager ska innehålla varor för att täcka tre veckors förbrukning. Syftet är att begränsa konsekvenserna av korta försörjningskriser och att vid längre påverkan generera tid till omställning för långvarig försörjning.

Japan har en historik av naturkatastrofer och av den anledningen har staten börjat använda sig av POS i olika former för att bygga resiliens i samhället (Watanabe, 2009). Att ha långa leverantörskedjor är i normaltid mycket effektivt och resurssnålt, men ömsesidiga beroenden gör att störningar snabbt kan bli omfattande (Watanabe, 2009). För att bygga ett resilient system anser Watanabe därför att man måste ha ett holistiskt perspektiv på beredskap, något som främjas av kontinuitetsplanering hos både den offentliga och privata sidan. Watanabe (2009) förespråkar användandet av mjuka styrningsmedel som riktlinjer och skapandet av ekonomiska incitament för att få företag att kontinuitetsplanera. I Japan deltar vissa företag i

POS i beredskapssyfte som en del av sitt arbete med ”Corporate social responsibility” (CSR), alltså företagets samhällsansvar (Watanabe, 2009). Det finns även banker som ger förmånliga lån till de företag som aktivt arbetar med att bygga resiliens med hjälp av POS. Utöver det erbjuder många försäkringsbolag lägre premier för de företag som arbetar med kontinuitetsplanering. Ett incitament för de offentliga aktörerna att ge förmånliga lån och andra ekonomiska fördelar till sådana företag är att det säkerställer att en beredskap byggs underifrån. Det gör i sin tur att staten även vid kris kommer få skatteintäkter och att medborgarna är sysselsatta på grund av fortgående produktion (Watanabe, 2009).

5. Resultat och analys av intervjustudie

Intervjuguiden baserades på det analytiska ramverket som vi utformat efter fynden i litteraturstudien, se Bilaga B - Intervjuguiden. Även när intervjurestadierna skulle analyseras utgick vi från koncepten i ramverket.

Lagstiftning har, som redovisats i 4.4 Lagstiftning, stor påverkan på handlingsutrymmet när det gäller POS, men är något som ligger utanför vårt fokusområde. Därför utelämnades denna fråga vid utformningen av intervjuguiden. Intervjuobjekten tog dock själva upp frågan om lagstiftning under flera av intervjuerna, vilket än en gång stärker teorin att det är en av de primära bromsklossarna för POS, och därför presenteras lagstiftning som en kategori även i detta avsnitt. Då nyckelkonceptet Andra länder endast behandlades flyktigt, eftersom ingen av intervjuobjekten hade särskilt stor insyn i den frågan, ströks den kategorin i detta avsnitt.

Under kategorin 5.1 Struktur har vi valt att beskriva hur aktörerna anser att POS ska fungera organisatoriskt och vilka ambitionerna med samverkan bör vara. I 5.2 Initiativ och ledarskap diskuteras vilken aktör som bör göra vad för att en POS ska kunna etableras. 5.3 Incitament behandlar vilka drivkrafter för att ingå POS som intervjuobjekten anser att det finns.

Underkategorierna dialog, finansiering och certifiering etablerades när vi lyssnade på intervjuerna och läste igenom anteckningarna. Det uppdagades då gemensamma teman i svaren. Vissa av dessa teman härstammar från frågorna som ställdes, medan andra kategorier tillkom på grund av att intervjuobjekten själva uppmärksammade deras betydelse.

En kort anonymiserad förklaring av vilken aktör som motsvara vilken förkortning listas i Tabell 2 nedan.

Tabell 2. Förklaring av anonymiseringskoder för intervjuobjekten.

Offentliga aktörer	
O1	Krisberedskapshandläggare på kommun
O2	Kommunanställd som arbetar med näringslivsutveckling
O3	Försvarsdirektör på en länsstyrelse
Privata aktörer	
P1	VD på ett industriföretag och vice ordförande i branschorganisation
P2	Branschansvarig i branschorganisation och företagskonsult
P3	Jurist som arbetar med säkerhets- och beredskapsfrågor i branschorganisation
P4	Vice VD på ett industriföretag
P5	Kommunikationschef på ett stort företag

5.1. Struktur

Idén om att i normaltids upprätta samverkan mellan offentlig verksamhet och näringslivet för att säkerställa försörjningstryggheten vid en kris, utan att behöva bygga upp enorma beredskapslager, bemöts med såväl positivism som skepticism. En positiv röst hörs från O1 som belyser att en kris är svår att förutse vilket medför att det aldrig går att förbereda sig till fullo för den. Att ha beredskapslager som enda strategi är hen därför tveksam till, istället

resonerar hen att man ska ha lager för krisens första tid, medan omställningen pågår, men att sedan säkerställa leverans från företag på sikt. O2 ställer sig tveksam till att idén fungerar. Hen tror inte att POS kan minska behovet av beredskapslager utan snarare att samverkan med näringslivet kan verka som ett stöd. En problematik som hen bland annat lyfter kopplat till t.ex. pandemi, är om humankapitalet slås ut för ett företag, då är det högst väsentligt att det finns lager om produktion inte kan bedrivas.

O2 pratar också om det stora antalet beroenden som finns idag i förhållande till hur världen såg ut när Sverige hade så kallade K-företag. Med dessa beroenden byggs sårbarheter in i systemet och riskerna ökar vilket hen tycker borde medföra att lagerhållning blir viktigare. Hen påpekar att var i leverantörskedjan man än lägger beredskapslagret så kommer vi inte ifrån behovet. Detta eftersom leveranskedjorna är extremt ”just in time” idag, vilket betyder att företag strävar efter att ha så litet kapital bundet i lager som möjligt och istället producerar på beställning. Något som enligt hen menar är i rak motsats till det man vill åstadkomma med samhällets beredskapsplanering. Vid en kris blir leveranskedjor ansträngda eller påverkade och företagen måste då kunna producera trots att de inte får något nytt råmaterial. Frågan, menar hen, handlar om var i försörjningsledet bufferten ska placeras för att den totala risken ska bli så liten som möjligt. Hen föreslår en kombination av lager hos enskilda företag och statliga beredskapslager. POS medför att företagsstrategier kommer behöva läggas om för att uppfylla den leveranssäkerhet som de offentliga aktörerna kommer att kräva. För att samhället ska kunna förlita sig på privata företag, som en del av försörjningsberedskapen, måste de arbeta långsiktigt och ska enligt O3 ha en god säkerhetskultur.

I ett försök att säkerställa att materielen inte var kontaminerad tog kommunen under covid-19-pandemin enbart emot obrutna förpackningar och större volymer berättar O2. De hade nämligen ingen vetskap om vilka leverantörerna var och vilka som stod bakom dem. Vidare vittnar flera aktörer från offentligt håll att det förekom bedrägeriförsök i krissituationen. På frågan om offentlig verksamhet gjort en kartläggning över vilka företag som finns inom kommunen respektive länet blev svaret enhälligt nej. O1 presenterar idén att ta hjälp av RSA:er, som kommuner och regioner är ålagda att göra redan i dagsläget, för att kartlägga vilka beroenden som finns och därmed vilka varor och tjänster som krävs för att upprätthålla funktionen. O2 säger att genom att rangordna varor efter behovet kan de mest nödvändiga varorna identifieras som de offentliga bör inneha själva. De som inte är fullt lika nödvändiga kan levereras allt eftersom. Vidare konstaterar O1 och O2 att det är viktigt att ha flera leverantörer av samma tjänst eller vara för att öka robustheten. O1 anser att kartläggning av företag är en viktig åtgärd som många kommuner troligtvis kommer arbeta mer med i framtiden nu när det civila försvaret ska byggas upp. Det är viktigt att myndigheterna redan innan vet vart de ska vända sig för olika produkter och vem de ska ringa när mer materiel ska beställas.

Under covid-19-pandemin uppdagades, enligt O1, stora svårigheter att beställa skyddsmateriel för dem som kommun. Det ena problemet var att de fick konkurrera om materielen med länder som Frankrike och Spanien och det andra var att företag i Sverige avskog deras beställningar för att de var för små. För att erhålla en större kvantitet på ordena fick flera kommuner gå ihop och göra en gemensam beställning. För att undvika att det även vid nästa kris blir problem för kommuner att beställa nödvändig utrustning anser hen att ansvaret borde ligga på regional eller statlig nivå. O2 tycker inte heller att kommunnivå är rätt

nivå och hänvisar till kostnadsaspekten och att oavsett om det enbart ska upprättas beredskapslager eller om upphandlingar ska ske på bred front innebär det ett enormt arbete. Det håller inte O3 med om och tycker istället att kommunerna borde ha det ansvaret. O3 berättar att länsstyrelsen haft svårt att bemöta företag eftersom de själva inte har någon verksamhet som kräver inköp av materiel och de därför inte har befogenhet att sluta POS-avtal. Allt de kan göra är att uppmuntra och ställa upp som samordnare. Hen berättar att de i länet är ålagda att sammankalla till ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor. I rådet medverkar högt uppsatta personer från olika myndigheter och andra offentliga aktörer i länet.

Myndigheterna behöver föra en dialog med företagen för att få kännedom om hur de kan ställa om och på vilka villkor. En av de privata aktörerna föreslår att kommunerna ska få i uppgift att ansluta företag i närområdet eftersom hen anser att det är för långt mellan stat och lokala företag. Hen föreslår att kommuner som har flera företag inom samma bransch ska få i uppgift av staten att skriva avtal med de företagen för att säkerställa försörjning av den varan eller materialet i exempelvis södra Sverige. På så sätt kan närheten till och kunskapen om företagen som kommunen besitter nyttjas. En annan av de privata aktörerna tycker istället att det vore bättre om avtalsansvaret låg på regionnivå, eftersom det där finns mer resurser.

