



Omställningar under coronapandemin

Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser

Christoffer Wedebrand, Beatrice Reichel,
Ann-Sofie Stenérus Dover

Christoffer Wedebrand, Beatrice Reichel,
Ann-Sofie Stenérus Dover

Omställningar under coronapandemin

Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser

Titel	Omställningar under coronapandemin – Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser
Rapportnr	FOI-R--5247--SE
Månad	December
Utgivningsår	2021
Antal sidor	62
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Justitiedepartementet
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A1211806
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Produktion av andningsmasker vid företaget ACE Protection i Svenljunga, våren år 2020.
Fotograf: Adam Ihse / TT. Leverantör: TT Nyhetsbyrån.

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

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

Sammanfattning

Under coronapandemin år 2020 ställde flera svenska företag om sin produktion för att tillgodose myndigheternas behov av skyddsutrustning. Syftet med denna studie är att belysa produktionsomställningar som en metod för att förebygga eller hantera kriser. Studien fokuserar på vad som krävdes för företagens möjligheter att ställa om under pandemin, vad som främjade deras vilja därtill samt hur de visste på vilket sätt omställningarna borde ske (typ av vara, mängd, tidsförhållanden med mera). Studien belyser även vad som kan behöva beaktas givet att omställningar ska ingå som en metod i den framtida försörjningsberedskapens verktygslåda. Det kan antas att de hinder som uppstod för omställningarna under pandemin hade sin grund i att de behövde genomföras spontant, utan en föregående planläggning. Omställningarnas genomförande verkar ha främjats av att vissa pusselbitar av formell art föll på plats, bland annat genom myndigheternas hjälp med certifieringar och dispenser. Men studiens resultat understryker också betydelsen av mer informellt orienterade faktorer. Exempelvis hjälpte de svenska företagen och branschorganisationerna till i krishanteringen av fri vilja, inte eftersom de genom lagkrav var tvingade. I kontrast till detta verkar det som att flera hinder var mer formellt orienterade, bland annat genom avsaknaden av en lämplig struktur och handlingskraft på nationell nivå.

Summary

During the covid-19 pandemic, Swedish industry mobilised in order to meet the increased demand for medical goods and personal protective equipment. Drawing upon the lessons of the pandemic, this study examines industrial mobilisation as a tool for preventing, handling or mitigating the effects of a crisis. Information has been gathered primarily from Swedish businesses and trade organisations, but also to a lesser extent from public sector organisations. The aim has been to identify the factors that have made businesses willing and able to repurpose their manufacturing lines. The study identifies several factors that influence whether industrial mobilisation is a viable option for handling supply chains disruptions.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och avgränsningar.....	8
1.2	Metod och material	8
1.3	Disposition	9
2	En återblick på pandemin	11
2.1	Bilder av lägesutvecklingen.....	11
2.2	Åtgärder på EU-nivå	13
2.3	Inköp av skyddsutrustning.....	14
2.4	Dispenser och snabbspår.....	15
2.5	Främjande av innovation	16
2.6	Omställningar och inhemsk produktion.....	16
3	Omställningar ur ett historiskt perspektiv	19
3.1	Näringslivets roll inom totalförsvaret	19
3.2	Företagsplanläggning och K-företag	20
3.3	Omställningarnas roll inom försörjningsberedskapen	22
3.4	Avvecklingen av K-företagssystemet	23
3.5	Frågan om ett återinförande av K-företag.....	24
4	Teoretiska utgångspunkter och ramverk.....	25
4.1	Omställningar i syfte att förebygga och hantera kriser.....	25
4.2	Spontana och planlagda omställningar	26
4.3	Förutsättningar för omställningar.....	26
4.4	Ramverk	28
5	Erfarenheter från pandemin och lärdomar inför framtiden.....	29
5.1	Initiativen till att ställa om.....	29
5.2	Framgångsfaktorer för omställningarna	30
5.3	Hinder för omställningarna	36
5.4	Omställningarnas praktiska relevans	41
5.5	Lärdomar inför framtida omställningar	41
6	Avslutning.....	45
6.1	Slutsatser.....	45

6.2 Diskussion.....	47
6.3 Förslag till fortsatta undersökningar	52
Referenser	54
Bilaga: Intervjuguide	59

1 Inledning

Under våren år 2020 drabbade coronapandemin världen med full kraft.¹ I likhet med andra länder ställdes Sverige inför ett allvarligt hot mot befolkningens liv och hälsa. Samtidigt var krisen mångfacetterad eftersom pandemin även hotade försörjningen av olika varor till Sverige. Inte minst uppstod det brister på skyddsutrustning inom hälso- och sjukvården.

En pandemi kan tänkas leda till bristsituationer på flera skilda sätt. Bland annat kan brister uppstå som en följd av störda försörjningsflöden genom en nedsatt produktions- eller transportförmåga. Det kan ha sin grund i att människor insjuknar och avlider, eller att de (tillsammans med hela regioner och länder) försätts i karantän. Bristssituationer kan även uppstå trots bibehållna normala försörjningsflöden om pandemin ökar behovet av och konkurrensen om vissa resurser. Exportförbud av åtråvärda resurser är en annan tänkbar orsak.²

Ett sätt för den svenska staten att försöka åtgärda bristen på skyddsutrustning var att uppmana till omställningar av svenska företags varuproduktion. Metoden är inte någonting nytt utan har sedan länge ingått i försörjningsberedskapens verktygslåda. Redan på 1920-talet inrättades från statligt håll ett särskilt centralorgan som redan i fred, genom både egen planläggning och samordning av andra aktörers åtgärder, skulle verka för en god försörjningsberedskap. Centralorganet och dess efterträdare arbetade med frågan under hela 1900-talet.³ Bland de åtgärder som vidtogs kan nämnas förberedelser för krigsproduktion (en form av omställning), beredskapslagring, ransonerings- och konsumtionsregleringar samt planering för undanförelse av resurser och för handelns verksamhet.⁴ Sammantaget syftade dessa åtgärder till att möjliggöra en ”omställning av samhället till en krishushållning”, som det uttrycktes av 1975 års försörjningsberedskapsutredning. Med andra ord planlade statsmakterna för att vid behov kunna ställa om Sverige till ett ”kris-samhälle”.⁵ Även i dagens totalförsvarsplanering finns det en ambition att kunna åstadkomma en sådan storskalig omställning. I den senaste försvarspolitiska propositionen skriver regeringen att totalförsvarets uthållighet ”ska göra det möjligt att ställa om samhället för en längre period av säkerhetspolitisk kris [...]”⁶

¹ Framgent skriver vi endast ”pandemin” och avser då just ”coronapandemin”.

² Wedebrand, Christoffer et al. 2020. Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige: Tänkbara konsekvenser och åtgärder. FOI Memo 7056. Totalförsvarets forskningsinstitut. s. 4.

³ Wedebrand, Christoffer & Jenny Ingemarsdotter. Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Kommande publikation. Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁴ Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. 1964. Det ekonomiska försvaret.

⁵ SOU 1975:57. Varuförsörjning i kristid. Betänkande av Försörjningsberedskapsutredningen. s. 16.

⁶ Prop. 2020/21:30. Totalförsvaret 2021-2025. s. 85. I samma anda betonar även Försvarsberedningen ”vikten av att kunna ställa om samhället till krigsförhållanden [...]”

Pandemin har erbjudit en närmast unik möjlighet att studera hur omställningar fungerar i praktiken. Åtskilliga näringslivsaktörer har visat prov på stor initiativrikedom och vilja att bidra till samhällets krishantering. Men vad krävdes för deras möjligheter att ställa om? Vad främjade deras vilja därtill? Hur visste de på vilket sätt omställningarna borde ske? Dessa erfarenheter utgör viktiga lärdomar vid återuppbyggnaden av totalförsvaret och försörjningsberedskapen.

Denna studie har genomförts på uppdrag av Justitiedepartementet inom ramen för FOI-projektet SABEK (Samhällets beredskap i kris och krig). Enligt beställningen från departementet skulle studien med utgångspunkt i erfarenheter från pandemin undersöka goda exempel för när omställning av företagens varuproduktion fungerade. Vidare skulle studien innehålla en analys kring vilka faktorer som bidrog till lyckade omställningar. Efter dialog med uppdragsgivaren beslutade vi sedermera att förutom framgångsfaktorer även belysa hinder för omställningarna, samt att utöver erfarenheter från pandemin även söka dra lärdomar för framtiden.

1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna studie är att utifrån gjorda erfarenheter under pandemin år 2020 belysa produktionsomställningar som en metod för att förebygga eller hantera kriser.⁷ Även om det inte utgjorde en avgränsning när vi inledde studien kan vi i efterhand konstatera att de omställningar som våra respondenter respektive företag var engagerade i rörde produktion av skyddsutrustning.

Inom hälso- och sjukvården används det som i vardagligt tal kallas skyddsutrustning för att skydda såväl personalen som patienterna. Beroende på målgrupp gäller olika regelverk även om varan är en och densamma. Generellt sett betecknar begreppet personlig skyddsutrustning material avsedd att skydda personalen, medan material avsedd att skydda patienterna benämns medicintekniska produkter.⁸ I rapporten använder vi uttrycket skyddsutrustning i dess vardagliga betydelse och avser därför båda typer av tillämpningar.

Till denna skyddsutrustning räknar vi inte bara sådant som visir och förkläden, utan även handsprit och medel för ytdesinfektion.

1.2 Metod och material

I studien har vi intervjuat anställda vid åtta företag som genomförde omställningar under pandemin, fyra branschorganisationer och en särskild omställningsgrupp för vilken en av branschorganisationerna var värd. Med en sammanfattande benämning kallas dessa ”näringslivsaktörerna” (eller ”näringslivsrespondenterna”) om vi

(Försvarsberedningen 2017. Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. Ds 2017:66. s. 77.)

⁷ Framgent skriver vi endast ”omställningar” och avser då just ”produktionsomställningar”.

⁸ SOU 2021:89. Sverige under pandemin. Delbetänkande av Coronakommissionen. s. 302, 305.

inte närmare vill specificera vilken typ av aktör som avses. Härutöver har vi även intervjuat anställda vid tre centrala myndigheter, ett statligt bolag, två regioner och Sveriges kommuner och regioners (SKR) inköpscentral. Även om det inte är helt rättvisande benämns dessa sammanfattande som de ”offentliga aktörerna”. I källförteckningen anges respondenternas organisationer. Vid de flesta intervju-tillfällen deltog endast en respondent. Inga respondenter intervjuades i egenskap av företrädare för sina organisationer, varför studiens resultat inte ses som någon form av officiella uttalanden.

Såväl inhämtningen som tolkningen av det empiriska materialet har väglets av ett ramverk formulerat mot bakgrund av vissa teoretiska utgångspunkter. För studiens primära intervjuguide – den anpassades något beroende på vem respondenten var – se särskild bilaga. Empirin har analyserats med hjälp av programvaran NVivo. I korthet har respondenternas svar sorterats i olika kategorier beroende på vad som framkom under intervjuerna. Viss metodologisk fördjupning ges i samband med presentationen av ramverket i kapitel 4.

Studiens resultat utgörs av respondenternas upplevelser. Resultaten fångar alltså hur respondenterna tolkade saker och ting, exempelvis vad som upplevdes utgöra framgångsfaktorer respektive hinder för omställningarna under pandemin. Visserligen är inte därmed sagt att det verkligen förhöll sig på detta sätt, men resultaten styrks av att flera respondenter återkom till samma teman under intervjuerna. Det verkar också råda överensstämmelse mellan flera av studiens resultat och bedömningar som har gjorts inom andra undersökningar, vilket vi återkommer till i kapitel 6. Studiens ramverk tar fasta på immateriella faktorer som viljan att ställa om och förståelsen av hur omställningen borde ske, utöver enbart möjligheten att åstadkomma en omställning. För att kunna utforska dessa faktorer har vi bedömt det som nödvändigt att ta fasta just på respondenternas upplevelser genom att låta dem resonera fritt kring framgångsfaktorer och hinder.

Det ska understrykas att det inte på grundval av denna studie går att dra några definitiva slutsatser om vilka faktorer som spelade störst roll för omställningarnas genomförande. Det går inte heller att definitivt säga vilka som är de viktigaste lärdomarna för framtiden. Detta beror inte bara på att resultaten vilar på respondenternas upplevelser utan också på det begränsade urvalet – i studien har vi intervjuat respondenter vid 20 olika organisationer. Självklart hade ett större eller annorlunda urval kunnat rendera något annorlunda resultat. Av detta skäl har vi inte sett det som meningsfullt att i analyskapitlet ange hur många respondenter som tyckte det ena eller det andra. Slutligen vill vi göra läsaren uppmärksam på att delar av studiens innehåll upprepas på olika ställen eftersom de kan belysas ur skilda perspektiv.