Offentliga och privata aktörer är eniga om att det krävs avtalsskrivning för att POS ska kunna vara ett system att förlita sig på vid kris. Att bygga försörjningsberedskapen på lösare överenskommelser möter stor skepsis. En anledning som uppges är att företag generellt jobbar med mycket kortare tidsperspektiv än statliga myndigheter och att lager kan försvinna på grund av optimering. O1 reflekterar kring hur storleken på krisen kan ha en inverkan på utformningen av POS. Hen tror inte att muntliga överenskommelser fungerar vid en stor kris likt covid-19-pandemin utan att det då krävs avtal med höga viten för att företag ska prioritera försörjningsberedskapen. Däremot öppnar hen för att lösare överenskommelser kan fungera i en annan typ av kris, men säger samtidigt att man bara till viss del kan förlita sig på att privata aktörer ställer upp. Att skriva avtal kan också förhindra att priser trissas upp till oskäligen nivåer på grund av den stora efterfrågan och brist på tillgång, vilket är något som inträffade under covid-19-pandemin. P4 vittnar om femdubbla priser jämfört med i normaltids, vilket hen anser extra problematiskt då det är skattemedel som förbrukas.

Ansvariga myndigheter i kris anses ha bristfällig kunskap när det gäller att interagera med näringslivet. P1 vittnar om att offentliga aktörer ringde till dem med frågor om hur en beställning görs. Hen tror att de offentliga aktörerna är vana vid att arbeta på ett annat sätt än vad privata aktörerna är. De privata aktörerna trycker på att det behöver vara en affärsmissig företag-företag relation, alltså inte stat-företag som gäller när avtal ska skrivas. Avtalsskrivning är även viktigt för att de privata aktörerna ska känna tillit till myndigheterna, påpekar P1 och P2, som engagerade sig under covid-19-pandemin. En omställning i produktion medför en kommersiell risk för företag och således behöver de ha en tillförlitlig köpare. Under covid-19-pandemin uppmuntrades företagen initialt av myndigheter att ställa om produktionen, men när de sedan kunde producera bristvarorna så lades inga ordrar från den offentliga sidan utan stora kvantiteter beställdes istället från utlandet. Detta skadade tilliten till staten, något som P1 tror kommer resultera i att många inte vill ställa om i framtiden såvida de inte har slutit avtal med köpare. Vidare är P1 och P2 ense om att de som branschorganisation inte har kapacitet att skriva avtal å sina medlemmars vägnar, utan avtalen

ska skrivas med respektive företag direkt. O1 föreslår att de offentliga aktörerna kan utgå från befintliga avtal och omförhandla dessa till att även gälla vid kris.

O3 belyser även att det skulle kunna tillkomma sekundära positiva effekter för samhället om vi byggde försörjningsberedskapen på de resurser som redan finns inom landet. Det skulle eventuellt kunna gynna exempelvis landsbygden. Hen ger exemplet att det inom jord- och skogsbruk finns mycket kompetens och certifieringar för tunga maskiner. De skulle kunna få förmånliga lån eller subventioner på givna maskiner mot att de är tillgängliga för det civila försvaret och på så vis ingå en POS. Att vi ska nyttja befintliga resurser inom Sverige får hen medhåll från ett par privata aktörer om. Det är viktigt att behålla produktionen inom Sverige oavsett kris men i en världsomspännande kris likt covid-19-pandemin som påverkar den vardagliga produktionen är det än mer viktigt eftersom företagen då kan fortsätta betala sina anställda istället för att staten ska köpa materiel från utlandet och samtidigt betala stora summor för permittering.

På frågan om begreppet ”moral hazard”, alltså att företag förväntar sig att staten stöttar dem ifall en kris inträffar, kan ligga till grund för att företag inte kontinuitetsplanerar i större utsträckning tror inte P3 att företagen medvetet tar den risken. Hen tror snarare att det handlar om att uppbyggnaden av beredskap inte gått i samma takt som samhällsutvecklingen. Idag är samhället i hans mening inte lika välorganiserat som förr och går inte längre ”som på räls” men folk räknar i allmänhet fortfarande med det.

5.1.1. Dialog

O1 resonerar kring de offentliga aktörernas förmåga att involvera privata aktörer i övningar och i planering i stort. Enligt hen borde de offentliga aktörerna arbeta mer med detta då det är en viktig uppgift att involvera näringslivet för att på så sätt öka deras medvetenhet och kunskap kring deras roll i krisberedskapen. O1 befarar att flera företag inte känner till att de kategoriseras som samhällsviktiga. P4 säger att hans företag aldrig har blivit inbjudet eller vidtalat vad gäller krisberedskap och säger att de aldrig ens funderat över den aspekten. Vidare anser fler privata aktörer att de inte heller har en roll i samhällets krisberedskap.

Grundproblemet anses av många aktörer vara att de offentliga behoven inte tydligt kommuniceras inför och vid en kris. Detta menar P3 beror på att Sveriges beslutsfattare inte själva vet vad de vill. Hen menar även att det finns leverantörer inom landet som kan uppfylla behoven så fort de specificerats. Anledningen till att dessa behov inte klargjorts ännu hävdar hen är rent ekonomisk.

O2 diskuterar kring det stora informationsflödet under covid-19-pandemin. För att begränsa flödet vid nästa kris tycker hen att det vore bra om den offentliga verksamheten sammanställer behoven och sedan kommunicerar ut vad det är som efterfrågas istället för att företagen ska ta kontakt och erbjuda sina produkter och tjänster. Dock säger hen att det säkert finns saker som den offentliga verksamheten behöver men som de inte vet att de behöver. Då är det bra om erbjudanden från privat håll kommer in.

Samtliga privata aktörer uttrycker att kontaktvägarna till myndigheterna är otydliga vilket resulterade i att flera fick ringa runt en hel del innan de hamnade rätt. Vidare säger P5 att det saknades en sorts företags- och tillståndslots som kunde hjälpa företagen i dialogen med myndigheterna. De fick själva berätta att de ville hjälpa till och vad som krävdes av myndigheterna för att det skulle bli verklighet. Under covid-19-pandemin gick därför mycket

tid åt att ordna olika tillstånd som krävdes vid nytt verksamhetsområde, ansökan om dispens för specialbeskattning och dylikt.

Frågan om företagen vore intresserade av att engagera sig i ett nätverk på regional nivå, där de olika aktörerna möts och pratar om vilka förutsättningar som finns, bemöts med positivitet. P1 säger att i ett sådant forum bör det sitta representanter från branschorganisationer och inte från individuella företag. P5 lyfter själv avsaknaden av forum och efterlyser att ett sådant bör finnas för att säkerställa att man pratar med rätt personer och om rätt frågor, samt för att ha en möjlighet att påverka hur försörjningsberedskapen ska se ut. P1 säger att privata aktörer skulle vara beredda att ta kostnaden för att exempelvis avvara personal till beredskapsforum om villkoren är skäligen i upphandlingsfasen och att det säkerställs att det resulterar i en betalning i framtiden.

5.1.2. Finansiering

Både privata och offentliga aktörer är medvetna om att beredskapsplaneringen kommer innebära stor kostnadsbelastning oavsett om de binds i lagerhållning, avtal eller något annat. Frågan handlar egentligen om hur resurserna optimeras. Att företag valde att gå med förlust för att stötta myndigheterna under covid-19-pandemin innebär inte att de ska vara kostnadsbärande och finansiera akuta nödsituationer i samhället säger P5. P3 menar att avsatta resurser för krishantering inte kommer att finansieras av företagen själva så länge lagen inte kräver det, eftersom företaget då skulle få en sämre konkurrenssituation på den globala marknaden. För att det ska finnas incitament för företagen att hålla lager måste de då antingen kunna räkna på att en relevant kris kommer inträffa inom en viss tidsram, så att de tjänar pengar på att ha extralagret eller så måste den offentliga sidan stå för lagerkostnaden. Men de privata aktörerna har en del meningsskiljaktigheter gällande vinstpotentialen vid POS inom krisberedskap. Ena sidan är av uppfattningen att ett beredskapsavtal inte behöver vara direkt vinstgenererande, utan det räcker att den offentliga sidan täcker de ökade direkta och indirekta kostnaderna. Villigheten att stötta landet och samtidigt få kontinuitet i produktionen väger upp mot den minskade vinsten. Medan den andra sidan lyfter marknadskrafterna och att hela idén med företagande är att tjäna pengar. Det är inte rimligt att företag ska kontraktera en förlustaffär säger P5, men att de skulle se försörjningsberedskapen som ett nytt affärsområde och göra det i vinstsyfte säger hen är osannolikt.

O3 ställer sig tveksam till att företagen inte kommer behöva tjäna pengar under en kris. Hen säger att det är mycket möjligt att så blir fallet under krisens första och andra kvartal, men om det gäller en mer utdragen kris måste företagen gå med vinst för att kunna utveckla sin produktion. Tidsaspekten är något som även O2 tar upp och menar att tidsramen för avtalet, och därmed hur länge företaget ska kunna upprätthålla försörjning, är en mycket viktig aspekt.

När idén om att, likt Finland, ha en försörjningsberedskapsfond som ligger utanför statsbudgeten presenteras så möts det av positiv respons. O2 och P3 säger att finansiering av beredskapsåtgärder annars är en starkt politisk fråga och att prioritering mellan ovanliga händelser och vardag då ska göras. Samtidigt upplever P3 att politiker sällan är benägna att lägga pengar på att förbereda samhället för en kris som troligtvis inte kommer inträffa under gällande mandatperiod.

5.2. Initiativ och ledarskap

Initiativet att delta i hanteringen av covid-19-pandemin kom nästan uteslutande från de privata aktörerna. Exempelvis sammanställde en av branschorganisationerna under covid-19-pandemin en lista över de medlemsföretag som kunde ställa om sin produktion för att bidra till försörjningen av skyddsutrustning. Med hjälp av listan fick sedan företagen uppdrag och i takt med att förfrågningarna kom in kunde de mer noggrant specificera sina möjliga tjänster. P2 säger att branschorganisationer redan nu skulle kunna kontakta sina medlemmar för att undersöka vilka som är intresserade av att delta i försörjningsberedskapen i framtiden. Dock anser de flesta aktörerna att vid framtida POS bör initiativet komma från den offentliga sidan. Detta eftersom det är myndigheterna som äger beredskapsfrågan och är ytterst ansvariga för befolkningens säkerhet. Grundidén bör enligt P1 vara att staten ger direktiv angående beredskapen till en aktör som i sin tur säkerställer att detta uppfylls. Dock menar O1 att ansvaret inte enbart ligger på den offentliga sidan utan att de företag som bedriver en samhällsviktig verksamhet redan idag har ett ansvar inom försörjningsberedskapen.

Det svenska krisberedskapssystemet är i dagsläget svårhanterat på grund av att ingen kan bestämma över den andre, tycker O3. För att få en god beredskap behöver det skapas en bemannad, utbildad och övad organisation säger P3. Hen vill att det ska inrättas mer specialiserade kris- och räddningsmyndigheter likt tidigare Krisberedskapsmyndigheten, då hen anser att MSB har ett alltför brett ansvarsuppdrag för att kunna arbeta effektivt. Vidare menar hen att MSB:s uppdrag som samordnare inte skulle varit nödvändigt om staten varit tydligare med målsättningarna för det civila försvaret. Dessutom framhåller hen att det kommer behövas en kontrollapparat för de företag som åtagit sig att vara en del av beredskapen och de offentliga instanser som är ålagda att vara det.

Det finns en enighet hos de privata aktörerna att det ska finnas en ledningsstruktur för POS. Flera poängterar att även om det finns intentioner att agera så krävs det ändå en drivande part för att få någonting gjort. Att någon ser helheten är en viktig del i samverkan, anser P1 och P5, eftersom det är svårt för de privata aktörerna att känna till de behov som finns i samhället.

5.3. Incitament

Intresset att bidra under covid-19-pandemin var stort och en självklarhet enligt de privata aktörerna som intervjuades. Det främsta skälet var viljan att hjälpa till men även andra anledningar presenterades. Företagen insåg att krisen kunde påverka deras anställda och produktionen negativt och såg det då som en möjlighet att få kontinuitet i produktionen. Ytterligare positiva effekter som uppstod, berättar P4, var att de fick nya kunder samt hittade en kundbas som man tidigare inte känt till. Vidare beskriver hen att de fick mycket positiv publicitet.

Vilka anledningar det fanns till att respondenterna inte hade bidragit eller vad de hört om andra diskuterades också under intervjuerna. En anledning var att företagen redan låg över sin kapacitet och hade stora ordrar som de behövde hantera. En annan anledning var att företagen inte hade produkter som var av intresse vid krisen. Vidare berättade P4 att flera företag såg de positiva effekter som en omställning kunde medföra, vilket resulterade i att marknaden tillslut blev mättad. Effekterna med kontinuitet i produktionen blev således inte lika omfattande och långtgående som de först trott. P2 påpekar att ingående av beredskapsavtal som innebär en påverkan på exporten vid en inhemsk kris kan vara känsligt. Företag arbetar hårt med att

bygga relationer med internationella kunder och att under en period inte kunna leverera till dem på grund av en skogsbrand i Sverige kan äventyra de relationerna.

P3 poängterar att det är stor skillnad mellan att ställa upp i den akuta fasen i en konkret kris och att uthålligt avsätta resurser för samhällets skull. Därför bör det, enligt hen, finnas ett tydligt mervärde för företaget, utöver den ekonomiska ersättningen. Till exempel att det uppstår en synergieffekt med företagets verksamhet på andra områden där de stärker sin förmåga att upprätthålla produktionen under störningar av något annat skäl än kris och krig. Ett annat incitament som lyfts upp av flera privata aktörer är att skapa kontinuitet i produktionen.

Goodwill som incitament finns det delade meningar om. P1 är skeptisk, P2 säger att det var en av drivkrafterna, om än liten, och P3 säger att goodwill enbart är ett incitament gentemot kunder och ordinarie kunder beaktar troligtvis inte deltagande i försörjningsberedskapen. Hen understryker att företag inte är intresserade om insatsen inte går att räkna om i pengar, och goodwill är kolossalt svårt att sätta ett värde på.

5.3.1. Certifiering

I diskussionen om en certifiering som visar att företag är robusta och har en god kontinuitetsplanering kan skapa ett urval av företag som staten vänder sig till vid kris, lyfter P3 en viktig aspekt. Hen påpekar att det nästan enbart är större industrikoncerner som arbetar med kontinuitetsplanering eftersom de har långa och komplicerade leverantörskedjor. Vidare hörs en synpunkt från offentligt håll att robusthet är ett begrepp utan tydlig definition, därför måste det finnas konkretiserat vilka krav som ställs på företag för att kunna bli certifierade.

Det finns även en viss skepsism angående myndighetssidans benägenhet att satsa pengar på beredskapsplaneringen. Ett par privata aktörer lyfter att dialogen om certifieringar är ett önsketänkande från myndigheternas sida för att undslippa kostnader och förlägga dem till företagen istället. Om ett företag uthålligt ska tillhandahålla resurser måste de få skälig ersättning för det. P3 ställer sig mycket skeptisk till att en certifiering skulle ge önskad effekt med argumentet att företag inte är villiga att vidta några åtgärder om de inte resulterar i intäkter. Hen beskriver att anledningen till att företag exempelvis har ISO-certifieringar idag, är att det är kunderna som ställer krav på det och det blir ett marknadstvång. Att de vanliga konsumenterna skulle åsätta ett mervärde i att företagen deltar i landets beredskapsplanering, kan hen inte uttala sig om, men poängterar att myndighetssidan i hög utsträckning tror att ett sådant mervärde skulle uppstå automatiskt. P1 är inne på samma spår och säger att det i dagsläget är osannolikt att nyttan av en certifiering skulle spilla över även till den ordinarie kundbasen. Men skulle marknadsincitamenten ändras så att det finns en ekonomisk fördel i att vara certifierad så kommer fler skaffa en sådan. Det måste alltså finnas ett mervärde i certifieringen för att företagen ska vilja lägga pengar på det. O3 säger att vissa nischade företag säkert kan se fördelar med en certifiering, men andra företag skulle troligen inte tycka det är viktigt. Hen är medveten om att det inte går att närma sig näringslivet med enbart en vädjan om att ställa upp för nationen, för hos de globaliserade företag som finns idag är det ett svagt argument. Det är viktigt att komma ihåg att även vid en kris är företagen kommersiella.

Flera av intervjupersonerna ställer sig således skeptiska till att en certifiering skulle vara ett effektivt styrmedel eller incitament. Myndigheter får, enligt flera intervjuobjekt, ändå inte ställa krav på en specifik certifiering vid upphandling utan kan enbart ställa funktionella krav.

Att enbart upphandla företag som valt att certifiera sig skulle innebära konkurrensfördelar för de företagen. Men det finns ändå röster som är mer positiva. P2 tycker det är en bra idé och tror att de större medlemsföretagen i hans branschorganisation skulle vara villiga att bekosta en certifiering, men tror att de mindre företagen skulle vara mer tveksamma. P1 tror att en certifiering skulle kunna vara en bra väg att gå men att den inte får vara förknippad med någon kostnad. På så sätt tror hen att företag skulle vara villiga att skaffa certifieringen. Om den kostar pengar måste det finnas en försäkran om att det finns en vinning. Alternativt säger hen att myndigheterna får använda sig av de standardcertifieringar som redan finns på marknaden. Vidare berättar P3 att det finns företag som struntar i att betala för en certifiering även om de uppfyller kraven för denna certifiering, eftersom de anser att det är en onödig kostnad och att det bara genererar pappersarbete för något som enbart är ett teoretiskt bevis för att de levererar med god kvalitet.

5.4. Lagstiftning

Aktörer på både den privata och den offentliga sidan tror att POS inom landet kan genomföras via upphandling, trots lag om offentlig upphandling och konkurrenslag, men att detta är beroende av skickliga handläggare och noggranna kravspecifikationer. P3 säger att man med fog kan ställa krav på att företag alltid ska ha personal, materiel och resurser till förfogande i Sverige, utan att det bryter mot EU:s upphandlingsregler. O3 tror dock att dagens lagstiftning kan vara problematisk när långa och omfattande kontrakt ska skrivas eftersom de då påverkar marknaden i hög grad. Hen anser att det krävs ny lagstiftning och nya regelverk som kan hantera kris och krig, eftersom det i dagsläget är en svår avvägning mellan hur fördelaktigt det är med offentlig upphandling i fredstid i förhållande till vad man kan förvänta sig i kris- eller krigstid. O2 beskriver upphandlingsproceduren som en bromskloss, och O1 berättar att de under pandemin bortsåg från att avtal inte var skrivna och köpte från andra när de ordinarie leverantörerna saknade de nödvändiga varorna. P3 för resonemanget att många myndigheter är insnärjda i ett nätverk av myndighetsföreskrifter, promemorior och regler vilket hen tror gör att de är rädda för att göra avsteg trots att det är nödvändigt vid ett krisläge.

Vidare säger P3 att många från myndigheter och företag som diskuterar krisberedskap inte är insatta i de regler som Sveriges medlemskap i EU innebär. Det finns en tro att god vilja är det enda som behövs. O3 lyfter också att Sverige är väldigt följsamt och laglydigt när det kommer till EU-lagstiftning och att det finns en misstanke att andra medlemsländer kanske är mer flexibla i sin tolkning av direktiven. O1 säger att kraven som privata aktörer ska uppfylla bör specificeras noggrant och föreslår att en sakkunnig inom upphandling och en person med beredskapsperspektiv ska medverka vid upphandling. Detta för att kunna skriva robusta avtal med företagen som innefattar leverans även i kristid. En stor problematik relaterad till beredskapsplanering är dock att man låser sig till det som skett i närtid säger hen, därför kan det vara svårt att visualisera vilka behov som kan komma att uppstå vid en framtida kris och följaktligen vilka avtal som bör ingås.

Att det inte finns några garantier att beredskapsavtalen kommer nyttjas ser inte P4 som ett problem. Hen likställer det med vilken upphandling som helst, om företaget har en överkapacitet och kan tillverka på kort varsel är det bara positivt. Företag kan ibland få in stora extraordrar på grund av t.ex. väderlek, vilket sker med mycket kort framförhållning, precis som eventuell implementering av ett krisberedskapsavtal. Företag skulle kunna avställa verktyg eller ha ett minimilager, men det kräver att den offentliga sidan förbinder sig att

avropa dessa resurser under en viss tid, säger flera privata aktörer. Det understryks att det då är en ren affärsöverenskommelse som ska göras.