1.3 Disposition

I kapitel 2 redogör vi kortfattat för regeringens och myndigheternas arbete för att förstå och åtgärda de varubrister som uppstod inom hälso- och sjukvården under

pandemin år 2020. I kapitel 3 redogörs likaså kortfattat för hur statsmakterna historiskt sett planlade omställningar inom det så kallade K-företagssystemet. Förhoppningsvis får läsaren genom dessa båda kapitel en intuitiv förståelse för vad omställningar är för något. I kapitel 4 diskuterar vi dessa omställningar ur ett mer teoretiskt perspektiv och presenterar det ramverk som har väglett både vår inhämtning och analys av det empiriska (intervju)materialet. I kapitel 5, studiens analyskapitel, behandlas berörda aktörers erfarenheter från pandemi i form av framgångsfaktorer och hinder för företagens omställningar, samt lärdomar inför framtiden. Slutligen presenterar vi i kapitel 6 studiens centrala slutsatser. Slutsatserna diskuteras i relation till inflytelserika policydokument på beredskapsområdet. Vi ger även några förslag på fortsatta undersökningar.

2 En återblick på pandemin

Nedan redogör vi kortfattat för regeringens och myndigheternas arbete för att åtgärda de brister på skyddsutrustning som uppstod inom hälso- och sjukvården under pandemin år 2020, bland annat genom inrättandet av en nationell inköpscentral. Vi redogör också för aktörernas försök att förstå vari bristerna bestod och hur allvarliga de var. Förloppsbeskrivningen är inte uttömmande men dess syfte är endast att sätta studiens resultat i ett sammanhang. Kapitlet baserar sig huvudsakligen på de offentliga utredningar som har gjorts i efterhand av regeringens och myndigheternas hantering av pandemin.

2.1 Bilder av lägesutvecklingen

Den 30 januari år 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att spridningen av viruset covid-19 utgjorde ett internationellt hot mot människors hälsa. Vid tidpunkten hade viruset börjat spridas globalt och i Sverige bevakades situationen av de ansvariga myndigheterna.⁹

Redan under mars och april hade bristen på skyddsutrustning hunnit växa sig omfattande inom regionernas och kommunernas verksamheter. På den kommunala nivån förelåg så stora brister att personal nödgades arbeta utan adekvat utrustning. Även regionerna befann sig i en ansträngd sits, men de allra flesta verksamheterna lär ha klarat situationen genom att säkerställa inköp och göra prioriteringar. I och med att produktions- och logistikkedjorna började fungera igen under våren och sommaren avhjälpes den akuta situationen gradvis.¹⁰

Varubristerna kom inte som en överraskning utan det fanns flera tidiga tecken på vad som höll på att hända. I slutet av januari skickade Socialstyrelsen ut en enkät till Sveriges akutsjukhus som bland annat visade att det saknades buffertlager av skyddsutrustning i regionerna.¹¹ Den 4 februari uppmärksammades MSB av Socialstyrelsen på att en möjlig brist förelåg. Två dagar senare publicerade MSB en samlad nationell lägesbild där regionerna uppmanades att säkerställa inköp och distribution av bland annat skyddsutrustning.¹² Samma månad genomförde branschorganisationen Swedish Medtech en enkätundersökning hos sina medlemsföretag som visade att Sverige saknade en tillräcklig produktionskapacitet och beredskapslager för skyddsutrustning och medicinteknik.¹³

Dessa oroväckande signaler tilltog i frekvens under mars månad. Regionernas leverantörer började då rapportera om en global brist på flera typer av varor. I en

⁹ Konstitutionsutskottet. 2020. Granskningsbetänkande våren 2021. 2020/21:KU20. Sveriges Riksdag, s. 269.

¹⁰ SOU 2021:89, s. 318-319.

¹¹ SOU 2021:89, s. 319-320.

¹² SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande av Coronakommissionen. s. 198-199.

¹³ SOU 2021:89, s. 319-320.

lägesrapport från Socialstyrelsen den 9 mars rapporterade en fjärdedel av sjukhusen en måttlig påverkan på tillgången till förbrukningsmaterial, däribland skyddsutrustning. 5 procent uppgav påverkan som betydande eller kritisk. I mitten av mars följde Socialstyrelsen upp frågan om skyddsutrustning genom en enkät riktad till kommunerna som visade på en generellt sett låg beredskap. Även enkätundersökningar genomförda av Sveriges television och fackförbundet Kommunal pekade på bristsituationer inom kommunerna. I sin lägesbild från den 26 mars bedömde MSB att andra sektorer än sjukvården riskerade att påverkas.¹⁴

En mer systematisk informationsinsamling förefaller ha initierats genom Socialstyrelsens regeringsuppdrag att säkerställa tillgången till skyddsutrustning. Den 13 mars 2020 lämnade tre regioner – Stockholm, Västra Götaland och Skåne – en hemställan till regeringen. I hemställan påtalades behovet av nationella beslut för att säkerställa sjukvårdens varuförsörjning. Regionerna menade att Socialstyrelsen och MSB borde få i uppdrag att på nationell nivå säkerställa tillgången till skyddsutrustning, fördela den mellan regionerna och ta initiativ till produktion av material inom Sverige.¹⁵

Med anledning av detta fick Socialstyrelsen den 16 mars i uppdrag av regeringen att säkerställa tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial. Som en del av uppdraget skulle myndigheten kontinuerligt inventera behov och tillgång inom regioner och kommuner. Uppdraget innebar även att Socialstyrelsen på nationell nivå skulle genomföra, eller om möjligt samordna, inköpen av skyddsutrustning och annan sjukvårdsmaterial samt se över och främja förutsättningarna för att få igång en inhemsk produktion. MSB skulle bistå Socialstyrelsen i uppdraget, som även skulle genomföras i dialog med Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket, samt i nära samarbete med berörda regioner och kommuner.¹⁶ Den 25 mars utvidgades Socialstyrelsens uppdrag till att säkerställa tillgången till sådan medicinteknisk utrustning som behövdes inom intensivvården eller annan vård till följd av spridningen av viruset.¹⁷

Socialstyrelsens stöd till regionerna vilade på en samlad bedömning av deras lägesbilder, omfattningen av regionernas begäran om stöd samt aktuell lagerstatus hos myndigheten. Myndigheten ansåg att en liknande process behövde införas även i relation till kommunerna. I en hemställan från länsstyrelserna till regeringen den 30 mars föreslogs därför en särskild samordningsprocess utarbetad gemensamt av länsstyrelserna, Socialstyrelsen, MSB och SKR. Processen innebar bland annat att länsstyrelserna skulle bistå Socialstyrelsen med att samla in underlag från kommunerna och att utgöra en plattform för att mäkla resurser mellan dem. Endast

¹⁴ SOU 2021:89. s. 320-322.

¹⁵ SOU 2021:89. s. 322-323.

¹⁶ Socialdepartementet. 2020a. Uppdrag om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19. S2020/01558/FS.

¹⁷ Socialdepartementet. 2020b. Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19. S2020/02443/FS.

i de fall som behoven inte kunde tillgodoses skulle länsstyrelserna överlämna sin bedömning till Socialstyrelsen för beslut om eventuella åtgärder.¹⁸ Detta resulterade i att regeringen den 3 april gav länsstyrelserna i uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna kommunernas lägesbilder och behov av skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial.¹⁹

Även på andra sätt bidrog länsstyrelserna till lägesbildsarbetet. Den 19 mars fick länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att minst två gånger i veckan inkomma med en samlad lägesbild över arbetet i länsstyrelserna och att ge en redogörelse för utvecklingen av coronaviruset i länen. I detta syfte gavs länsstyrelsen i Hallands län en samordnande roll.²⁰

Den mest akuta bristsituationen verkar ha lagt sig mot slutet av maj.²¹ Vid denna tidpunkt genomförde MSB en studie över tillgången på skyddsutrustning bland andra samhällsviktiga aktörer än hälso- och sjukvården vid ökad smittspridning. Eftersom myndigheten bedömde att nya bristsituationer riskerade att uppstå hemställde MSB till regeringen den 9 juli om att ge en sammanhållande aktör på nationell nivå ansvar för behovsanalys, planering och inriktning samt vid behov anskaffning och fördelning av skyddsutrustning för övrig samhällsviktig verksamhet.²² Det dröjde dock till den 10 september 2020 innan MSB fick i uppdrag av regeringen att genomföra en sådan analys.²³

Mot bakgrund av ovanstående och andra lägesbilder vidtog berörda offentliga aktörer en rad åtgärder för att avhjälpa varubristerna inom hälso- och sjukvården. Åtgärder vidtogs även på EU-nivå.

2.2 Åtgärder på EU-nivå

Genom att den svenska regeringen den 28 februari undertecknade det EU-gemensamma avtalet Joint Procurement Agreement kunde Sverige delta i EU-upphandlingar av skyddsutrustning.²⁴ Den 14 mars införde EU även strikta exportrestriktioner för att säkerställa tillgången till skyddsutrustning. Svenska företag

¹⁸ SOU 2021:89, s. 324, 326.

¹⁹ Socialdepartementet. 2020c. Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19. S2020/02676/SOF.

²⁰ Regeringskansliet. 2020. Uppdrag till Länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-inkomma-med-lopande-samlade-lagesbilder-med-anledning-av-covid-19/>. Besökt 2021-11-10.

²¹ Konstitutionsutskottet. 2020. s. 228.

²² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2020. Behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet: Svar på regeringsuppdrag Ju2020/03246/SSK. 2020-12059-11, s. 4.

²³ Justitiedepartementet. 2020. Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet. Ju2020/03246/SSK.

²⁴ Konstitutionsutskottet. 2020. s. 233.

behövde därför fram till den 26 maj söka särskilt exporttillstånd hos Kommerskollegium, som löpande följde vilka varor det rådde brist på såväl inom landet som inom EU.²⁵ Den 31 mars införde ett tiotal medlemsländer rentav exportförbud inom unionen. Detta föranledde emellertid stark kritik från EU-kommissionen, varpå vissa länder snart ändrade sig.²⁶ Åter andra åtgärder vidtogs på EU-nivå. Den 7 april beslutades att offentliga aktörer inom unionen skulle kunna importera skyddsutrustning tullfritt. Varorna blev även moms fria.²⁷

2.3 Inköp av skyddsutrustning

Som tidigare har nämnts gav regeringen den 16 mars Socialstyrelsen i uppdrag att säkerställa tillgången till skyddsutrustning. I uppdraget ingick bland annat att inventera behoven och tillgången bland regioner och kommuner, samt att genomföra eller om möjligt samordna inköp.²⁸ Den 25 mars utvidgades uppdraget till att säkerställa tillgången till medicinteknisk utrustning.²⁹ För att bistå Socialstyrelsen inrättades även en särskild samordningsprocess.³⁰

Uppdraget till Socialstyrelsen verkar ha föranlett viss förvirring. Bland annat uppfattade vissa företag att de endast skulle sälja material till myndigheten, varför de slutade att leverera enligt upprättade avtal till kommuner och regioner. Dessa försattes därmed i en svår situation när de med kort varsel behövde hitta nya leverantörer och dessutom ta över ansvaret att transportera inköpta varor från främst Asien. Socialstyrelsens uppdrag verkar också ha orsakat vissa undanträngningseffekter, då myndigheten genom att vara en större aktör prioriterades av företagen framför de relativt sett mindre huvudmännen.³¹

Särskilda åtgärder för inköp vidtogs också av regionerna. Den 6 april inledde regiondirektörernas nätverk ett samarbete för inköp av skyddsutrustning och intensivvårdsmaterial. I detta samarbete tog de större regionerna initiativ till inköp av skyddsutrustning som sedan fördelades till regioner och kommuner.³²

²⁵ Kommerskollegium. 2020a. Exporttillstånd för medicinsk skyddsutrustning – företag i Sverige ansöker hos Kommerskollegium. <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2020/exporttillstand-for-medicinsk-skyddsutrustning/>. Besökt 2021-07-25. Samt: Kommerskollegium. 2020b. EU tar bort exportrestriktionerna för personlig skyddsutrustning. <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2020/kravet-pa-exporttillstand-tas-bort/>. Besökt 2021-07-25.

²⁶ Kommerskollegium. 2020c. EU-länder inför exportförbud inom EU – men vissa ändrar sig. <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2020/eu-lander-infor-exportforbud-inom-eu-men-vissa-andrar-sig/>. Besökt 2021-07-25.

²⁷ Kommerskollegium. 2020d. Tullfrihet för att importera skyddsutrustning under corona. <https://www.kommerskollegium.se/om-handel/corona-import-export/forandrade-regler-for-handeln/tullfrihet-for-att-importera-skyddsutrustning-under-corona/>. Besökt 2021-07-25.

²⁸ Socialdepartementet. 2020a.

²⁹ Socialdepartementet. 2020b.

³⁰ Socialdepartementet. 2020c.

³¹ Konstitutionsutskottet. 2020. s. 250, 253-254.

³² SOU 2021:89. s. 327, 349.

Två dagar senare, den 8 april, gav SKR i uppdrag till inköpscentralen Adda att köpa in och upprätta ett lager med bland annat skyddsutrustning åt kommunerna.³³ Senare öppnades även en särskild webbshop vid Adda där kommuner och regioner kunde beställa skyddsutrustning.³⁴ Denna åtgärd vilade på en principöverenskommelse mellan ett antal större regioner och kommuner där aktörerna gjorde utfästelser om samordning och (i kommunernas fall) finansiering. Även SKR åtog sig att medverka till samordning, liksom länsstyrelsernas samordningskansli. Kansliet skulle också förse Adda med listor över bristvaror hos kommunerna och ange vilka som skulle prioriteras vid fördelningen av materiel. En förutsättning för inköpen var ett lån hos kreditinstitutet Kommuninvest, vilket möjliggjordes genom ett borgensåtagande från Sveriges fyra största kommuner.³⁵

2.4 Dispenser och snabbspår

I syfte att möta efterfrågan inom hälso- och sjukvården beslutade regeringen den 7 april att temporärt slopa kravet på CE-märkning för viss skyddsutrustning. Bakgrunden till beslutet var EU-kommissionens rekommendation den 13 mars att medlemsländerna under vissa omständigheter skulle tillåta användning av skyddsutrustning utan denna märkning. En förutsättning för detta var emellertid att varan säkerställde ett tillräckligt skydd av hälsa och säkerhet.³⁶ Således gav regeringen samtidigt Arbetsmiljöverket i uppdrag att säkerställa ett förfarande för att kunna ge ekonomiska aktörer möjlighet att tillhandahålla sådan skyddsutrustning,³⁷ det så kallade ”snabbspåret”.

Särskilda dispenser gavs också av Kemikalieinspektionen som i mars medgav undantag från kravet på producenter av biocid att vara registrerade på den så kallade artikel 95-listan i EU:s biocidförordning.³⁸ Därmed kunde företag som i vanliga fall producerar sprit för konsumtion istället ta fram råvara till handsprit.³⁹

³³ Adda. 2020a. Samordnade inköp av bristvaror till kommuner under coronapandemin. <https://www.adda.se/aktuellt/samordnade-inkop-av-bristvaror-till-kommuner-under-coronapandemin/>. Besökt 2021-11-10. Samt: SOU 2021:89. s. 327. Adda hette till april 2021 SKL Kommentus och är ett bolag ägt av Sveriges kommuner och regioner, SKR, och en majoritet av Sveriges kommuner.

³⁴ Adda. 2020b. Webbutiken för bristvaror är nu öppen. <https://www.adda.se/aktuellt/webbutiken-for-bristvaror-ar-nu-oppen/>. Besökt 2021-11-10.

³⁵ Adda. 2020a. Samt: SOU 2021:89. s. 345-346.

³⁶ SOU 2021:89. s. 327, 352. Samt: Konstitutionsutskottet. 2020. s. 232.

³⁷ Arbetsmarknadsdepartementet. 2020. Uppdrag att säkerställa ett förfarande för att även icke CE-märkt personlig skyddsutrustning ska kunna användas. A2020/00783/ARM.

³⁸ Enligt nämnda förordning måste leverantörer av biocidprodukter (en form av bekämpningsmedel) vara registrerade på denna lista.

³⁹ SOU 2021:89. s. 362.

I sammanhanget kan nämnas att standarder för produktion av skyddsutrustning även gjordes kostnadsfritt tillgängliga för europeiska företag. I Sverige tillhandahölls dessa av Svenska institutet för standarder.⁴⁰

2.5 Främjande av innovation

Det gjordes ett antal riktade ansatser att främja innovation under pandemin. Den 26 mars gav regeringen Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att projektleda ett evenemang kallat ”Hack for Sweden.”⁴¹ Ett virtuellt ”hackaton” hölls således 3-6 april och bland de sex vinnarna fanns en lösning för skyddsvisir och en applikation för sjukdomsscreening.⁴² Upphandlingsmyndigheten deltog för att informera om hur det offentliga kan motta dessa lösningar.⁴³

Även Vinnova gjorde en satsning för att främja innovation under pandemin. I början av våren 2020 släppte myndigheten en öppen utlysning som innebar att aktörer inom alla verksamhetsområden kunde söka medel för att genomföra projekt som skulle kunna bidra till omställning av produktion eller verksamhet. Ett krav var att de nya lösningarna kunde tas i bruk inom ett år.⁴⁴

2.6 Omställningar och inhemsk produktion

Den 13 mars hölls ett möte mellan social- och näringsministrarna, branschorganisationer, företag, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och MSB.⁴⁵ Mötet resulterade bland annat i att branschorganisationen IKEM, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, fick i uppdrag undersöka möjligheterna bland svenska företag att genom omställningar börja producera skyddsutrustning.⁴⁶

Enligt ovan ingick det även i Socialstyrelsens regeringsuppdrag att se över och främja förutsättningarna för produktion av material inom Sverige.⁴⁷ Under april meddelade emellertid Socialstyrelsen sitt departement att regeringsuppdraget behövde avgränsas. Efter möten med olika branschorganisationer konstaterade

⁴⁰ Kommerskollegium. 2020b. Samt: Svenska institutet för standarder. 2020. Standarder i kampen mot covid-19. <https://www.sis.se/standarder/kpenstandard/forkopta-standarder/protective-and-medical-devices-standards/>. Besökt 2021-07-25.

⁴¹ Infrastrukturdepartementet. 2020. Uppdrag att vara projektledare för respektive använda Hack for Sweden. I2020/00911/DF.

⁴² Myndigheten för digital förvaltning. 2020. Hack for Sweden. <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/hack-for-sweden>. Besökt 2021-09-22.

⁴³ Upphandlingsmyndigheten. 2020. Coronapandemin ur ett upphandlingsperspektiv. 2020:3. s. 14.

⁴⁴ Vinnova. 2020. Ny satsning på innovationer i krisens spår. <https://www.vinnova.se/nyheter/2020/03/ny-satsning-pa-innovationer-i-krisens-spar/>. Besökt 2021-07-25.

⁴⁵ Konstitutionsutskottet. 2020. s. 255.

⁴⁶ IKEM. 2020a. Omställning av industriproduktionen – Corona/Covid19. <https://www.ikem.se/nyheter/2020/omstallning-av-industriproduktionen--coronacovid19/>. Besökt 2021-07-25.

⁴⁷ Socialdepartementet. 2020a.

myndigheten att det inte vore ändamålsenligt att säkerställa tillgången till skyddsutrustning genom inhemsk produktion. För att skyndsamt säkra tillgången bedömdes det som mer effektivt att göra inköp från befintliga leverantörer.⁴⁸

I intervjuunderlaget framgår att de omställningar som faktiskt genomfördes bland svenska företag under pandemin därför initierades på annat håll än från myndigheterna, vilket vi återkommer till i kapitel 5. I avsnittet ger vi några exempel på omställningar under pandemin med syfte att illustrera innebörden av begreppet.

2.6.1 Omställningar genom uppskalning

Ett sätt att ställa om sin produktion är att tillverka mer av någonting som redan produceras i vardagen. Själva varan är alltså densamma som tidigare och i detta avseende rör det sig inte om någon omställning utan omställningen ligger i uppskalningen. Ett exempel på denna typ av omställning gjordes av medicinteknikbolaget Getinge, som redan innan pandemin producerade respiratorer. Genom ett ökat behov av intensivvårdsplatser under pandemin ökade också behovet av utrustning som kunde användas till sådan vård. Getinge erfor därför en kraftigt ökad efterfrågan på sina varor. Året innan pandemin producerade företaget 10 000 respiratorer men lyckades under pandemin öka produktionen till 26 000 respiratorer, vilket innebar en ökning med hela 160 procent.⁴⁹

2.6.2 Omställningar genom ny typ av produktion

Förutom uppskalning kan omställning handla om att producera någonting nytt, det vill säga någonting som företaget inte har tillverkat tidigare. Ett bra exempel på denna typ av omställning gjorde Electrolux, som är ett globalt vitvaruföretag. I företagets lokala fabrik i Nygård produceras normalt sett dammsugarpåsar. Dessa är gjorda av ett material som är väldigt likt det som används till andningsskydd – en vara som det var stor efterfrågan på under pandemin. När man på företaget insåg att materialet kunde användas på detta sätt tog man fram en prototyp på ett andningsskydd. Den initiala utvecklingsprocessen tog endast tre veckor, vilket bör sättas i relation till att det i företaget vanligtvis tar minst sex månader för att nya maskiner ska kunna användas i produktionen. Efter omställningen kunde företaget producera runt en miljon andningsskydd i månaden.⁵⁰

⁴⁸ Konstitutionsutskottet. 2020. s. 246.

⁴⁹ Adecco. 2021. Produktionen av respiratorer ökade med 160% för Getinge under pandemin. <https://www.adecco.se/kundcase/getinge/>. Besökt 2021-07-25.

⁵⁰ Electrolux. 2020. Från dammsugarpåsar till andningsskydd i Electrolux svenska fabrik. <https://www.electroluxgroup.com/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/electrolux-fran-dammsugarpasar-till-andningsskydd-i-electrolux-svenska-fabrik-200623.pdf>. Besökt 2021-07-25.

Ett annat intressant exempel på omställning gjordes av Trioplast, vars kärnverksamhet redan innan pandemin bestod i att producera sjukvårdsprodukter. I företagets normala produktionsmodell produceras den plastfilm som sjukvårdsprodukterna består av i Sverige. Filmen skeppas sedan vidare till Asien för sluttillverkning, för att därefter sändas tillbaka som färdig vara till de europeiska kunderna. För Trioplasts del handlade därför omställningen inte om att ta fram en ny vara, utan om att producera en vara inom företagets ordinarie sortiment på en annan plats än vanligt – alltså i Sverige. Därigenom kunde företaget leverera direkt från fabriker i Sverige till landets hälso- och sjukvård.⁵¹

Andra gånger har flera företag gått samman för att kunna genomföra omställningar. Swedish Tonic och Mackmyra Whiskey är två företag verksamma inom dryckessektorn. Företagen konstaterade att de var och en för sig saknade de tillgångar som behövdes för att kunna producera handsprit, men att de genom ett samarbete skulle kunna ställa om sin produktion. Medan Swedish Tonic hade tillgång till tyska kontakter ifrån vilka man kunde importera den centrala insatsvaran – sprit – hade Mackmyra Whiskey de kapitalvaror i form av bland annat stora kärl som behövdes. Mackmyra Whiskey hade dessutom erfarenhet att hantera olika regulatoriska hinder, såsom brandsäkerhetskrav och spritskatt. Omställningen kunde genomföras på strax över en vecka och den initiala produktionsvolymen låg på omkring 100 000 liter.⁵²

Omställningar har sedan länge ingått som en metod i försörjningsberedskapens verktygslåda. I nästa kapitel belyser vi omställningar ur ett historiskt perspektiv.

⁵¹ IKEM. 2020b. Svensk industri ställer om – Trioplast kan producera 20.000 långärmade skyddsrockar per dygn. <https://www.ikem.se/nyheter/2020/svensk-industri-staller-om--trioplast-kan-producera-20-000-langarmade-skyddsrockar-per-dygn/>. Besökt 2021-07-25.

⁵² Dagens Industri. 2020. Mackmyra gör handsprit med Swedish Tonic. <https://www.di.se/nyheter/mackmyra-gor-handsprit-med-swedish-tonic/>. Besökt 2021-07-25.

3 Omställningar ur ett historiskt perspektiv

Med fokus på de så kallade K-företagen redogör vi nedan kortfattat för hur statsmakterna historiskt sett planlade omställningar inom totalförsvaret. Kapitlet baserar sig framförallt på myndighetspublikationer, offentliga utredningar, propositioner och lagtexter.

3.1 Näringslivets roll inom totalförsvaret

Försörjningsberedskap är ett relativt nytt begrepp. Historiskt sett användes uttrycket ekonomiskt försvar (och varianter av detsamma). Syftet med det ekonomiska försvaret var att redan i fredstid säkerställa tillgången på viktiga varor och tjänster vid krig. År 1928 inrättades ett särskilt centralorgan på området: Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE).⁵³

Behovet av samarbete mellan stat och näringsliv var en viktig utgångspunkt redan från första början. På så vis skilde sig det ekonomiska försvaret från andra verksamheter inom totalförsvaret eftersom näringslivet snarare än myndigheterna själva utgjorde den viktigaste resursen.⁵⁴ Insikten om näringslivets betydelse för totalförsvaret lyser igenom flera publikationer från denna tid. I exempelvis en skrift från år 1964 utgiven av Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (ÖEF, RKE:s efterträdare) beskrevs myndighetens uppdrag som att vidta åtgärder för att möjliggöra för näringsliv och statliga organ att ”under krig och avspärning tillhandahålla de varor och tjänster som erfordras för det totala försvaret”.⁵⁵

Ett annat exempel kan tas från en sampublikation mellan Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB, ÖEF:s efterträdare) och Svenska arbetsgivareföreningen. I skriften framhölls hur försörjningsförmågan ytterst beror på ”samhällets och näringslivets egen förmåga till anpassning och omställning i olika krissituationer” och att näringslivets resurser och flexibilitet således utgör ”den bas som vi måste utgå från”.⁵⁶ I en senare version betonades näringslivets betydelse än mer, då det framhölls som en omöjlig uppgift för den statliga förvaltningen att hantera hela försörjningsansvaret vid kriser och krig.⁵⁷

⁵³ Wedebrand, Christoffer & Jenny Ingemarsdotter. Kommande publikation.

⁵⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2015. En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB841. s. 12.

⁵⁵ Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. 1964. s. 7.

⁵⁶ Svenska arbetsgivareföreningen och Överstyrelsen för civil beredskap. 1986. Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån. s. 1-2.