6. Diskussion

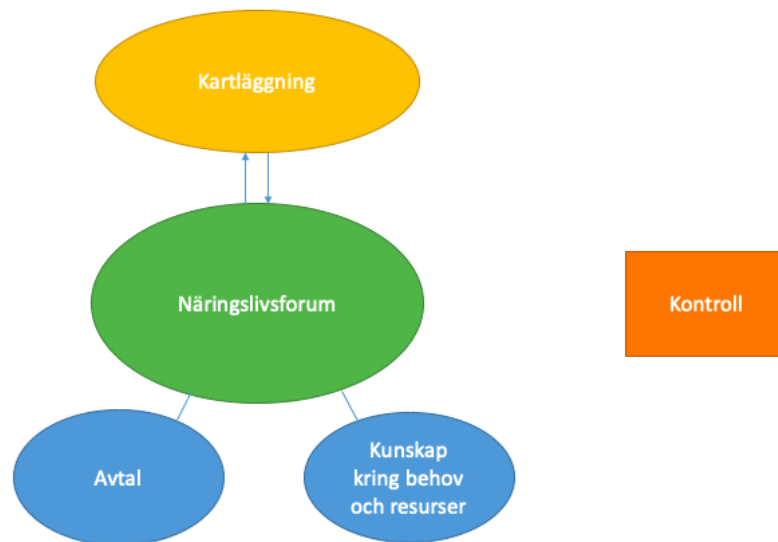
Under covid-19-pandemin har det blivit tydligt att Sveriges strategi för försörjningsberedskap behöver ses över. Beredskapslager har identifierats som ett alternativ och vårt examensarbete har genomförts med en strävan att undersöka om POS kan vara ett komplement eller alternativ till beredskapslager. Även om vi har haft covid-19-pandemin som utgångspunkt tror vi inte att POS är begränsat till att enbart kunna hantera försörjningsbrister vid pandemier. I relation till pandemi pratas det mycket om skyddsmateriel. I andra kriser såsom skogsbränder, översvämningar och stormar, genereras andra produktbehov som det också kan uppstå brist på. Bristen kan bero på exempelvis leveransstörningar eller en större efterfrågan, men oavsett anledningen så tror vi att POS kan vara en lösning. Vidare tror vi att den modell vi föreslår kommer att fungera för såväl mindre som större kriser. Intervjuobjekten har talat utifrån sina erfarenheter från pandemin, men har också besvarat frågor angående hur de ser på samverkan i en framtida annorlunda kris. De kriser som belyses har gemensamt att de fordrar materiel vid hanteringen av samhällsstörningen. Vi fokuserar således på förebyggande beredskap för att möjliggöra den akuta insatsen vid en kris.

Brist på exempelvis skyddsmateriel och annan nödvändig utrustning är primärt en säkerhetsrisk för de som hanterar krisen. Det kan även ge sekundär påverkan på befolkningen om hanteringen inte kan bedrivas på ett effektivt sätt. För att kunna säkerställa materielförsörjningen vid kriser menar vi att Sverige bör stärka sin inhemska förmåga, något som styrks av såväl litteratur som intervjusvar. Vi tror att detta kan göras med hjälp av POS. Exportförbud inom EU, Sveriges ambition om tre månaders självständighet och att gynna svensk produktion, lyfts bland annat som argument i diskussioner under intervjuerna.

Oavsett vilken strategi för försörjningsberedskapen man applicerar, behövs det ett mål för vad som ska uppnås. I litteraturen framgick avsaknaden av tydliga direktiv för försörjningsberedskapen och vi upplevde att det talades mycket om *att* näringslivet skulle involveras, men att det aldrig konkretiserades *hur*. Detta är något som även P3 framhöll, att staten måste förmedla en strategi med tydligt ansatta krav för vad som ska åstadkommas i kristid.

6.1. En modell för utformningen av POS i svensk försörjningsberedskap

Baserat på intervjustvaren och litteraturen har en idé kring utformningen av POS framträtt, denna åskådliggörs i Figur 3.



Figur 3. Översiktsbild för utformningen av POS.

Vi ser att en initial allomfattande kartläggning av företag och deras resurser inom respektive län lägger grunden för det fortsatta privat-offentliga samarbetet. En sådan kartläggning sker inte idag, enligt de offentliga aktörerna, men det lyfts som ett möjligt steg under upprustningen av det civila försvaret. Både intervjustudien och litteratur lyfter användandet av RSA:erna i initieringen av POS eftersom det i dem identifieras beroenden och viktiga varor samt tjänster. Efter kartläggningen utformas sedan ett näringslivsforum för krisberedskap innehållande både offentliga och privata aktörer. Arbetet i näringslivsforumet syftar till att upprätta avtal med ett antal företag och till att erhålla kunskap om behov och resurser. Kartläggningen och näringslivsforumet kräver kontinuerlig uppdatering då nya företag tillkommer och andra företag bortfaller, därför finns det pilar i båda riktningar mellan de två funktionerna i figuren.

Idén om att varje län ska ha ett eget näringslivsforum erfordrar en myndighet som har helhetssynen för landet och är en kontrollapparat som följer upp att uppdrag sköts och att förutsättningarna för beredskapsavtalen är gällande. Som P3 lyfter fram skulle MSB kunna ha den rollen istället för att vara samordnare som de är idag. I Figur 3 ses den funktionen som en kvadrat.

Vår idé är inspirerad av Finlands försörjningsberedskapsorganisation angående vilken roll Försörjningsberedskapscentralen har och vad samverkan utmynnar i. Det finns en enighet i såväl litteraturen som intervjustvaren att initiativet till samverkan bör komma från offentligt håll. Det geografiska områdesansvaret och att offentlig sektor har ansvaret för befolkningens säkerhet är argument som presenterades. Dock kan det inte med enkelhet utrönas på vilken nivå inom den offentliga verksamheten som de anser att uppgiften bäst hanteras. Att det är långt mellan företag och stat framkommer i intervjuerna, men vilken av lokal- eller regionalnivå som är bäst lämpad är svårare att fastställa. Länsstyrelsen har ingen egen

verksamhet som kräver materiel, vilket medför att de idag saknar handlingsutrymme att upprätta avtal med företag, samtidigt som det uppstod svårigheter under covid-19-pandemin för kommuner att erhålla materiel på grund av deras begränsade beställningsstorlek. Andra röster som hörs berör att arbetet med försörjningsberedskap är enormt och kostsamt samt att frågan handlar om resurser, men också om att nyttja kunskapen hos och närheten till företag. Även om det finns motsättningar, bedömer vi att det är regional nivå som är lämpligast. Detta baserat på argumenten ovan samt att det sannolikt inte inom varje kommun finns tillräckligt många olika företag för att producera all nödvändig materiel för alla typer av kriser.

Kartläggning

Ambitionen med en kartläggning av samtliga företag är att offentlig verksamhet ska få kännedom om vilka företagsresurser som finns inom länet och således vilka resurser som finns att tillgå. Trots att det troligtvis vore administrativt mycket svårt att sluta avtal med samtliga företag anser vi att kartläggningen bör vara heltäckande. Detta för att POS inte enbart bör mynna ut i beredskapsavtal utan även i kunskapsutbyte. När krisen väl är ett faktum finns således redan kunskapen om företagen och deras resurser. Det blir då enklare att kontakta dem och be om ytterligare hjälp när man vet vilka behov som krisen genererar. Om det finns en förståelse för och samverkan kring behoven möjliggörs en effektivare process när krisen väl inträffar. O2 ger förslaget att rangordna varor efter behov och anser att de viktigaste ska finnas i lager. I enlighet med O2:s förslag, anser vi att i beredskapsplaneringen ska en prioritering göras av materiel, varav de högst prioriterade ska upphandlas först. Eftersom de mindre företagen sällan tycks arbeta med kontinuitetsplanering bör man rikta in sig på de större företagen, som redan har viss kontinuitetsplanering, för avtalsskrivning. Detta för att det förmodligen skulle bli kostsamt för staten att finansiera uppbyggnad av företagens kontinuitetsplanering från grunden, dessutom kan de större företagen producera större volymer.

Näringslivsforum

Under intervjuerna blev det tydligt att utbytet mellan offentlig och privat sektor är bristfälligt. I intervjuerna, med såväl offentliga som privata aktörer, framgår det att företag inte anser att de har någon roll inom samhällets krisberedskap, och att offentlig verksamhet bör arbeta med att utöka medvetenheten om företagens roll och kunskapen kring krisberedskap. Ambitionen med näringslivsforumet är därför att skapa en plattform där kontaktvägar skulle kunna etableras mellan de båda sidorna.

Under intervjuerna diskuterades förtroende som en knäckfråga. Om det inte finns ett ömsesidigt förtroende kommer ett gott samarbete inte kunna utvecklas. Många av de privata aktörerna kände sig förbisedda under covid-19-pandemin, men ställde sig ändå positiva till att bli en del av försörjningsberedskapen när frågan ställdes. Företagen var villiga att bilda ett forum med offentliga aktörer vari beredskapsfrågor diskuteras och branschorganisationernas funktion i ett sådant forum lyftes. P1 ansåg att branschorganisationer, och inte enskilda företag, bör representera den privata sidan i forumet. Vidare poängterade Carlsson-Wall och Kraus (2005) att branschorganisationer har kunskap om ett flertal företag, kunskap som kan vara viktig i urvalet av samverkanspartners. De skrev även att branschorganisationer har en viktig roll för att förmå företag att beakta krisberedskap. Att bilda forum med samtliga företag kan vara svårt och då kan det istället vara ett alternativ att representanter från olika

branschorganisationer för medlemsföretagens talan. I dagsläget finns det regionala råd angående krisberedskap som länsstyrelserna är ålagda att kalla till. Det tycks skilja sig lite mellan regionerna angående vilka som deltar vid dessa möten. I Dalarna finns ett par råd, Regionalt krishanteringsråd där offentliga aktörer medverkar och Regionalt näringslivsråd där privata aktörer deltar (Sjösvärd, 2015). Region Halland har ett råd där både offentliga och privata aktörer deltar (Länsstyrelsen Halland, 2014), medan i det län som medverkade i intervjustudien var näringslivet inte alls engagerade i rådet. Det tycks alltså inte vara obligatoriskt att involvera privata aktörer. Därför anser vi att det bör uppmuntras att etablera ett gemensamt näringslivsforum i varje region. Vidare bör det finnas gemensamma grunder för hur ett sådant forum ska ledas så att det finns en likformighet inom landet.