⁵⁷ Svenska arbetsgivareföreningen och Överstyrelsen för civil beredskap. 1994. Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån.

3.2 Företagsplanläggning och K-företag

En metod i det ekonomiska försvarets verktygslåda var att planlägga och registrera företag som K-företag. K-företagen utsågs på grundval av en bedömning av hur viktiga deras leveranser av varor eller tjänster var för totalförsvaret. Från och med år 1992 reglerades uttagningen genom förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster. Enligt förordningen, som fortfarande gäller, skulle de myndigheter som behövde tillförsäkra sig leveranser av varor och tjänster som var viktiga för totalförsvaret anmäla sitt behov till den myndighet som hade funktionsansvar över det verksamhetsområde där varan eller tjänsten producerades.⁵⁸ Dessa skulle i sin tur träffa avtal med berörda företag om att tillhandahålla dessa varor och tjänster (så kallad företagsplanläggning). De funktionsansvariga myndigheterna hade dessutom till uppgift att göra försörjningsanalyser och kartlägga tillgången till varan eller tjänsten, samt bedöma om det fanns ett behov av komplettering av produktionen.⁵⁹ Dessa analyser låg sedan till grund för urvalet av vilka företag som skulle klassas som krigsviktiga.

När det väl hade avgjorts att ett företag skulle klassificeras som K-företag utarbetades en särskild beredskapsplan i vilken det bland annat skulle motiveras varför företaget hade klassificerats på detta vis tillsammans med en bedömning av behovet av eventuella kompletteringsåtgärder. Beredskapsplanen undertecknades sedan av både den funktionsansvariga myndigheten och företaget självt. Register över K-företagen fanns hos såväl länsstyrelserna som de centrala myndigheterna.⁶⁰

I ÖCB:s Allmänna råd och handbok om planläggning av företag, från 1996, beskrivs hur företaget och berörda myndigheter tillsammans skulle analysera förutsättningarna för att upprätthålla produktionen under störda förhållanden. Genom att identifiera eventuella svaga länkar i produktionskedjan gjordes en bedömning av om det behövde vidtas åtgärder redan i fredstid för att kunna uppnå en tillräcklig leveranssäkerhet i kris och krig.⁶¹ Om ett sådant behov ansågs föreligga kunde ÖCB teckna så kallade beredskapsavtal, vilket var "ett sätt att köpa beredskap av företag under en viss tid."⁶² Beredskapsavtalen tecknades således med särskilt viktiga företag,⁶³ och innebar ett åtagande för företaget att genomföra en eller flera av följande åtgärder:⁶⁴

- upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion

⁵⁸ SFS 1992:390. Förordning om förberedelser för leverans av varor och tjänster. 1-2 §. Enligt nuvarande formulering ska anmälan ske till de bevakningsansvariga myndigheterna istället för funktionsansvariga myndigheter.

⁵⁹ SOU 1995:125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Slutbetänkande av Utredningen om översyn av lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden. s. 48.

⁶⁰ SOU 1995:125. s. 47-48.

⁶¹ Överstyrelsen för civil beredskap. 1996. Allmänna råd och handbok om planläggning av företag. 1996:1. s. 5.

⁶² Överstyrelsen för civil beredskap. 1996. s. 31.

⁶³ Prop. 2001/02:10. Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. s. 175.

⁶⁴ Överstyrelsen för civil beredskap. 1996. s. 31.

- utveckla ersättningsprodukter
- förbereda viss alternativ produktion
- beredskapslagra vissa varor
- vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.

Som exempel på detta förband sig företag inom textilbranschen att mot ersättning hålla igång verksamhet som annars skulle ha lagts ned eller att förrådsställa äldre maskiner.⁶⁵ Det bör noteras att det ur företagens perspektiv inte bara var en skyldighet utan också en förmån att vara K-företag. Dels kunde personalen skyddas från annan tjänstgöring i totalförsvaret och nyckelpersoner kunde krigsplaceras i företaget. Dels skulle företagen erhålla förtur vid underhåll och reparation av telekommunikationer, deras lokaler undantogs från dispositioner enligt förfogandelagen (1978:262) och undantag från ransonering av exempelvis transporter och bränsle kunde medges.⁶⁶ Därutöver fanns det en uttryckt intention att K-företagen skulle prioriteras av försörjningsansvariga myndigheter vad gäller exempelvis kommunalteknisk försörjning, tele, energi och tillgång till bristvaror.⁶⁷ Företagen informerades samtidigt om att denna prioritering kanske inte skulle hålla när det väl kom till kritan – myndigheterna kunde tvingas göra andra prioriteringar med hänsyn till försvarseffekten.

Vad gäller omfattningen av företagsplanläggningen kan noteras att det i början av 1980-talet fanns närmare 15 000 registrerade K-företag i Sverige, varav 1 200 industriföretag.⁶⁸ År 1995 var motsvarande siffra ungefär 11 000 registrerade K-företag.⁶⁹ Åtminstone i början av 80-talet var planläggningen inriktad på att 10-15 procent av K-företagens produktion skulle tillgodose totalförsvarsmyndigheternas, landstingens och kommunernas behov av varor och tjänster.⁷⁰ De resterande 85 till 90 procenten skulle upprätthålla samhällets funktionalitet i stort och trygga folkförsörjningen. I de flesta fall handlade det om att företagen skulle fortsätta att producera samma varor eller tjänster som under normala förhållanden. Produktionsvolymen skulle anpassas till efterfrågan, precis som under normala förhållanden. Som regel hade företagen inga avsättningsgarantier utan skulle ”söka avsättning på sedvanligt sätt”.⁷¹

⁶⁵ Prop. 1981/82:179. Om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m. s. 31.

⁶⁶ SOU 1995:125. s. 48.

⁶⁷ Överstyrelsen för civil beredskap. 1996. s. 20.

⁶⁸ Prop. 1981/82:179. s. 32.

⁶⁹ SOU 1995:125. s. 48.

⁷⁰ Prop. 1981/82:179. s. 31-32.

⁷¹ SOU 1975:57. s. 221.

I enlighet med den lagstadgade skyldigheten för näringsidkare att delta i försvarsplaneringen utgick ersättning för vidtagna åtgärder inom ramen för företagsplanläggningen endast om arbetet medförde betydande merkostnader.⁷² För genomförande av åtgärder som reglerades genom ett beredskapsavtal utgick dock ersättning till företaget från den uppdragsgivande myndigheten.⁷³

3.3 Omställningarnas roll inom försörjningsberedskapen

Från försörjningsberedskapens uppbyggnad och flera årtionden framåt utgjorde beredskapslagring den dominerande försörjningsåtgärden i Sverige. I försvarsbeslutet 1982 uttrycktes dock en ambition att lägga större vikt på förberedelser för omställning av näringslivet till så kallad krisproduktion.⁷⁴

Bakom denna förändring i fokus fanns delvis ett ekonomiskt motiv. Som framkommer av ÖEF:s programplan från 1983 utgjorde beredskapslagring den isärklass mest kostsamma beredskapsåtgärden.⁷⁵ I samma programplan beskrev ÖEF omställningar som nödvändiga inom de flesta områden, i större eller mindre omfattning. I sammanhanget lyftes särskilt förberedelser för livsmedelsförsörjningen och energiförsörjningen fram, men även för vissa delar av metall- och verkstadsindustrin och den kemiska industrin.⁷⁶ Med tanke på omöjligheten att förutse hur en framtida försörjningskris kunde ta sig uttryck underströks också behovet av flexibilitet i de åtgärder som planerades.⁷⁷

Förslaget som framfördes i försvarsbeslutet 1982 innebar att åtgärderna för förberedelserna av näringslivets omställning i stor utsträckning skulle finansieras genom utförsäljning av de befintliga beredskapslagren.⁷⁸ Samtidigt föreslogs en revidering av systemet för ersättningar till företagen för genomförande av beredskapsåtgärder,⁷⁹ vilket resulterade i förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Enligt ÖEF medförde åtgärderna nya medel som möjliggjorde att betydelsefull produktionskapacitet skulle kunna behållas inom landet.⁸⁰

⁷² SFS 1982:1005. Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i försvarsplaneringen.

⁷³ Överstyrelsen för civil beredskap. 1996. Enligt förordning SFS 1982:517 (förordning om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti) kan ersättning lämnas till företag som gentemot Myndigheten för samhällsskydd och beredskap åtar sig att vidta sådana försörjningsberedskapsåtgärder som punktlistas ovan.

⁷⁴ Prop. 1981/82:102. Om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling. s. 2.

⁷⁵ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1983. Programplan 1984/85-1988/89. s. 11.

⁷⁶ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1983. s. 11-12.

⁷⁷ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1983. s. 9.

⁷⁸ Prop. 1981/82:102. Bilaga 3, s. 11.

⁷⁹ Prop. 1981/82:102. Bilaga 3, s. 37-38.

⁸⁰ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1983. s. 6.

Även om omställningar härmed fick en mer framskjuten roll betraktades beredskapslagringen fortfarande som nödvändig i de fall som försörjningsförmågan varken kunde tryggas med inhemska resurser och substitut eller genom handelsutbyten. Dessutom såg ÖEF ett behov av att lagra viktiga insats- och råvaror som behövdes i en inledande fas innan övergången – omställningarna – till inhemsk produktion hade kommit igång.⁸¹

Hur planerna för att öka företagens omställningsberedskap omsattes i praktiken fram till 1990-talets slut har inte studerats närmare inom ramen för den här studien. Som beskrevs ovan vet vi dock att åtgärderna att utveckla ersättningsprodukter och förberedelser för alternativ produktion var två av de grunder på vilka beredskapsavtal kunde tecknas under mitten av 90-talet.

3.4 Avvecklingen av K-företagssystemet

Under den senare hälften av 1990-talet började det tidigare totalförsvaret att monteras ned. Med denna nedmontering fasades också systemet med K-företag ut. Förändringen drevs av den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen i början av 90-talet som ändrade inriktningen av den svenska beredskapen.⁸² Som framgår av propositionen ”Förändrad omvärld – omdanat försvar” bedömde regeringen dessutom att Sveriges EU-medlemskap pekade mot att den internationella handeln skulle ”fortgå någorlunda ostörd långt in i en eventuell framtida kris”.⁸³

Det bedömdes därför inte längre som nödvändigt att upprätthålla en hög och kostsam försörjningsberedskap. Förändringen förde med sig att beredskapslagren, med undantag för lagringen av oljeprodukter, beslutades vara utsålda senast år 2002 och att beredskapsavtalen kunde om- eller bortförhandlas.⁸⁴

Den nya inriktningen innebar att åtgärder för att förebygga störningar skulle prioriteras framför åtgärder med syfte att mildra effekterna av dessa störningar. Dessutom skulle försörjningsberedskapen i första hand upprätthållas genom internationell samverkan. Som står att läsa i prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret bedömde regeringen att:⁸⁵

... försörjningsberedskapen inte kan bygga på självförsörjning. EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet. Försörjningsberedskapen bygger istället på den flexibilitet och robusthet som näringslivet kan visa i en säkerhetspolitiskt betingad situation och på myndigheters och näringslivets gemensamma förberedelser och krishanteringsförmåga.

⁸¹ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1983. s. 12.

⁸² Prop. 2001/02:10. s. 175.

⁸³ Prop. 1998/99:74. Förändrad omvärld – omdanat försvar. s. 155.

⁸⁴ Prop. 2001/02:10. s. 175.

⁸⁵ Prop. 2001/02:10. s. 177.

3.5 Frågan om ett återinförande av K-företag

Efter statsmakernas beslut om återuppbyggnad av totalförsvaret föreslog Försvarsberedningen år 2017 att ett nationellt näringslivsråd skulle inrättas och att formerna för eventuella avtal med totalförsvarsviktiga företag skulle utredas (det vill säga motsvarande de tidigare K-företagen).⁸⁶ Dessa förslag låg sedan till grund för utredningen av näringslivets roll inom totalförsvaret som redovisades 2019. I utredningen konstaterades att även om K-företag utgör ett ”viktigt arv” så finns det likväl avgörande omvärldsförändringar som omöjliggör återinförandet av ett sådant system.⁸⁷ Det gällde enligt utredningen främst Sveriges EU-medlemskap, genom de krav som detta ställer rörande konkurrens och upphandling.

Att utforska de juridiska förutsättningarna ligger utanför ramarna för den här studien. Vi kan dock konstatera att Sverige redan var medlem i EU när ÖCB:s allmänna råd och handbok om planläggning av företag gavs ut 1996, vilket pekar på att medlemskapet vid den tidpunkten inte betraktades som ett hinder.

Sammantaget framgår av det ovanstående att metoden omställningar sedan länge har ingått som en metod i försörjningsberedskapens verktygslåda. I nästa kapitel belyser vi omställningar ur ett teoretiskt perspektiv.

⁸⁶ Försvarsberedningen. 2017. s. 140-141.

⁸⁷ SOU 2019:51. Näringslivets roll inom totalförsvaret. Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. s. 150.

4 Teoretiska utgångspunkter och ramverk

Nedan för vi ett teoretiskt resonemang om begreppet omställning. Det handlar om hur en aktörs- och verksamhetsoberoende definition av begreppet kan formuleras, hur omställningar och förutsättningarna för dem kan beskrivas som en metod för att minska sårbarheten i samhället och hur denna diskussion mynnar ut i ett ramverk för studiens genomförande.

4.1 Omställningar i syfte att förebygga och hantera kriser

Med omställning avses i denna studie en förändring av rådande ordning inom ett system, alltså en förändring av systemets inneboende egenskaper. Omställningar är således nyskapande. Systemet i fråga kan vara en nation, en kommun, ett företag eller någonting annat. Alla kan de på olika sätt ställa om sig själva.

Flera system (som företag och kommuner) kan ses som delar av mer övergripande system (som nationer). Att ställa om ett delsystem kan därför vara ett led i en mer omfattande omställning. Exempelvis skulle en omställning av ett företags varuproduktion kunna vara ett led i en omställning av samhällsliga mått.

Syftet med omställningarna – som begreppet används i denna studie – är att förebygga eller hantera kriser, närmare bestämt kriser på samhällsnivån snarare än för den enskilda aktören. I det svenska sammanhanget skulle detta kunna innebära situationer präglade av brådska och osäkerhet,⁸⁸ som hotar de utpekade målen för Sveriges säkerhet, alltså befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet med mera.⁸⁹ Pandemin är ett bra exempel på en sådan samhällskris.

Det ovanstående skulle även kunna beskrivas som att omställningarna syftar till att minska (samhälls-)systemets sårbarhet, eller omvänt att göra det mer motståndskraftigt. Sårbarhetsbegreppet betecknar de egenskaper hos ett system som gör det mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse.⁹⁰ Ett närliggande vetenskapligt perspektiv benämns resiliens, eller motståndskraft. Med begreppet

⁸⁸ Enligt en klassisk definition utgörs kriser av brådska och osäkra situationer där någonting värdefullt hotas. (Boin, Arjen et al. 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. 14th printing. Cambridge: Cambridge University Press. s. 2-3.)

⁸⁹ Statsrådsberedningen. 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. s. 6.

⁹⁰ Se exempelvis: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*. MSBFS 2016:7. s. 2.

resiliens avses förmågan hos ett system att anpassa sig till och återhämta sig från (utifrån systemets perspektiv) onormala och oväntade störningar.⁹¹

Sårbarhets- och resiliensperspektiven utgår från insikten att systemets inneboende egenskaper har betydelse för om en kris uppstår och vilka konsekvenser den medför. Kriser uppstår inte bara som en följd av utifrån kommande krafter utan uppstår i växelspelet mellan de utifrån kommande krafterna och systemets inneboende egenskaper. Det är med andra ord inte ödesbestämt hur en kris gestaltar sig. En pandemi behöver inte leda till varubrister. Huruvida det sker eller inte beror på hur systemet är uppbyggt: om det finns insatsvaror och andra resurser lagrade, om det är möjligt att anpassa regelverk som lagar och standarder, om det finns tillgång till en produktionsapparat som kan ställas om och så vidare.

4.2 Spontana och planlagda omställningar

Omställningar kan vara antingen planlagda (förberedda) eller spontana (ej förberedda). Som framgår av rapportens inledning och kapitel 3 förberedde statsmakterna historiskt en omställning av hela samhället, vilket bland annat innefattade en planläggning av företag som vid kriser skulle ställa om sin varuproduktion. I kontrast till detta ägde omställningarna bland de svenska företagen under pandemin rum spontant. Eftersom omställningarnas syfte är att förebygga eller hantera kriser kan det argumenteras för att en verkningsfull beredskap bör ge utrymme för båda typer av omställningar. Om somliga kriser antas kunna inträffa, med oacceptabelt höga sannolikheter och konsekvenser, kan det med andra ord vara motiverat att planlägga vissa omställningar redan i förväg. Men samtidigt visar sig ofta uppgjorda planer vara otillräckliga när en kris väl inträffar, varför de även kan behöva kompletteras med möjligheten till improvisationer. Förvisso kan även sådana spontana omställningar behöva planläggas, åtminstone såtillvida att beslutsfattarna har tillförsäkrat sig tillräckligt handlingsutrymme för att vid behov kunna initiera dem.

4.3 Förutsättningar för omställningar

I ett klassiskt statsvetenskapligt verk argumenterade Lennart Lundquist för att en lyckad implementering av ett beslut kräver att den verkställande aktören både vill och kan implementera beslutet samt förstår dess innebörd.⁹² Omställningar skulle kunna ses som en form av implementering, alltså som ett verkställande av beslutet

⁹¹ Boin, Arjen et al. 2010. "The rise of resilience". I Comfort, Louise K & Arjen Boin, Chris Demchak (red.). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. s. 7, 9.

⁹² Lundquist, Lennart. 1987. *Implementation steering: An actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.

att ställa om. Således går det att anta att en lyckad omställning kräver att de omställande aktörerna vill och kan ställa om sina respektive system och dessutom förstår hur de bör ställa om dem.

Den för omställningen erforderliga förmågan, viljan och förståelsen kan antas ha flera förutsättningar. Förmodligen skiftar också dessa villkor från en situation till en annan och kan antas se olika ut på den aktörsövergripande och strukturella nivån å ena sidan och den aktörsspecifika nivån å andra sidan.

Vad gäller de strukturella förutsättningarna genomfördes nyligen vid Totalförsvarets forskningsinstitut en omfattande studie om den nationella försörjningsberedskapen. Studien var ett svar på ett särskilt regeringsuppdrag och grundade sig bland annat på ett stort antal intervjuer med företrädare för myndigheter, företag och branschorganisationer. I studien konstaterades ett behov av i förväg planerade strukturer för hanteringen av eventuella försörjningskriser. Strukturerna bedömdes behöva innefatta i förväg definierade ansvarsförhållanden och beslutsmandat samt rutiner för exempelvis samordnade inköp, hantering av produktionsomställningar och utfärdande av dispenser.⁹³

Angående de aktörsspecifika förutsättningarna genomfördes vid dåvarande Krisberedskapsmyndigheten och sedermera vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en likaså omfattande studie om samhällskritiska beroenden. Även denna studie utgjorde ett svar på ett regeringsuppdrag. På grundval av en analys av vilka varor eller tjänster som samhällsviktiga verksamheter behöver för att kunna fungera identifierades ett antal kategorier av beroenden, nämligen:⁹⁴

- värderingar och regelverk, som de värderingar som dominerar verksamheten och samhället, eller de lagar som styr verksamheten
- personal, såväl nyckelpersonal som volympersonal
- infrastruktur, som el-, tele- och vägnät, eller vatten och avlopp
- verksamhetsnära system, som styr- och reglersystem, eller administrativa system
- kapital, insatsvaror och insattjänster, som rörelse- och investeringskapital, eller fysiska varor och tjänster
- information, såväl intern som extern, som nyhetsrapportering, väderprognoser, orderinformation och inkomstuppgifter.

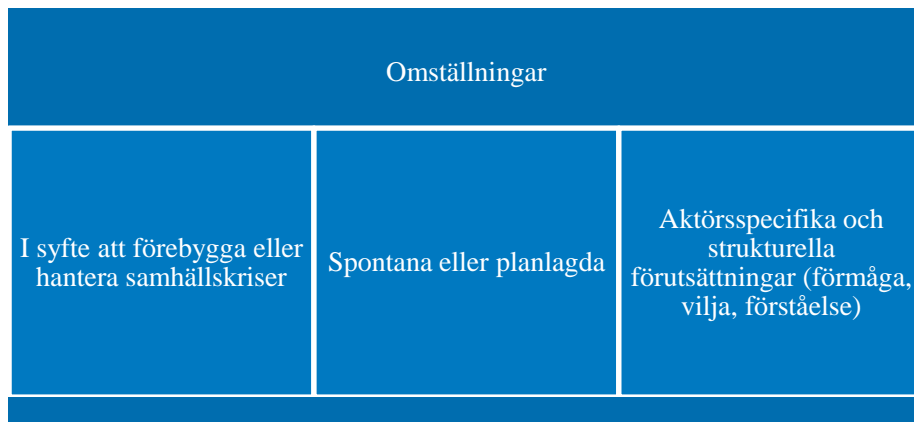
Sammantaget antar vi att förutsättningarna vid omställningsbeslut utgörs av faktorer som aktörernas förmåga, vilja och förståelse i såväl ett strukturellt som aktörsspecifikt i ett perspektiv.

⁹³ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2020. Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap. FOI-2020-1155. s. 171.

⁹⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Odaterad. Falla en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden. s. 14, 24.

4.4 Ramverk

De teoretiska utgångspunkterna ovan sammanfattas i Figur 1 som utgör det ramverk som har väglett såväl insamlingen som tolkningen av empirin.



Figur 1: Ramverk

I korthet har vi använt ramverket på följande sätt i studien: Under intervjuerna ställdes frågor om vilka framgångsfaktorer respektive hinder som upplevdes föreligga för företagets omställningar under pandemin. Dessa frågor ställdes uttalat med avseende på företagets förmåga och vilja att ställa om, samt deras förståelse av hur omställningarna borde ske. Frågorna ställdes även i framåtblickande form för att fånga respondenternas uppfattningar om vad som skulle kunna utgöra framgångsfaktorer respektive hinder förutsatt att omställningarna ska äga rum spontant vid nya kriser, samt vad som skulle behöva beaktas vid en återupptagen företagsplanläggning.

Frågorna om framgångsfaktorer och hinder i försöken att ställa om framfördes till såväl företagen, branschorganisationerna som de offentliga aktörerna. Branschorganisationerna hade förutom den återkoppling de fått från sina medlemmar också gjort en del egna erfarenheter. Även flera offentliga aktörer hade tagit del av och bekräftade ofta företagets erfarenheter, men de framförde också sina egna uppfattningar i frågan.

Under analysen av det empiriska materialet har vi använt ramverket för att kategorisera respondenternas svar i termer av aktörsspecifika respektive strukturella framgångsfaktorer och hinder. De tre typerna av förutsättningar (förmåga, vilja och förståelse) har väglett tolkningen av materialet. Exempelvis framgångsfaktorn "Möjlighet att tjäna pengar och vinna goodwill" utgör en viljerelaterad framgångsfaktor, medan "Oklar offentlig behovsbild" utgör ett förståelserelaterat hinder. Vi har dock inte inordnat resultaten i dessa kategorier eftersom ett för stort antal kategorinivåer skulle göra analysen oöverskådlig. Mot denna bakgrund redovisar vi i nästa kapitel vår analys av intervjumaterialet.

5 Erfarenheter från pandemin och lärdomar inför framtiden

Nedan presenterar vi vår analys av det insamlade empiriska materialet. Texten baserar sig på våra intervjuer med studiens respondenter. Analysen tar inte fasta på varje enskildhet som framkom under intervjuerna utan fokuserar på vad vi har uppfattat utgöra återkommande teman. De huvudsakliga resultaten av analysen presenteras i punktform nedan.

Större delen av kapitlet blickar bakåt mot respondenternas erfarenheter av omställningarna under pandemin år 2020 och vad de upplevde utgöra framgångsfaktorer respektive hinder i sammanhanget. Utifrån ytterligare frågor som ställdes under intervjuerna, bland annat om vad som bör beaktas vid en framtida företagsplanläggning, formulerar vi resultaten som ett antal uppmaningar.

5.1 Initiativen till att ställa om

Initiativen till omställningarna verkar ha kommit från flera aktörer om vartannat. Respondenterna berättade hur branschorganisationer, företag och myndigheter i mitten av mars bjöds in till ett möte vid Regeringskansliet för att diskutera hur man tillsammans skulle kunna säkra tillgången till personlig skyddsutrustning. Som en följd av detta, men också på grund av interna påstötningar från företagen, skickade branschorganisationerna ut förfrågningar om möjligt stöd till sina medlemmar. Förutom att identifiera villiga företag försökte branschorganisationerna även bidra till ökad samordning mellan berörda aktörer. I detta syfte bildades en omställningsgrupp inom ramen för branschorganisationen Teknikföretagen. Omställningsgruppen försökte härutöver bedriva ett mer framåtblickande arbete och bilda sig en uppfattning om behovsbilden och vilka offentliga aktörer som ansvarade för olika frågor. Det fanns också företag som tog initiativ på egen hand, utan att kontaktas eller samordnas av någon branschorganisation.

Intervjuerna visar dessutom att behovsägarna själva i vissa fall själva tog direkt kontakt med företagen. Detta skedde även tämligen informellt, exempelvis genom att anställda inom vården hörde av sig till bekanta inom industrin.

Som det uttrycktes av en respondent under intervjuerna rörde det sig således om växelverkande initiativ. Vad vi kan utläsa av intervjuerna kontaktades emellertid inget företag av de centrala myndigheterna. I den mån staten var drivande verkar det som att det skedde via departementsnivån.

Bland våra företagsrespondenter verkar det som att den omställda produktionen framförallt eller uteslutande såldes till svenska kunder. En respondent, verksam vid en branschorganisation, uppgav dock att medlemsföretagens produktion vid några tillfällen tillgodosåg utländska behov. Skälet till detta uppgavs vara att de

svenska offentliga aktörerna vände sig från den inhemska till den globala marknaden när leveranskedjorna åter kom igång.