Något som litteraturen poängterar, och som vi ställer oss bakom, är att medverkan i POS bör vara frivilligt, utan påtryckningar från något håll. Huruvida POS ska inneha en ledningsstruktur är litteraturen oense om, men inte intervjuobjekten. KBM (2008) skriver att ansvaret för arbetet och resultaten är gemensamt, att diskussioner i öppet klimat resulterar i målformuleringar men att det ändå ska finnas både ansvars- och ledningsstruktur. Ytterligare litteratur underbygger argumentationen med att lyfta att det är spänningar mellan parter som ger resultat och att central styrning krävs för att förena tillgång och efterfrågan. Sandebring (2006) lyfter en annan vinkel som bygger på jämlikhet där allas röster är lika viktiga och viljan att genomdriva beslut om de är fattade i konsensus. De privata aktörerna i vår studie menar att de inte har inblick i behoven som finns i samhället. Ett förslag är således att ledarrollen borde innehas av offentliga aktörer, något som även viss litteratur förordar. Vårt förslag är att forumet leds av offentlig verksamhet. Det bör vara högt i tak och båda sidor måste vara lyhörda, så att samtliga aktörer får sin åsikt hörd. Det vore eftersträvanvärt med konsensusbeslut även om det inte, enligt vår mening, ska vara tvunget. Eftersom staten i slutändan har det yttersta ansvaret för befolkningens säkerhet, kanske de även bör ha en utslagsröst om parterna inte är eniga i en fråga.

För en god samverkan krävs det enligt det teoretiska ramverket en god kommunikation, men enligt intervjustudien så fungerade dialogen mellan privata och offentliga aktörer ganska dåligt under covid-19-pandemin. Det upplevdes svårt att komma i kontakt med myndigheterna, troligtvis för att deras arbetsbelastning då var mycket hög, vilket O2 vittnade om. Att i normaltid upprätta kontaktvägar bedömer vi skulle kunna förbättra kommunikationen och reducera informationsflödet vid en kris. O2:s lösning på informationsflödesproblematiken är att offentliga aktörer kommunicerar ut vad de efterfrågar istället för att företagen tar den initiala kontakten, men O2 påpekar att det kan finnas produkter som de offentliga aktörerna inte känner till att de behöver. P5 efterfrågar även en företags- och tillståndslösning för att underlätta kontakten med myndigheterna. Detta ser vi en nytta i att etablera. Eftersom beredskapsavtal inte kommer kunna tecknas med alla, innebär det att företag även vid nästa kris kommer behöva söka olika tillstånd. Vidare nämnde en offentlig aktör svårigheterna med att säkerställa produkters integritet. Vår bedömning är att detta skulle underlättas om aktörerna redan har en etablerad relation. Flera av intervjupersonerna vittnade om att bedrägerier vid kris är vanliga och att priserna på eftertraktade varor kan skjuta i höjden, vilket skulle kunna undvikas genom beredskapsavtal och god och aktuell kännedom om leverantörerna.

Den uppmärksamme kan fundera över varför avtal och inte lösare överenskommelser är angivet i Figur 3. Anledningen till det är att samtliga intervjupersoner, med enfaset, framhöll att Sveriges försörjningsberedskap inte kan baseras på lösare överenskommelser. Tryggheten som avtal innebär efterfrågas av båda parter. De offentliga aktörerna vill vara säkra på att beredskapen inte bortprioriteras på grund av optimering och de privata aktörerna vill ha garantier för att det finns köpare efter omställning av produktion.

6.2. Finansiering

En ständigt återkommande fråga i intervjuerna var hur finansieringen av beredskapsåtgärderna skulle kunna se ut. Aktörerna var oense om i vilken utsträckning beredskapsavtalen behöver vara vinstgenererande. De var dock överens om att företagen inte kan bära den svenska beredskapen ekonomiskt, vilket även är vår åsikt. Därför föreslår vi att man undersöker om Sverige kan ta efter den finska strategin med en försörjningsberedskapsfond som finansieras av skatteintäkter öronmärkta för rikets säkerhet. Beredskapsfonden ska då ligga utanför statsbudgeten och påverkas därför inte i samma utsträckning av den politiska konjunkturcykeln. Det påtalades under intervjuerna nämligen att det kan vara svårt att ta långsiktiga beslut inom politiken eftersom den är starkt beroende av vem som styr. Att prioritera andra områden i budgeten, än beredskap inför en kris som troligtvis inte inträffar under mandatperioden, är förståeligt men bidrar till ett mer sårbart samhälle. Det går att spekulera i hur ett sådant skattepåslag skulle tas emot av befolkningen, men eftersom pengarna har ett konkret syfte är vår förhoppning att det skulle accepteras.

Vi har även haft kriser av den kortare karaktären i åtanke vid utformningen av modellen. När detta påtalades sa många företag att de skulle vara villiga att producera för staten mot endast kostnadstäckning. Men några aktörer poängterade samtidigt att fundamentet i företagsamhet är att tjäna pengar, varför det vore naivt att räkna med en sådan överenskommelse över en längre tidsperiod. Att försörjningsberedskapsfonden ska stå för kostnadstäckning tycker vi är självklart, men i vilken grad företagen ska kunna tjäna pengar på landets säkerhet bör utredas djupare för att få en helhetslösning som går att applicera vid alla kriser, även de med lång tidshorisont.

6.3. Faktorer som påverkar aktörers vilja att delta

Viljan att hjälpa till var den tydligt starkaste anledningen till att de tilltalade företagen ställde upp vid covid-19-pandemin. Positiva effekter som det medförde var kontinuitet i produktionen, nya kundbaser och positiv publicitet. Att engagera sig i det proaktiva arbetet kräver dock andra incitament. Litteraturen lyfte argument som att öka trovärdigheten gentemot kunder genom att öka företagets robusthet och tillgång till en annars sluten marknad. Åtgärder som att upprätta kontinuitetsplanering i beredskapssyfte leder också till bättre kontinuitet vid normal produktion enligt litteraturen och P3 var inne på samma spår. Att stärka företaget till att kunna hantera och fortsätta producera, även vid andra störningar, borde vara incitament för företagen. Likväl är den redan nämnda påverkansmöjligheten i försörjningsberedskapsarbetet en stark anledning till att delta i näringslivsforum. Vidare pekade litteraturen på att goodwill är ett incitament, men intervjupersonerna ställde sig mer tveksamma till det. P3 menade på att goodwill är incitament gentemot kunder som är svårt att räkna om i pengar, vilket därmed gör det svårt att dra nytta av det inom försörjningsberedskap. De incitament som lyfts ovan anser vi att myndigheterna bör belysa i kontakten med privata aktörer. Detta för att det kan vara svårt för de privata aktörerna att

själva inse vilka fördelar det finns med att ingå POS. Två anledningar till att offentlig verksamhet å sin sida bör vara intresserad av att inrätta samarbeten med privat sektor presenterade Sandebring (2006): möjligheten att påverka och att nyttja de privatas effektivitet samt innovation.

Under intervjuerna diskuterades även anledningar till att företag valde att inte hjälpa till vid covid-19-pandemin. Det var bland annat för att de låg över kapacitet med inestående ordrar, deras produkter var inte efterfrågade, marknaden blev mättad och att de inte ville äventyra internationella kundkontakter. Vi tror att avtalsskrivning löser problematiken med inestående ordrar på grund av förpliktelse som avtal medför och mättad marknad eftersom konkurrensen minskar. Genom dialog kan nya användningsområden för företagens material upptäckas. Att äventyra internationella kundkontakter har vi dock ingen lösning på utan det är en problematik som behöver betänkas ytterligare.

För att göra POS till en attraktiv fråga skulle man kunna använda sig av ett antal mjuka styrmedel som incitament. Att få bättre försäkringspremier är ett incitament som eventuellt skulle kunna befästas i Sverige likt i Japan för att främja resiliensen i samhället. Försäkringsbolagen, i båda länderna, främjas nämligen också av att företagen har en god kontinuitetsplanering och detta skulle kunna motivera även mindre företag att ha det. Staten skulle kunna ge förmånliga lån till de som investerar i och är delaktiga i beredskapsplaneringen, så att de kan utveckla sin verksamhet för egen vinning men i det långa loppet även för landets vinning. O3 instämmer och föreslår förmånliga lån eller subventioner på maskiner inom lant- och skogsbruk för att de i gengäld finns att tillgå i det civila försvaret. Att nyttja resurser inom landet framhåller även privata aktörer med argumentet att företagens anställda fortsatt får sin lön och staten behöver inte betala för permitteringar.

Att utforma en tvingande lagstiftning är ett hårdare alternativ till styrmedel som tas upp i litteraturen och som vid första anblicken kan tänkas vara en enklare väg att gå. Men detta ställde sig flera aktörer sig tveksamma inför eftersom det skulle kunna medföra förluster för företagen, samt att de då skulle förlora sin möjlighet att påverka hur försörjningsberedskapen ska utformas. Detta är ett incitament som nämns i litteraturen, som vi tycker ska belysas. Om företagen vet att alternativet är styrande lagstiftning så bör de vara mer intresserade av att ingå samverkan för att undgå det. Dessutom lyfter litteraturen att om lagstiftningen blir striktare i Sverige än i andra länder kanske företagen flyttar sin produktion. Därför är det viktigt att inte föra en allt för aggressiv politik utan istället utforma ett system som främjar både stat och företag.