Av intervjuerna framgår att företagen genomförde olika typer av omställningar under pandemin. Medan vissa ökade sin produktion av delar av det ordinarie utbudet för att svara mot en ökad efterfrågan, återupptog andra tidigare nedlagd produktion. Ett exempel på det senare utgörs av ett företag som sedan decennier har producerat specialprodukter av plast, däribland skyddsvisir. Utifrån medie-rapporteringen insåg företaget att det förelåg ett ökat behov av skyddsutrustning i samhället och letade därför fram de gamla ritningarna från arkiven. Efter viss produktutveckling landade företaget i en vara som man kände sig nöjd med ur ett kvalitetsperspektiv och kunde erbjuda kunderna.

Härutöver ställde flera företag om sin produktion genom att producera nya typer av varor. Det handlade till exempel om att börja producera handsprit vid sidan av konsumtionssprit, munskydd jämte tvättlappar eller förkläden utöver kamouflagemateriel. Bland våra respondenter verkar det dock som att inget företag började producera någonting radikalt annorlunda än tidigare. De förefaller istället som att de utgick från det som redan fanns tillhands, möjligen med tillägg av en ny eller modifierad maskin eller tillfälliga rekryteringar.

5.2 Framgångsfaktorer för omställningarna

I det här avsnittet redogör vi för vad som av respondenterna upplevdes främja genomförandet av företagens omställningar. Framgångsfaktorerna är indelade i två nivåer – den aktörsinterna och den strukturella eller aktörsövergripande nivån. Följande faktorer behandlas i avsnitten nedan:

- aktörsinterna faktorer:
 - a) samhällsanda – en vilja att hjälpa till
 - b) möjlighet att tjäna pengar och vinna goodwill
 - c) förankringen på ledningsnivå och intern organisation
 - d) tillgång till nödvändig produktionsapparat och andra resurser.
- strukturella – aktörsövergripande – faktorer:
 - e) närheten och tilliten mellan aktörerna
 - f) samarbeten med och återkoppling från regional nivå
 - g) branschorganisationernas samordning och hjälp
 - h) myndigheternas hjälp, bland annat med certifiering och dispenser
 - i) engagemanget bland politiker och departementstjänstemän.

5.2.1 Aktörsinterna framgångsfaktorer

Intervjuerna pekar på att en grundläggande framgångsfaktor bestod i företagets vilja att hjälpa till (faktor a). Vi har valt att benämna detta som deras samhällsanda. Vad vi vill fånga med uttrycket är en altruistisk vilja att ställa upp och bidra till samhällets krishantering. Vi har noterat uttryck som att det fanns ”en allmän vilja att hjälpa till”, att man ”ville göra en insats” och ”att man ville ställa upp för samhället och rädda liv.” Samtliga av våra näringslivsrespondenter återkom till dessa och liknande uttryck.

Förutom dessa explicita uttalanden framkom under intervjuerna flera konkreta exempel som talar för att omställningarna faktiskt hade en altruistisk karaktär. Bland annat berättade respondenterna om hur de valde att sälja sin produktion till normal- eller självkostnadspris, eller rentav skänka bort stora delar av produktionen. En respondent berättade rentav hur dennes företag beslutade att ställa om till att producera handsprit när man såg hur andra tog tillfället i akt att sälja samma vara till höga priser. När man tog hjälp av andra företag i produktionen (för att förädla råvaran) ställde man också som krav på dessa att de inte fick sälja handspriten vidare till ett högre pris än normalt.

Samhällsandan framgår även av de anställdas engagemang mer i allmänhet. Respondenterna berättade om hur många anställda ställde upp på både hel- och skiftesarbeten, avstod ledigheter och arbetade i en fysiskt krävande miljö.

Intervjuerna antyder också att omställningarna för vissa företag motiverades av mer krassa ekonomiska överväganden (faktor b). Det handlar i dessa fall om företag som ville tjäna pengar – eller täcka upp för ett inkomstbortfall – och vinna goodwill snarare än att hjälpa till. Som en respondent framhöll fanns det också företag som agerade utifrån en kombination av dessa båda bevekelsegrunder.

Kopplat till dessa viljebetonade faktorer är behovet av förankring på företagets ledningsnivåer (faktor c). Som exempel nämnde en respondent under intervjuerna att ett antal ingenjörer, anställda vid ett högteknologiskt företag, samlades för att spåna kring alternativa tillämpningsområden för deras produktion. För att kunna ta idéerna vidare behövde emellertid ingenjörerna uppbackning av den högsta ledningen, utan vars godkännande och engagemang omställningen inte skulle kunna genomföras – särskilt som det inte heller fanns några lagkrav att ställa om.

Intervjuerna talar således för att företagsledningens stöd utgjorde en framgångsfaktor för omställningarna. Förutom att företagsledningarna antog en initierande roll förefaller det som att förankringen även tillhandahöll en nödvändig beslutskraft. I sammanhanget kan nämnas att flera företag skapade en särskild intern organisation, vilket skulle kunna beskrivas som en organisatorisk omställning genomförd i syfte att åstadkomma produktionsomställningen som sådan. Mer konkret kunde det handla om att anställa en person med uppgift att bemanna verksamheten, att till projektet koppla in en senior person, eller att organisera hela projektteam med löpande uppföljningar.

I de fall som företagen började producera nya varor förefaller dessa ha legat nära deras ordinarie utbud. Det verkar alltså närmast som att företagen försökte hitta nya användningsområden för sin redan befintliga produktionsapparat. I linje med detta framgår av intervjuerna att tillgången till denna tillsammans med andra resurser utgjorde en framgångsfaktor för företagens omställningar (faktor d). Till denna framgångsfaktor räknar vi omställningarnas rent materiella förutsättningar, som ovan nämnda produktionsapparat, insatsvaror som råmaterial och förpackningar, samt inte minst tillgången till kompetent personal. Till framgångsfaktorn räknar vi även sådant som fungerande logistik och möjligheten att ta in nödvändiga resurser utifrån. Som några respondenter uttryckte saken var företagen redo att ställa om ”praktiskt sett”, de hade ”kapacitet” och ”kompetens” därtill. Men därmed är inte sagt att alla omställningar kom till genom ett enkelt knapptryck. Som sagt inrättade vissa företag särskilda interna organisationer, men även andra exempel framkom under intervjuerna. Bland annat berättade en respondent hur dennes företag först behövde modifiera en befintlig maskin för att kunna ställa om sin produktion. Andra företag köpte in helt nya maskiner, eller tog in folk utifrån genom att anlita tillåten personal och dylikt.

5.2.2 Strukturella framgångsfaktorer

Intervjuerna ger vid handen att närheten och tilliten aktörerna emellan var en framgångsfaktor (faktor e). Vad vi avser här är förtroliga relationer och kontakter – som antingen var etablerade redan innan pandemin eller etablerades under krisen – och som löste ut knutar av olika slag. Det handlar alltså om en informell och personbaserad dimension, där någon känner någon som kan avhjälpa diverse hinder för processen. För att förtydliga ska detta förstås i kontrast till en formell och opersonlig struktur. Det vi vill fånga in här är istället någonting mer spontant och (om uttrycket tillåts) mjukt, som kan föreligga oberoende av eller som ett komplement till en sådan formell struktur.

Som redan har nämnts gjorde branschorganisationerna ansträngningar för att samordna företagen. Men respondenterna berättade också hur företagen själva genom personliga kontakter sinsemellan hjälpte varandra på olika sätt, bland annat genom att inleda samarbeten för att tillsammans ta fram en viss vara. Och medan somliga företag drog nytta av kontakter på den regionala myndighetsnivån sträckte sig andra företags kontaktnät direkt in i Regeringskansliet. Som exempel på det senare kan nämnas ett företag som för att ställa om sin produktion behövde få ett särskilt tillstånd på plats. Företaget hade först försökt gå via berörd myndighet men upplevde att processen gick för långsamt. Således nyttjade företaget sina kontakter vid Regeringskansliet, varpå det bara tog en dag innan de fick tillståndet (enligt vår tolkning genom att kontaktad departementstjänsteman i sin tur sökte upp ansvarig handläggare på myndighetsnivå för be denne att snabba på processen).

Som vi återkommer till nedan verkar det som att interaktionen mellan näringslivsaktörerna och de centrala myndigheterna lämnade en del i övrigt att önska. Bland

annat rådde förvirring om vilka typer av varor myndigheterna egentligen efterfrågade. Däremot tyder intervjuerna på att samarbetena med de lägre förvaltningsnivåerna – regionerna och kommunerna – föll tämligen väl ut (faktor f). Förutom att i egenskap av kunder köpa företagets varor klargjorde dessa aktörer även den offentliga behovsbilden.⁹⁵

Det verkar som att de hinder många företag stod inför fick sin lösning först när de vände sig till den regionala nivån. Bland näringslivsrespondenterna yttrades bland annat att det var denna vändning som ”avhjälpte situationen”, att ”allt skett på lokal eller regional nivå” eller att behovsbilden ”klargjordes bara tillsammans med regionerna”. Även bland respondenterna på myndighetssidan uttrycktes att det verkar som att omställningarna fungerade väl först i och med att företagen etablerade kontakter på regional och lokal nivå.

Hur kan det i så fall komma sig att samarbetet rullade på relativt bra vid dessa nivåer, medan det skar sig i relation till de centrala myndigheterna? Det framgår inte helt tydligt av intervjumaterialet. En respondent från just den regionala nivån bedömde dock att problemen i företagets kontakter med de centrala myndigheterna uppstod eftersom de inköp som myndigheterna gör i normala fall – kontorsmateriel och annat – är av en annan karaktär än vad som behövde göras under pandemin. Till skillnad från myndigheterna uppgavs regionerna ha både relevant inköpskompetens, kunskap om vilka varor som behövdes och en testbädd.

För att konkretisera kan nämnas hur en respondent på branschorganisationsnivå berättade hur denne utan framgång försökte bygga ett ”gränssnitt” gentemot myndigheterna. Tanken var att staten via detta gränssnitt skulle berätta vilka typer av varor som efterfrågades och i vilka antal, medan industrin å sin sida skulle klargöra vad inom dessa produktkategorier som kunde produceras. Enligt respondenten lyckades branschorganisationen dessvärre aldrig skapa ett sådant nationellt gränssnitt, utan det föll på plats senare och mer informellt på regional nivå. Först när regionerna fick till en fungerande inköpsorganisation upplevdes det bli tydligt vilka varor som efterfrågades.

Några exempel från företagsrespondenternas erfarenheter konkretiserar framgångsfaktorn ytterligare. En respondent berättade hur denne inte lyckades få till en dialog med myndigheterna, trots upprepade kontaktförsök. Respondentens upplevelse var att det saknades ett ”paraply” som koordinerade processen på den nationella nivån. De enda offentliga aktörer som kontaktade företaget uppgavs vara just regioner som försökte säkerställa sin försörjning. Alla företagets affärsrelationer etablerades därefter på regional och lokal nivå. En annan respondent framhöll att mottagandet av företagets varor fungerade bra när man väl lyckades nå sjukvårdens ordinarie leverantörsled så att de kunde beställa och ta emot varorna som

⁹⁵ Med uttrycket ”offentlig behovsbild” avser vi de centrala myndigheternas, regionernas och kommunernas behovsbilder.

de var vana vid. Intervjumaterialet ger också flera exempel på hur regionerna deltog i produktutvecklingen och klargjorde behovsbilden. Bland annat beskrev en respondent hur det förkläde som dennes företag tog fram visade sig vara för styvt och dessutom sakna en nödvändig perforering i nacken, men att förklädet efter vissa anpassningar godkändes av sjukhuset.

Regionerna klargjorde den offentliga behovsbilden även på mer oväntade sätt. En respondent berättade hur dennes företag saknade en sådan behovsbild att förhålla sig till för planeringen av produktionen (av desinfektionsmedel). I syfte att reda ut frågan kontaktade företaget den centrala myndighetsnivån men dessvärre utan att få något användbart svar. För att få åtminstone någon form av bild kontaktade företaget sedan Region Stockholm, den vid tillfället värst drabbade regionen i Sverige, som berättade om regionens specifika behov där och då (i termer av volym). Utifrån denna information lyckades företaget extrapolera och beräkna det värsta tänkbara nationella behovet, vilket gjorde det möjligt att bedöma vad som kunde levereras och hur lång tid det skulle ta.

Som vi redan har varit inne på bistod vissa branschorganisationer med samordning av företagen under pandemin. Denna samordning – tillsammans med andra insatser – tycks ha varit en framgångsfaktor för omställningarna (faktor g). För det första verkar det som att branschorganisationerna var en initierande och drivande kraft, såtillvida att de efter det tidigare nämnda mötet vid Regeringskansliet förhörde sig om medlemmarnas vilja att hjälpa till i krisen. För det andra gjorde branschorganisationerna ansträngningar för att samordna företagen såväl sinsemellan som i relation till de offentliga aktörerna. Som ett led i detta tillskapades den särskilda omställningsgruppen, genom vilken dialog fördes med både myndigheter och Regeringskansliet. För det tredje stöttade branschorganisationerna sina medlemmar i vissa speciella frågor av regulatorisk art. Det gällde bland annat regleringar gällande denaturering av sprit, där behov fanns av dispenser, liksom skattefrågor.

Att det uppstod utmaningar i näringslivsaktörernas kontakterna med de centrala myndigheterna utesluter inte att dessa vid flera tillfällen gjorde bra insatser. Tvärtom finns i våra intervjuanteckningar noteringar om att dialogen med myndigheterna var ”lösningsorienterad” och dylikt. Vissa respondenter var dock mer nöjda än andra. Med tanke på att hälso- och sjukvårdsområdet ställer synnerligen höga krav på produktsäkerhet verkar det som att inte minst de centrala myndigheternas hjälp med certifieringar och dispenser var en framgångsfaktor för omställningarna (faktor h). Detta bidrog i sin tur till att klargöra den offentliga behovsbilden. Dessutom hjälpte den offentliga sidan till med omställningarnas finansiering genom möjligheten att söka medel hos Vinnova.

Vad gäller frågan om regleringar var detta ett återkommande tema under intervjuerna. Företagen behövde få intygat att deras varor levde upp till olika former av regelverk. I detta avseende hjälpte de centrala myndigheterna alltså till med

certifieringar. De aktörer som nämndes i detta sammanhang var framförallt Arbetsmiljöverket, som på uppdrag av regeringen inrättade ett särskilt snabbspår för godkännande av skyddsutrustning, och Research Institutes of Sweden (RISE) som bistod i certifieringsprocessen genom att utföra kvalitetskontroller.⁹⁶

Samtidigt framstår det som att det ibland var mycket svårt för företagen att leva upp till dessa regelverk, åtminstone när det gäller produktionen av handsprit och desinfektionsmedel. I normala fall ska varor som dessa denatureras, alltså göras otjänliga för förtäring, men det var inte alltid möjligt för företagen att få tag på rätt denatureringsmedel (eller att få tag på sådana medel över huvud taget). I situationer som dessa hjälpte de centrala myndigheterna till med dispenser från berörda regelverk. Här framstår Kemikalieinspektionen som en viktig aktör, som lättade på denatureringskraven och därmed möjliggjorde för företagen att producera de efterfrågade varorna. Dispenser gavs också från kravet på företagen att stå med på Artikel 95-listan, som annars krävs för producenter av biocidprodukter.

Nära relaterat till frågan om dispenser är även tillskapandet av nya regelverk under pandemin. En respondent berättade hur det visade sig saknas relevanta standarder för produktionen av skyddsvisir för sjukvårdspersonalen – de standarder som fanns tillgängliga var avsedda för visir inom skogsindustrin. Respondenten uppgav hur Arbetsmiljöverket för att hantera situationen formulerade en särskild ”corona-standard”, som i princip var ett utdrag ur en annan standard, som gjorde det möjligt för företaget att få sin vara typprovad och certifierad.

För att beskriva den sista framgångsfaktorn behöver vi hoppa upp ett steg i statsapparatusens hierarki, från de centrala myndigheterna till Regeringskansliet och den nationella politiska nivån (faktor i). På departementsnivån förefaller det som att det fanns ett antal driftiga statstjänstemän som inte bara bidrog med samordning utan också satte fart på vissa myndigheters handläggningsprocesser. Det verkar vidare som att de förtroendevalda politikerna inte bara fyllde en initierande funktion utan också bidrog med handlingskraft.

Exempelvis beskrev en respondent hur dennes företag behövde få vissa nödvändiga dispenser på plats, men dessvärre ”fastnade” hos en myndighet och inte fick sin vara vidare i processen. Efter att ha uppmärksammat Regeringskansliet på situationen lotsades dock företaget rätt inom berörd myndighet, som därefter gick ut med dispenser. Vad gäller engagemanget bland politikerna tog det sig som sagt uttryck i ett möte tillsammans med branschorganisationer och företag för att be om deras hjälp. Det verkar som att detta möte var startskottet för flera omställningsförsök. Dessutom förefaller det utifrån intervjumaterialet som att den nationella politiska nivån också mer allmänt bidrog med någon form av driv och handlingskraft. Det är däremot inte helt klart var detta bestod. Vi har dock noterat uttryck som att ”intresset och engagemanget” på ministernivå var stort, att närvaron av

⁹⁶ Strikt talat genomfördes inte dessa tester vid RISE enkom, utan bolaget fick hjälp av bland andra FOI.

ministrar som ”pekade med hela handen” upplevdes åstadkomma en god samarbetsanda och att det inte heller alltid fungerade tillfredsställande på tjänstemannanivå inom Regeringskansliet utan ”krävdes politisk pekning för att det skulle funka.”⁹⁷

5.3 Hinder för omställningarna

I det här avsnittet beskriver vi vad som upplevdes hindra företagens omställningar, i likhet med ovan i både ett aktörsinternt och strukturellt perspektiv. Följande faktorer behandlas i avsnitten nedan:

- Aktörsinterna faktorer:
 - j) avsaknad av nödvändiga resurser och produktionsapparat.
- Strukturella – aktörsövergripande – faktorer:
 - k) avsaknad av struktur och handlingskraft
 - l) oklar offentlig behovsbild
 - m) otydliga offentliga kontaktpunkter och bristfällig myndighetsrespons
 - n) svårbegripliga och begränsande regelverk
 - o) svajig efterfrågan och ohållbara ekonomiska villkor.

5.3.1 Aktörsinterna hinder

Somliga av de identifierade hindren för omställningarna utgör närmast en negativ spegelbild av ovan redovisade framgångsfaktorer. Särskilt gäller detta avsaknaden av en nödvändig produktionsapparat och andra resurser, det enda inom studien identifierade aktörsinterna hindret (faktor j). Visserligen lyckades våra respondents företag ställa om sin produktion, men det var inte utan utmaningar. Under intervjuerna fick vi också kännedom om flera företag som utan framgång försökte genomföra omställningar. Som en respondent uttryckte saken har många företag en produktionsapparat som inte är i närheten av att vara relevant för att börja producera skyddsutrustning. I dessa fall blev frågan aldrig ens aktuell.

Vad innebar det här hindret mer konkret? Det verkar som att det rörde sig om allt från ett otillräckligt maskinbestånd (fel typ, för få) till brist på nödvändiga insatsvaror och personal. Trots dessa utmaningar lyckades ändå respondenternas företag ställa om varuproduktionen, vilket möjliggjordes genom bland annat anpassningar av maskinerna, användning av alternativa material, byte till nya försörjningskedjor, dispenser från krav på att använda vissa insatsvaror, partnerskap med andra och tillfälliga rekryteringar.

⁹⁷ Möjligen avsågs härvidlag att en uttalad viljeinriktning från den politiska nivån innebar en mjuk styrning av myndigheternas agerande, som rättade sig därefter.

5.3.2 Strukturella hinder

Intervjuerna tyder på att ett hinder för omställningarna bestod i avsaknaden av en struktur och handlingskraft på nationell nivå, eller åtminstone i frånvaron av en lämplig struktur (faktor k). Respondenterna använde sig av olika formuleringar för att verbalisera detta hinder och det var inte alltid tydligt exakt vad som avsågs. Vår sammantagna tolkning är dock att hindret upplevdes bestå i en bristfällig samverkan och ansvarsfördelning myndigheterna emellan, samt kopplat till detta otillräckliga beslutsmandat eller en bristande vilja att använda sig av dessa mandat.

Det framstår som att den bristfälliga samordningen och ansvarsfördelningen tog sig uttryck i att myndigheterna begränsade sig till att agera inom ramen för vad de uppfattade vara deras egna ansvarsområden, utan att i tillräcklig utsträckning stämna av och fånga upp de frågor som därmed föll mellan stolarna (däribland uppgiften att definiera behovsbilden).⁹⁸ Respondenterna uttryckte det bland annat som att ”det offentliga arbetade i stuprör” och inte pratade med varandra, att ”ingen bland myndigheterna tog ansvar för situationen” eller – med en närmast tragikomisk underton – ”att potatisen bara bollades runt”.

Kopplat till frågan om myndigheternas ansvarsområden är den om deras befogenheter, i detta sammanhang framförallt att lägga beställningar. Förvisso saknar myndigheter mandat att agera utanför sina respektive ansvarsområden, men även inom sektorerna är mandaten begränsade. Att formellt sett ha mandat att agera är inte heller detsamma som att ha en vilja att göra det. Även om de underliggande orsakerna inte framgår tydligt av intervjumaterialet står det likväl klart att flera näringslivsrespondenter upplevde de centrala myndigheternas bristande handlingskraft som ett hinder.

Den upplevda avsaknaden av en nationell struktur och handlingskraft kan antas vara skälet till att företagen vände sig till de regionala och lokala nivåerna. Men även om företagens samarbeten med regioner och kommuner många gånger fungerade bra, framgår likväl av intervjuerna med näringslivsrespondenterna att det av många uppfattades som en mindre lämplig lösning jämfört med om inköpen hade genomförts på nationell nivå. Bland annat uttryckte en respondent att upplägget med det regionala ansvaret utifrån ett hanteringsperspektiv var ”helt feltänkt” och att ”den svenska modellen med ett utspritt ansvar” vid en nationell kris som pandemin inte fungerade. På motsvarande sätt menade en annan respondent att när den globala marknadsfunktionen inte fungerar och det inte längre går att lita till just-in-time-principen så ”behöver staten kliva in.” Som redan har nämnts gjorde näringslivsaktörerna själva ambitiösa försök att genom ett särskilt gränssnitt engagera den offentliga nationella nivån, men utan framgång.

⁹⁸ Coronakommissionen pekar på samma sak. Bland annat ska Svenskt Näringslivs arbetsgrupp för skyddsutrustning ha erfarit svårigheter att reda ut vilka krav som ställdes på olika produkter enligt gällande regelverk. Samtidigt som gruppen hänvisades till myndigheterna upplevdes frågan inte falla inom någon myndighets uppdrag. Således fann man det svårt att komma vidare. (SOU 2021:89. s. 363.)

Ett annat hinder bestod enligt respondenterna i avsaknaden av en tydlig offentlig behovsbild (faktor 1).⁹⁹ Det uppfattades inte bara som oklart vilka typer av varor som efterfrågades, utan även i vilka kvantiteter, över hur lång tid, vilka krav varorna skulle leva upp till och vilka mottagare som skulle prioriteras. Det verkar som att detta var förvirrande för näringslivsaktörerna, inte minst som företrädare för branschorganisationer och företag alltså bjöds in till ett möte vid Regeringskansliet där de ombads att hjälpa till, samt då det löpande rapporterades om bristsituationer i media. Inom näringslivet gjordes visserligen ambitiösa insatser för att reda ut denna behovsbild, kanske särskilt genom försöket att få till ett nationellt gränssnitt och inrättandet av den särskilda omställningsgruppen. Som vi också har varit inne på verkar det som att frågan ofta löste sig för de företag som vände sig till regioner och kommuner, men åtminstone dessförinnan förefaller många företag ha varit konfunderade. Följande intervjuanteckning sammanfattar väl de synpunkter som framfördes bland studiens näringslivsrespondenter:

Det blev alltså tydligt att det inte fanns något samlat svar från det offentliga. Det fanns inte svar på om det var tiotusen, hundratusen eller en miljon artiklar per vecka som saknades. Det gick inte heller att få reda på vilken skyddsutrustning det fanns behov av, annat än beskrivningar i väldigt generella drag. Det fanns heller inget som liknade en kravspecifikation.

Det förefaller som att denna oklara behovsbild försvårade företagets omställningar eftersom de inte kan ”producera varor på ren chansning”, som en respondent uttryckte saken, särskilt inte när det gäller varor för hälso- och sjukvården med sina högt ställda krav på produktsäkerhet. Utan en bild av behovet över tid går det inte heller att planera och optimera produktionen.

Ovan nämnda typer av oklarheter skulle kunna benämnas produktrelaterade (typ, mängd, specifikationer med mera). Men av intervjuerna framgår också att företagen upplevde oklarheter gällande hur deras varor borde fördelas. Bland annat berättade en respondent hur dennes företag visserligen var redo att ställa om men samtidigt inte upplevde sig ha kompetens att bestämma vilka behov som skulle prioriteras. I syfte att reda ut detta kontaktade företaget olika myndigheter men utan att bli mycket klokare.

Varför var behovsbilden oklar? Våra intervjuer med respondenter på den offentliga sidan tyder på att olika omständigheter spelade in. För det första verkar det som att det var en fråga om ren okunskap i och med svårigheter att förutse pandemins utveckling. En respondent underströk att staten hade ”exakt lika liten tillgång till information som andra” och att det därför inte rädde någon ”informationsasymmetri.” Eftersom staten alltså inte hade mer kunskap än företagen själva bedömdes det inte ha varit en fråga om otydlighet i kommunikation eller liknande. För det andra verkar det som att oklarheten ibland grundade sig i splittrade lägesbilder myndigheterna emellan. Respondenterna berättade att ingen aktör hade

⁹⁹ Återigen, med detta uttryck avser vi de centrala myndigheternas, regionernas och kommunernas behovsbild.