6.4. Problematisering

Man kan ställa sig frågan varför vi inte anser att beredskapslager i större utsträckning, likt Finland, är en bättre idé då det bevisligen haft god effekt där under covid-19-pandemin. Förutom problematiken med att lyckas förutse vilka behov som kommer uppstå, och för att undvika kassering av utdaterad materiel, så kan vi identifiera några olikheter mellan länderna som påverkar förutsättningarna, trots den geografiska närbelägenheten. Att fullkomligt förlita sig på beredskapslager upplever vi som förlegat och kostsamt. Sverige har de senaste decennierna haft en snabbare befolkningstillväxt än Finland och redan i dagsläget är antalet invånare nästan dubbelt så stort i Sverige (Google Public Data, 2020). Vi har dessutom en yta

som är en tredjedel större än Finlands. Att använda oss av samma system vore i vår mening därför logistiskt och klimatomålig ohållbart eftersom det skulle resultera i längre transporter och att tillhandahålla materiel till en dubbelt så stor population kräver större lager än de i Finland. Vi förespråkar istället, som tidigare nämnts, att landet ska bygga ett system som är redundant och flexibelt med hjälp av beredskapsavtal som komplement till mindre lager. För naturolyckor har MSB förstärkningsresurslager, men eftersom dessa kan vara lokaliserade långt bort och om krisen påverkar flera regioner kan de ta slut. Av den anledningen borde regionerna enskilt ha kapacitet att tillhandahålla resurser med hjälp av POS i enlighet med ansvarsprincipen och närhetsprincipen. Även om förstärkningsresurslagren kanske har varit tillräckliga vid tidigare kriser så är det bättre att ha tillgång till eget materiel och i framtiden kanske behoven blir större eller på annat sätt förändras.

Att vi förespråkar att ansvaret för POS bör ligga på regional nivå kan ses som ett avsteg från ansvarsprincipen eftersom ansvaret för exempelvis räddningstjänsten, som är de som i stor utsträckning hanterar de kriser som förorsakas av naturolyckor, i normaltid ligger hos den kommunala organisationen. Men vi tror att det i praktiken inte skulle vara en särskilt stor skillnad från idag, då räddningstjänsten numera ofta jobbar i större förbund. Detta stödjer idén om att det är bättre att samla resurser i en större organisation än i den mindre kommunala. Sjukhus är redan regionala så med avseende på sjukhusmateriel så bibehålls ansvarsprincipen. Effekten av denna förändring är ingenting som vi forskat vidare i, men om ett tydligt regeringsuppdrag utformas för regioner bedömer vi ändå att det är den optimala nivån.

Lagstiftningen är komplicerad och att den generella kunskapen kring krislagstiftning verkar vara begränsad hos de offentliga aktörerna är något som identifierades under intervjuerna. En kommunanställd, som personligen inte visste något om krislagstiftning, hänvisade till att de högre cheferna troligtvis besitter den kunskapen. Flertalet källor hävdar att det inte går att kringgå lagen om offentlig upphandling ens i beredskapssyfte, men Bovis (2008) pekade på flera material och materiel som kunde undantas kraven med hänsyn till rikets säkerhet. Intervjupersonerna menade att det går att skriva kravspecifikationer på sådant vis att inhemsk produktion möjliggörs. Eftersom stort ansvar då, enligt intervjuobjekten, ligger på de som utformar upphandlingar är det viktigt att dessa besitter kunskap inom området, både juridiskt och ur beredskapssynpunkt. O1 gav förslaget att minst två personer med olika bakgrund, en inom upphandling och en inom beredskap, ska vara med vid utformandet av avtalen för att de ska bli robusta. I uppstarten av förslaget POS-system kommer kartläggningen och de efterföljande upphandlingarna vara mycket personalresurskrävande. För att kunna hantera det behöver handläggare utbildas i krislagstiftning och kanske kan personer med specialistkunskap inom området projektanställas i ett tidigt skede. Om det inte går att utesluta andra europeiska länder från upphandlingen, urholkas systemets säkerhet vid gränsöverskridande kriser eftersom det då kan bli leveransproblematik. Dock skulle sannolikt ändå kartläggningen och näringslivsforumet bidra till en positiv utveckling.

Ett par aktörer lyfte potentialen i att återinföra det gamla systemet för K-företag. Det är tyvärr inte möjligt idag på grund av gällande lagstiftning och det är heller inte säkert att det skulle vara kompatibelt med komplexiteten i dagens företag. Det finns troligtvis saker man kan ta till vara på, att göra en kartläggning över befintliga företag samt behov och resurser så som vi föreslagit påminner om dåtidens försörjningsanalyser. Lärdomar kan säkert dras ifrån hur dessa utfördes, samt om hur man bibehåller kunskap över tid trots att de enskilda aktörerna på företag och verksamheter byts ut. Kulling et al. (2013) lyfte att man skulle kunna införa en ny

typ av ”robusthetsmarkering” istället. Något som vi diskuterat med intervjuobjekten i termer av en certifiering som visar på robusthet och god kontinuitetsplanering.

Vi anser att idén med en certifiering är bra i teorin men inte i praktiken. Dels kan företag i praktiken uppfylla kraven för certifieringen men ändå inte inneha den officiellt, vilket skulle kunna göra att värdefulla resurser exkluderas och certifieringen skulle tappa slagkraft. Vidare är delsyftet med certifieringen att identifiera beredskapsviktiga företag, något som vi tänker görs ändå i och med kartläggningen från offentlig sida. Certifieringen skulle eventuellt kunna minska behovet av resurser från de offentliga aktörerna, men då istället öka kostnaden för de privata aktörerna. Certifiering är därför ett tveksamt styrmedel, då enbart ett fåtal av de tillfrågade aktörerna har varit positivt inställda. P1 påpekade att det i så fall inte får innebära en merkostnad att bli certifierad eftersom det inte finns något mervärde i marknadsandelar eller liknande.

Det finns svårigheter med en försörjningsberedskap som bygger på POS. Både litteraturen och ett par av de intervjuade påpekar att samhället har extremt mycket fler beroenden nu än när K-företag fanns och att systemet på grund av komplexa beroenden får inbyggda sårbarheter i leveranskedjorna. Om en komponent skulle saknas kanske produktionen uteblir helt. En offentlig aktör påpekade också att företagskultur och optimering driver ett ”just in time”-förhållningssätt, vilket gör att om produktion uteblir så finns det ingen materiel att tillgå vid krisen. Det ansåg hen borde driva idén att man behöver mer lager än idag, men i vårt förslag ska lager enbart användas för att täcka omställningstiden.

Att ha, likt O1 beskrev, beredskapslager som täcker behoven under omställningstiden är essentiellt. Detta för att säkerställa resursförsörjning innan företagen börjar producera. Vi ser alltså inte POS som ett alternativ till beredskapslagring utan som ett flexibelt komplement. Norge har exempelvis använt sig av en liknande strategi (MSB, 2016). Deras strategi för försörjningsberedskap har tidigare baserats på beredskapslager men omarbetas nu till att baseras på POS med lager som ska täcka de första tre veckorna av en kris.

Att enbart upphandla redan välfungerande företag med kontinuitetsplanering kommer i praktiken innebära att endast stora företag blir en del av försörjningsberedskapen. Detta kan upplevas problematiskt eftersom det hämmar utvecklingsmöjligheten för de små företagen eftersom de inte får ta del av försörjningsberedskapsfonden. Ett av de offentliga intervjuobjekten påpekade att långsiktig samhällsresiliens är önskvärd och det innebär att möjliggöra för företag att överleva under en kris. En privat aktör menar därför att man inte kommer kunna välja ut enbart några stora företag och inte involvera de mindre. Vi bedömer att samhällsresiliens med hänsyn till företags överlevnad måste anses sekundärt till att ha en god försörjningsberedskap. Lyckas man utveckla och implementera ett system för försörjningsberedskapen som är baserat på POS kan det troligtvis beaktas i ett senare skede.

6.5. Författarnas påverkan, osäkerheter och bias

Rapporten innehåller en del osäkerheter och biaser trots att vi försökt minimera dem i så stor utsträckning som möjligt. Då rapporten bygger på en intervjustudie, som i sin tur baserats på en litteraturstudie, så kan kognitiv och ”confirmation” bias bidragit till rapportens utformning (Akselsson, 2014). Vår inställning till POS var redan från start positiv vilket kan ha gjort att vi undermedvetet har letat argument för POS och inte fann argument emot i samma omfattning. Vi är också medvetna om att detta kan ha påverkat oss vid utformningen av

intervjuguiden. Vi har försökt undvika ledande frågor, men eftersom intervjun är semistrukturerad har vi medvetet ibland lett in intervjupersonerna på vissa specifika spår. Dessutom har vi i viss mån tolkat personernas uttalanden, vilket gör att risken finns att vi läst in mer i svaren än vad de själva avsett. Anteckningarna från respektive intervju har inte skickats till intervjuobjekten för konfirmation, vilket gör att slutsatserna baseras på vår gemensamma tolkning.

Litteraturstudien är inte allomfattande. Viss litteratur exkluderades på grund av vilken form av POS som behandlades. Eventuellt hade denna exkluderade litteratur kunnat bidra med insikter avseende strukturen för försörjningsberedskapen. Vi vill även reservera oss för att det kan finnas söksträngar som vi inte lyckats att finna. Flertalet synonymer användes men eftersom det är svårt att hitta alla kan några ha missats.

Urvalet av intervjupersoner från privata aktörer har skett från aktörer som redan under covid-19-pandemin visat engagemang och vilja att delta i samhällets krishantering. Detta kan eventuellt ge en lite missvisande bild av företagens vilja och incitament i stort. Då antalet respondenter i intervjustudien är få så har variationen i populationen inte täckts in. Eftersom urvalet inte skett slumpmässigt och genom att samtliga tillfrågade sedan tidigare jobbat med krisberedskap så är de inte fullt ut representativa för samtliga företag. Aktörer som inte var delaktiga under covid-19-pandemin kontaktades inte, i retrospektiv hade de eventuellt kunnat tillföra ett annat perspektiv i diskussionen. Genom intervjuerna framkom ändå ett antal anledningar till att vissa företag inte ställde om, bland annat att företaget redan producerade på maxkapacitet på grund av inestående ordrar.

Att diskutera viljan att delta i POS avseende olika typer av kriser och sedan endast prata med företag kopplat till en specifik kris skulle kunna ifrågasättas. Eventuellt hade en större bredd kunnat uppnås om även företag som var delaktiga vid exempelvis stormen Gudrun 2005 eller Västmanlandbranden 2014 tillfrågats. Men på grund av rapportens givna omfattning var vi tvungna att begränsa oss till en kris och valet föll då på covid-19-pandemin. Detta för att den krisen är närmast i tid och för att aktörernas åsikter och minnen kopplat till krisen därmed sannolikt i lägre grad hunnit påverkas eller vinklas. Vidare hade även en större variation av materiel täckts in av studien om fler företag tillfrågats. Men ambitionen med intervjuerna var inte att få svar kopplat till specifika produkter, utan fokus var att få en inblick i upplevelsen av att ställa om produktionen och hur kontakten med myndigheter uppfattas. Vidare ville vi få en förståelse för vad som kommer krävas av ett framtida system för god försörjningsberedskap om näringslivet ska vara involverat.

Avslutningsvis så kan inte intervjuresultatet betraktas som statistiskt säkerhetsställt då antalet respondenter är starkt begränsat och vidare forskning inom området bör därför bedrivas.

7. Slutsatser

Sammanfattningsvis besvaras nedan rapportens frågeställningar kortfattat:

Fråga 1: Hur skulle privat-offentlig samverkan kunna utformas för att stärka Sveriges framtida försörjningsberedskap?

Vi bedömer att POS skulle kunna utformas enligt vår tidigare presenterade modell och på så vis stärka Sveriges strategi för försörjningsberedskap. Modellen baseras på deltagarnas frivillighet och initieras med en kartläggning från de offentligas sida som utmynnar i ett näringslivsforum. Förhoppningsvis skulle kartläggningen kunna generera kännedom om vilka företagsresurser som finns inom regionen. I näringslivsforumet skulle behov och resurser kunna diskuteras och matchas så att samverkan kan mynna ut i beredskapsavtal. Andra viktiga aspekter med näringslivsforumet är, i vår mening, att möjliggöra ett kunskapsutbyte mellan aktörerna och etablera kontaktvägar inför kriser.

Fråga 2: Vilka faktorer påverkar privata aktörers vilja att engagera sig eller sluta avtal kring resursförsörjning?

Av incitamenten som presenterats i rapporten bedömer vi att den goda viljan, ekonomisk ersättning, kontinuitet i produktion och att ha en röst i utformningen av försörjningsberedskapen sannolikt är det som mest skulle främja ett ökat intresse från privata aktörer.

7.1. Förslag på fortsatta studier

- Kan beredskapsplanering bli det nya ”gröna” – hur ska man influera marknaden till att ställa krav på kontinuitetsplanering?
- Supply chain management inom försörjningsberedskapen: hur säkerställs leveranser av råmaterial från andra länder vid en internationell kris?
- Skulle POS kunna stärka Totalförsvarets förmåga vid krig?
- Hur kan man med POS i försörjningsberedskapen främja samhällets näringslivsresiliens?

Referenser

- Akselsson, R. (2014). *Människa, teknik, organisation och riskhantering*. Lund: Institutionen för Designvetenskaper Lunds Tekniska Högskola.
- Anderson, M., Mckee, M., Mossialos, E., & Abel-Smith, B. (2020). Covid-19 exposes weaknesses in European response to outbreaks- European countries must work together in the common interest. *The British Medical Journal*.
- Andersson, J. J., & Malm, A. (2005). *Mind the gap! hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?* Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Arksey, L., & O'Malley, H. (2005). Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32.
- Bovis, C. (2008). Public-private partnerships in the defence sector: How offset agreements interface between the private and public stakeholders . *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 200-213.
- Carlsson-Wall, M., & Kraus, K. (2005). *Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik*. KBM.
- Chizhevskaya, E., & Magomaeva, L. (2015). Economic Prospects for Public-Private Partnership in Russia and European Union. *Asian Social Science*, 135-143.
- Collin, S.-O. (mars 1998). In the Twilight Zone: A Survey of Public-Private Partnerships in Sweden. *Public Productivity & Management Review*, 21(3), ss. 272-283.
- Edmark, J. (2016). *Offentlig-privat samverkan – En rättslig analys av en framväxande samverkansform inom offentlig upphandling*. Stockholm: Juridiska institutionen, Stockholms universitet.
- Ekström, T. (2012). *Public Private Business Models for Defence Acquisition - A Multiple Case Study of Defence Acquisition Projects in the UK*. Lund: Lunds universitet.
- Försvarsberedningen. (2017). *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarshögskolan. (2019). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Google Public Data. (den 12 12 2020). *Google Public Data* . Hämtat från Befolkningstillväxt: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=sp_pop_grow&idim=country:FIN:NOR:SWE&hl=sv&dl=sv
- Guan, P., & Zhuang, J. (2015). Modeling Public–Private Partnerships in Disaster Management via Centralized and Decentralized Models. *Decision Analysis*, 1-17.
- Hedberg, M., & Olsson, B.-M. (den 08 05 2020). *Landskronaföretag ställer om- tillverkar 150000 skyddsvisir om dagen*. Hämtat från Dagens industri:

<https://www.di.se/nyheter/landskronaforetag-staller-om-tillverkar-150-000-skyddsvisir-om-dagen/>

- Hedin, A. (1996). *En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju*. Uppsala.
- Hochrainer-Stigler, S., & Lorant, A. (2018). Evaluating Partnerships to Enhance Disaster Risk Management using Multi-Criteria Analysis: An Application at the Pan-European Level. *Environmental Management*, 24-33.
- Höst, M., Regnell, B., & Runeson, P. (2006). *Att genomföra examensarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Ingemarsdotter, J., Sparf, A., Karlsson, L., & Lundén, J. (2018). *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Justitiedepartementet. (den 08 07 2020). *regeringen.se*. Hämtat från Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap: <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/07/uppdrag-till-totalforsvarets-forskningsinstitut-att-analysera-fragor-avseende-nationell-forsorjningsberedskap/>
- KBM. (2008). *Handbok i privat-offentlig samverkan inom området krisberedskap*. KBM.
- Krisinformation.se. (den 14 augusti 2014). *Vad är en kris?* Hämtat från Säkerhetspolitik.se: <http://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Vad-ar-en-kris/> den 23 oktober 2020
- Kulling, P., Lundgren, B. R., Sundelius, B., Vindevåg, L., & Hafström, M. (januari 2013). Kriställighet genom privat-offentlig samverkan. *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, ss. 28-46.
- Länsstyrelsen Halland. (2014). *Regional handlingsplan för klimatanpassning i Hallands län*. Halmstad: Länsstyrelsen i Hallands län .
- Lindhahl, D. (den 13 02 2019). *Utredarens hårda kritik efter sommarens bränder: "Finns ingen ursäkt"*. Hämtat från SVT Nyheter: <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/utredarens-harda-kritik-efter-sommarens-brander-finns-ingen-ursakt>
- Lindgren, F., & Ödlund, A. (2015). Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar. (J. R. Carolina Sandö, Red.) *Strategisk utblick 6*.
- MSB. (2016). *Försörjningssäkerhet i andra länder - En kunskapsöversikt*. MSB.
- MSB. (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Olsson, R. (2006). *Att ta risken ur krisen - En textanalys av Krisberedskapsmyndighetens perspektiv på samhälle och säkerhet*. Norrköping: Linköpings universitet.
- Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*. Hämtat från <https://data.riksdagen.se/fil/9BBF69E8-BF33-41FB-BE1E-B062D7033AE7>

- Prop. 2001/02:158. *Samhällets säkerhet och beredskap*. Hämtat från <https://data.riksdagen.se/fil/5069640D-E35F-4000-A19B-FE72334448C1>
- Rossi, M., Festa, G., & Gunardi, A. (2019). The Evolution of Public-Private Partnerships in a Comparison between Europe and Italy: Some Perspectives for the Energy Sector. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 403-413.
- Saarinen, M., & Johansson, B. (den 21 03 2020). *Corona möts av brist på personal och skyddsutrustning*. Hämtat från Sveriges Radio: <https://sverigesradio.se/artikel/7435297sy>
- Sandebring, A. (2006). *Att organisera privat-offentlig samverkan*. Stockholm: SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor).
- Sandefeldt, J. (2005). *Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering en studie av kriser i sverige 1993–2003*. KBM.
- SFS 2008:579. *Konkurrenslag*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konkurrenslag-2008579_sfs-2008-579
- SFS 2016:1145. *Lag om offentlig upphandling*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145
- Sjökvist, A. (den 2 april 2015). *Rapport från Skogsbrandsutredningen*. Hämtat från Regeringskansliet: <https://www.regeringen.se/rapporter/2015/03/rapport-fran-skogsbrandsutredningen/>
- Sjösvärd, K. (2015). *Krishantering i Dalarnas län - strategi för samverkan och ledning*. Falun: Länsstyrelsen Dalarna.
- Söderblom, J., & Glas, S. (2016). *Perspektiv på trösklar och möjligheter - En kvalitativ studie om organisatoriska förutsättningar i privat-offentlig samverkan*. Mittuniversitetet.
- SOU 1995:125. *Finansiell verksamhet i kris och krig*. Hämtat från <https://filedn.com/ljdBas5OJsrLJOq6KhtBYC4/forarbeten/sou/1995/sou-1995-125.pdf>
- SOU 2019:51. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*. Hämtat från <https://www.regeringen.se/4ad9c6/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/sou/sou-2019-51-naringslivets-roll-inom-totalforsvaret.pdf>
- Stenérus Dover, A.-S., Odell, A., Larsson, P., & Lindgren, J. (2019). *Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Storsjö, I. T., & Kachali, H. (2017). Public procurement for innovation and civil preparedness: a policy-practice gap. *International journal of public sector management*, 342-354.
- Tomasini, R. M., & Van Wassenhove, L. N. (den 18 januari 2009). From preparedness to partnerships: case study research on humanitarian logistics. *International transactions in operational research*(16), ss. 549–559.

Uhr, C. (2011). Samverkansbegreppet. i MSB, & N.-O. Nilsson (Red.), *Samverkan – för säkerhets skull!* (ss. 11-29). MSB.

Watanabe, K. (2009). Developing public-private partnership based business continuity management for increased community resilience. *Journal of Business Continuity & Emergency planning*, 335-344.

Övrig läst litteratur

Följande litteratur har erhållits via scoping studien, snöbollsmetodik samt via tips från medstudenter. Vi har tagit del av litteraturen men i slutändan inte använt oss av den i rapporten, den har likväl tillfört generell kunskap inom ämnesområdet.

Bloomfield, K. (2019). Risk assessment in public contracts. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 7-15.

Guan, P., & Zhuang, J. (2015). Modeling Public–Private Partnerships in Disaster Management via Centralized and Decentralized Models. *Decision Analysis*, 1-17.

Hashim, A., Jean-Gilles, L., Hegermann-Lindencrone, M., Shaw, I., Brown, C., & Nguyen-Van-Tam, J. (2012). Did pandemic preparedness aid the response to pandemic (H1N1) 2009? A qualitative analysis in seven countries within the WHO European Region. *Journal of Infection and Public Health*, 286-296.

Kuchkovskaya, N. V., Zabaikin, Y. V., Baysaeva, M. U., Kosareva, I. A., & Calesc, M. (2019). Risk Assessment Regarding the Implementation of Public-Private Partnership Projects in the World. *Space and Culture, India*, 89-100.

Madell, T., & Indén, T. (2010). *Offentlig-privat samverkan : rättsliga förutsättningar och utmaningar*. Uppsala: Iustus.

Olsen, O. E., Kruke, B. I., & Hovden, J. (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 69-79.

Listou, T. (2008). Postponement and Speculation in Non-Commercial Supply Chains. *Supply Chain Forum: An International Journal*, 56-64.

Bilaga A - Fördelning litteraturkällor

<u>Scoping Study</u>	<u>Författare</u>
Att organisera privat-offentlig samverkan	Sandebring
Att ta risken ur krisen : En textanalys av Kriberedskapsmyndighetens perspektiv på samhälle och säkerhet	Olsson
Covid-19 Exposes weaknesses in European response to outbreaks	Anderson, McKee & Mossialos
Developing public-private partnership based business continuity management for increased community resilience	Watanabe
Economic prospects for public-private partnership in Russia and European Union	Chizhevskaya och Magomaeva
Evaluation Partnerships to enhance istaster risk management using multi criteria analysis: an application at the pan-european level	Hochrainer-Stigler och Lorant
From preparedness to partnerships: Case study reserach on humanitarian logistics	Tomasini, R.M.; Van Wassenhove, L.N.
Försörjningssäkerhet i andra länder: en kunskapsöversikt	MSB
Kriställighet genom privat-offentlig samverkan	Kulling, Lundgren, Sundelius, Vindevåg & Hafström
Offentlig-privat samverkan : en rättslig analys av en framväxande samverkansform inom offentlig upphandling	Edmark
Perspektiv på trösklar och möjligheter : En kvalitativ studie om organisatoriska förutsättningar i privat-offentlig samverkan	Söderblom & Glas
Privat-offentlig samverkan : från idé till fungerande praktik	Carlsson-Wall & Kraus
Public Private Business Models for Defence Acquisition - A Multiple Case Study of Defence Acquisition Projects in the UK	Ekström
Public procurement for innovation and civil preparedness: a policy-practice gap	Storsjö & Kachali
Public-Private Partnerships in the Defence Sector: How Offset Agreements interface between the private and public Stakeholders	Bovis
The evolution of public-private partnerships in a comparison between europe and italy: some perspectives for the energy sector	Rossi, Festa och Gunardi
<u>Tilldelad litteratur</u>	<u>Författare</u>
Motståndskraft Ds. 2017:66	Försvarsberedningen
Näringslivets roll inom totalförsvaret - SOU 2019:51	Statens offentliga utredningar
<u>Snöboll</u>	<u>Författare</u>
Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige	Stenérus Dover, Odell, Larsson & Lindgren
Handbok i privat-offentlig samverkan inom området krisberedskap	KBM
Mind the Gap!	Andersson & Malm
Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt	Ingemarsdotter, Sparf, Karlsson & Lundén
Samverkansbegreppet	Uhr

Bilaga B - Intervjuguider

Intervjuguide 1: Privata aktörer

Generellt

- Hur länge har du arbetat på företaget?
- Kan du berätta vad du har för roll på företaget?
- Hur jobbar ni med krisberedskap på företaget, är det något ni har?
- I dina ord, vad är er roll i samhällets krisberedskap?
- Har ert företag någon erfarenhet av att, utanför er kärnverksamhet, samarbeta med andra aktörer före covid-19-pandemin? Både med andra privata som med offentliga.
 - Vilket syfte hade samarbetet?
 - Hur såg det samarbetet ut?
 - Kände ni varandra sedan innan eller varför ingick ni samarbete med just dem?
- *Om nej*; finns det något sammanhang som ni skulle vilja samarbeta med någon annan aktör?
 - Vilket sammanhang?
 - Vilken/vilka aktörer?
 - Hur tror du det samarbetet skulle se ut?

Covid-19-pandemin

”Ni har ju tidigare deltagit i arbetet med att hantera covid-19-pandemin, därför tänkte vi ställa några frågor kring hur det har gått till:”

- I Covid-19-pandemin producerade ni XXX, hur togs det beslutet? Hur gick tankarna kring att bidra till krishanteringen i samhället.
 - *Om företaget var initiativtagaren*: Visste ni var ni skulle vända er när ni ville hjälpa till?
- Hur gick omställningen i produktionen?
 - Var det en svår omställning?
 - Uppdagades några problem?
 - Hade ni problem med att få råvaror till produktionen?
 - Hur länge hade ni kunnat upprätthålla produktionen?
- Har ni utvärderat omställningen för att ta vara på eventuella lärdomar ifall ni skulle göra något liknande igen?
 - Skulle ni, vid en annan typ av kris, vilja göra en liknande omställning?
- Vet du om företagen längre bak i er leveranskedjan arbetar med leveranssäkerhet?
 - *Om ja*; Kan du berätta mer om hur det arbetet ser ut?
- Medförde ert engagemang i covid-19-hanteringen några sekundära effekter för ert företag eller varumärke?
 - *Om negativa*; vad hade kunnat minska dem?
- Vad skulle den offentliga sidan kunnat hjälpa till med för att göra er insats smidigare?

Framtiden

- Finns det ett intresse från er sida att i framtiden arbeta proaktivt med samhällets krisberedskap?
 - *Om nej*; varför inte?
- Hur jobbar ni på företaget med kontinuitetshantering idag?
- Hur ser incitamenten ut för er att planera för beredskap när vi befinner oss i fredstid/icke-krisläge? Exempelvis utbilda personal, planera för att kunna ställa om produktionslinjer etc.?
 - Vad krävs för att det ska bli verklighet? (Certifiering likt K-företag, ekonomisk ersättning, lagstiftning)
 - Skulle en certifiering gällande god kontinuitetshantering och leveranssäkerhet kunna vara ett incitament?
- Är det viktigt att samverkan genererar vinst eller tydligt motverkar en förlust (ex. kontinuitet i produktionen)?
 - Goodwill ett incitament?
- Vilka svårigheter ser ni med att samarbeta med en offentlig aktör?
 - Avtal eller lösare överenskommelser, vilken form av samarbete är bäst i er mening?
 - Vad kan offentliga aktörer göra för att ni ska ha möjlighet att hjälpa till med försörjningsberedskapen?
- Vem ska ta initiativet till samverkan och sköta ledarskapet, privat eller offentlig aktör?
- Ett litet sidospår, har ni hört något från andra i branschen som inte ställde om angående varför de inte gjorde det?
- Avslutningsvis, finns det något annat du skulle vilja tillföra eller funderar över?

Intervjuguide 2: Offentliga aktörer

Generellt

- Vad är din yrkesroll?
- Hur länge har du arbetat i den positionen?
- I dina ord, vad är er roll i samhällets krisberedskap?
- Arbetar ni idag med försörjningsberedskap i er(t) kommun/län?
 - Vad bygger på frivillighet respektive ansvar?
- I relation till försörjningsberedskap, vem utför kommunens/länets risk- och sårbarhetsanalyser? (konsulter, anställda)
- Hur ser ert handlingsutrymme ut som kommun/länsstyrelse gällande att ingå samverkan med privata aktörer, vilka möjligheter och hinder identifierar ni?
- Har ni i kommunen/länsstyrelsen någon erfarenhet av att samverka med privata aktörer före covid-19-pandemin?
 - Vilket syfte hade samverkan?
 - Hur såg samverkan? ut?
 - Kände ni varandra sedan innan eller varför ingick ni samverkan med just dem?

- *Om nej*; finns det något sammanhang som ni skulle vilja samverka med någon privat aktör?
 - Vilket sammanhang?
 - Vilken/vilka aktörer?
 - Hur tror du den samverkan skulle se ut?

Covid-19-pandemin

- Har det varit något företag som ställt om sin produktion i er(t) kommun/län?
 - Om ja, har ni varit delaktiga i den processen?
 - Vem tog initiativet till detta, var det ni eller företaget själva?
 - Fanns det företag som erbjöd sin hjälp men vars erbjudande inte nyttjades?
 - Vad var anledningen att de fick avslag?

Framtiden

- Har ni kartlagt privata aktörer som genom samverkan skulle kunna stärka försörjningsberedskapen?
- För att kunna förlita sig på privata företag som en del i samhällets försörjningsberedskap, vilka krav måste företagen tillgodose?
- Avtal eller lösare överenskommelser, vilken form av samarbete är bäst i er mening?
 - Varför?
 - Vilka svårigheter ser ni med att sluta avtal med en privat aktör?
- Vem ska ta initiativet till samverkan och sköta ledarskapet, privat eller offentlig aktör?
 - Har ni resurser att leda ett sådant samarbete?
- Har ni gjort någon omvärldsanalys, vad vet ni om vad andra (kommuner, län och länder) gör vad gäller försörjningsberedskap?
- Vi undersöker om det går att sluta avtal med inhemska företag så att de kan producera det materiel som krisen kräver, ser du att det skulle finnas möjlighet att göra det trots lagen om offentlig upphandling och konkurrenslagen?
- Avslutningsvis, finns det något annat du skulle vilja tillföra eller funderar över?