”helhetsbilden” och kunde samla information om det totala nationella behovet. Medan Socialstyrelsens lägesbild avsåg hälso- och sjukvårdens resursbehov handlade MSB:s lägesbild om andra samhällsviktiga verksamheter, men befann sig på en övergripande nivå. För det tredje, slutligen, verkar det i åtminstone vissa fall som att det förekom juridiska och sekretessrelaterade svårigheter att dela information till nackdel för en bedömning av det samlade behovet.

Förutom en oklar behovsbild pekar intervjuerna på att ett ytterligare hinder bestod i otydligheter rörande de offentliga kontaktpunkterna, men också i en otillfredsställande myndighetsrespons mer allmänt (faktor m). Med andra ord upplevdes det som diffust vilka offentliga aktörer som borde kontaktas för att stämma av behov, lämna erbjudanden om varor eller få hjälp med dispenser med mera. Det beskrevs bland annat som ”oklart vem som skulle kontaktas bland myndigheterna”, och att man inte förstod ”hur beslutsvägarna såg ut, vem som tog hand om upphandlingarna med mera.” Som exempel berättade en respondent på branschorganisationsnivå hur man försökte skapa sig en bild av vem som var mottagare på den offentliga sidan, och som kunde berätta om resursbehoven, men dessvärre bara ”bollades runt” mellan olika myndigheter.

Härutöver upplevdes de centrala myndigheternas respons i olika avseenden som bristfällig. Bland annat förmådde de som nämnts inte klargöra den offentliga behovsbilden, men dessutom upplevdes deras handlägningsprocesser som orimligt långdragna. Ibland fastnade företagen i dessa processer, exempelvis vid ansökningar om nödvändiga dispenser. Förutom detta uppfattade företagen myndighetsresponsen som bristfällig när de inkom med sina erbjudanden om varor. Det verkar rentav som att denna återkoppling vissa gånger uppfattades som mer eller mindre respektlös. Exempelvis berättade en respondent hur dennes företag kontaktade en myndighet för att erbjuda leveranser av desinfektionsmedel, vilket de hade börjat producera under pandemin. Myndighetens svar att företaget kunde anmäla sitt intresse på hemsidan föll inte i god jord. Efter denna respons valde företaget att ”lägga ner” projektet eftersom man kände att det fick vara om intresset var större än så.

Respondenterna på de centrala myndigheterna berättade under intervjuerna att de var kraftigt belastade under pandemin. De uppgav att det periodvis inkom hundratal erbjudanden om dagen från olika företag, av vilka många uppfattades som oprecisa och ofta utan att det fanns någon befintlig produktion på plats. Förvisso uttrycktes förståelse för detta från näringslivssidan, däribland av ovan nämnda respondent vars företag lade ned sin produktion. Samtidigt menade respondenten i fråga att man från statens sida måste kunna särskilja de aktörer som kan leverera stora mängder av de efterfrågade varorna och hantera kontakterna med dessa på ett mer tillmötesgående sätt.

Det verkar som att ett annat hinder bestod i att regelverken på området uppfattades som både svårbegripliga och begränsande (faktor n). Inte minst erfor företagen

svårigheter att ställa om som en följd av de strikta och invecklade krav på produkt-säkerhet som gäller på hälso- och sjukvårdsområdet. För att kunna ställa om sin produktion var företagen först tvungna att ta reda på vilka krav som ställdes på berörda varor, exempelvis att skyddsvisiren skulle vara utformade på ett visst sätt eller att handspriten skulle denatureras med vissa bestämda tillsatser. Av intervjuerna framgick att detta var förenat med utmaningar – som nämnts var den offentliga behovsbilden oklar, något som också rymmer frågan om regelverken.

Men förutom att varorna rent faktiskt skulle leva upp till dessa krav behövdes det ofta också särskilda intyg om att så var fallet. När regelverken ändrades behövde företagen få nya intyg. Ibland var det mycket svårt eller rentav omöjligt att leva upp till kraven och då behövde företagen få dispenser, exempelvis från att vissa denatureringsämnen skulle användas. För att kunna genomföra omställningarna behövde företagen även dispenser från andra typer av regelverk, som krav på särskilda på tillstånd för att få producera en biocid som desinfektionsmedel. I dessa syften sökte företagen kontakt med de centrala myndigheterna men upplevde i samband därmed ovan nämnda hinder, alltså att de offentliga kontaktpunkterna var oklara och att myndighetsresponsen var bristfällig.

Som en sista punkt i detta kapitel vill vi nämna en faktor som kanske inte utgjorde ett hinder för omställningarna i egentlig mening, men som ändå sågs som ett problem av näringslivsrespondenterna, nämligen att efterfrågan uppfattades som svajig och de ekonomiska villkoren som ohållbara (faktor o). Med andra ord tyder intervjuerna på att de offentliga aktörernas efterfrågan av företagens varor pendlade på oförutsägbara sätt, med följderna att omställningarna inte alltid var kommersiellt gångbara, då företag på uppmaning av det offentliga genomförde kostsamma omställningar men sedan inte fick täckning för sina utgifter. Det verkar som att svajigheten tog sig uttryck på två skilda sätt.

Å ena sidan genom att de offentliga aktörerna lade förhållandevis små beställningar åt gången. En respondent kontrasterade detta med förfarandet i andra länder, där myndigheterna lade ordrar motsvarande ett företags hela årsproduktion. Vår tolkning är att detta var ett utfall av både den oklara behovsbilden, i meningen svårigheten att bedöma det långsiktiga behovet, och myndigheternas begränsade mandat. Som en myndighetsrespondent sade hade ingen aktör mandat att lägga ordrar för flera års behov.

Å andra sidan tog sig svajigheten uttryck i att de offentliga aktörernas efterfrågan plötsligt försvann, vilket troligtvis kan kopplas till att den globala marknaden ånyo öppnades och det blev möjligt att återvända till de ordinarie försörjningsflödena. En kombination av orsaker verkar förklara varför de statliga och regionala aktörerna vände sig från den inhemska marknaden. Prisskillnaden tycks vara en del av förklaringen, men också möjligheten att beställa större kvantiteter. Det tycks som att de offentliga aktörerna var bundna av sina avtal med redan upphandlade leverantörer, som man varit skyldiga att handla från när de väl kunde börja leverera igen. Över huvud taget verkar det inte ha funnits någon strategi på den statliga

nivån att särbehandla de svenska företagen genom att handla på den inhemska marknaden. Det till synes enda undantag som gjordes från lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gällde kraven på utannonsering. En myndighetsrespondent uttryckte att man helt enkelt köpte upp varorna där de kunde levereras ”tillräckligt snabbt och i tillräckliga volymer.”

Detta ur näringslivsaktörernas perspektiv abrupta slut på efterfrågan medförde både förtret och förvåning. Vi tog under intervjuerna del av ett antal berättelser om företag som gjorde investeringar och ställde om sina verksamheter men utan att få avyttring för sina varor. En respondent tycktes aningen häpen. Med hjälp av statligt ekonomiskt stöd lyckades dennes företag producera omkring 1,7 miljoner skyddsartiklar. Men trots att staten själv alltså finansierade omställningen fanns det sedan inte någon efterfrågan hos de offentliga aktörerna, eftersom de hade upphandlat så stora mängder skyddsutrustning från Kina.

5.4 Omställningarnas praktiska relevans

Under vissa intervjuer med de offentliga aktörerna väcktes frågan om den praktiska relevansen av de svenska företagens omställningar. Enligt ett perspektiv som framfördes av respondenterna var omställningarna av tveksam nytta under krisen. Endast ett fåtal procent av den skyddsutrustning som faktiskt kom till användning under pandemin verkar ha varit svensktillverkad. Inte heller var varorna unika utan hade en tämligen rudimentär karaktär. Enligt ett annat perspektiv var omställningarna likväl betydelsefulla, särskilt under vissa perioder och vad gäller vissa typer av varor. I linje med detta senare perspektiv uppgav exempelvis en respondent att dennes region vad gäller åtminstone visir och förkläden ”räddades” av de svenska företagen i den mest kritiska fasen. En annan respondent berättade att majoriteten av de varor som köptes in under den andra vågen av smitta var producerade i Sverige.

5.5 Lärdomar inför framtida omställningar

De frågor som vi ställde till respondenterna om deras erfarenheter från pandemin ställdes även i ett framåtblickande perspektiv. Det vill säga vad som skulle kunna utgöra framgångsfaktorer och hinder för omställningar vid framtida kriser, givet att omställningarna i likhet med vad som var fallet under pandemin behöver ske spontant.¹⁰⁰ Vi ställde dessutom frågor om respondenternas syn på vad som borde beaktas vid en eventuell framtida företagsplanläggning för att åstadkomma lyckade omställningar. Svaren på de framåtblickande frågorna visade sig ofta

¹⁰⁰ Respondenterna svarade ofta framåtblickande eller på en allmängiltig nivå även vid frågorna om deras erfarenheter från pandemin. Exempelvis genom att (allmängiltigt) konstatera att omställningar för att kunna genomföras kräver en behovsbild, att avsaknaden av densamma utgjorde ett hinder under pandemin, samt (framåtblickande) att dylika behovsbilder behövs vid framtida omställningar. Även dessa framåtblickande och allmängiltiga svar ligger till grund för analysen nedan.

sammanfalla med svaren på frågorna om pandemin. Med andra ord återkom respondenterna ofta till samma teman i de båda perspektiven.

Intervjuszvaren på de framåtblickande frågorna mynnar i detta avsnitt ut i några lärdomar att beakta inför eventuella framtida kriser med behov av omställningar. Lärdomarna formuleras som sex konkreta uppmaningar, vilka förstås inte ska betraktas som några definitiva sanningar, men som är tänkta att stimulera till en fördjupande diskussion om förutsättningarna för att använda omställningar som en metod i den framtida försörjningsberedskapens verktygslåda.¹⁰¹

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

5.5.1 Förbered en struktur och visa handlingskraft

Det behöver skapas en struktur på nationell nivå som inkluderar både de offentliga aktörerna och näringslivet. Strukturen behöver innefatta en tydlig ansvarsfördelning bland de offentliga aktörerna, liksom befogenheter att fatta nödvändiga beslut. Åtminstone behöver någon eller några aktörer tilldelas uppgiften att skapa förutsättningar för omställningar (exempelvis att ta fram en behovsbild), samt befogenheter att realisera dessa förutsättningar (exempelvis att lägga beställningar). Eftersom olika kriser ställer olika krav behöver det samtidigt finnas utrymme för flexibilitet genom möjligheter att vid behov kunna gå utanför strukturen. Det kan också krävas en förändrad attityd bland myndigheterna, genom en beredvillighet att ta tag i de frågor som inte tydligt faller inom det egna ansvarsområdet men som ändå behöver hanteras.

5.5.2 Analysera behoven och möjligheterna att tillgodose dem

Det offentligas behov av produkter och tjänster behöver klargöras. En tydlig behovsbild är av vikt inte bara för enskilda sektorer utan för landet i dess helhet. Under pandemin stod hälso- och sjukvårdssektorns situation i fokus, men varubrister uppstod även inom andra samhällsviktiga verksamheter. Även vid andra typer av kriser kan flera sektorer påverkas samtidigt.

¹⁰¹ Eftersom respondenternas svar överlappar så sinsemellan särskiljer vi inte nedan mellan frågorna om framtida spontana respektive planlagda omställningar.

Behovsbilden behöver kunna klargöras under ett pågående krisförlopp, men också innan kriser inträffar med utgångspunkt i scenarier och kartläggningar av olika verksamheters beroenden. Ifall omställningarna ska kunna planläggas utgör sådana åtgärder en förutsättning. Givet att ett scenario inträffar, vilka kan behoven då antas vara inom olika sektorer? Hur skulle det se ut vid andra scenarier?

Kopplat till detta behöver det i flera fall även klargöras vilka specifikationer som de efterfrågade produkterna ska leva upp till, samt vilka avsteg som i nödlägen kan göras från dessa krav. Med utgångspunkt i en sådan analys kan sedan också en bedömning göras av möjligheterna att genom olika åtgärder – däribland omställningar – tillgodose identifierade behov. I samband med detta kan de i sammanhanget viktigaste företagen identifieras och kontaktas.

5.5.3 Säkerställ tillgången till nödvändiga resurser och produktionsapparat

Om syftet är att genom omställningar trygga försörjningen av vissa varor behöver omställningarnas egna förutsättningar säkerställas. Det innefattar behovet av en erforderlig produktionsapparat, liksom insatsvaror som råmaterial och förpackningar. Om insatsvarorna inte finns tillgängliga inom Sverige behöver även andra åtgärder vidtas, som beredskapslagring eller säkerställda möjligheter att importera dem, exempelvis genom diversifierade försörjningskedjor.

Personalfrågan kräver särskild hänsyn. En återupptagen totalförsvarsplanering kan innebära att stora delar av företagets arbetskraft krigsplaceras vid Försvarsmakten eller andra verksamheter. Detta behöver tas i beaktande vid en eventuellt återupptagen företagsplanläggning så att företagen inte fräntas sin personalstyrka. Förutom produktionsapparat, resurser och personal skulle även särskilda arkiv med ritningar och specifikationer kunna upprättas, i synnerhet om försörjningsberedskapen ska nyttja möjligheterna till flexibel produktion.¹⁰²

5.5.4 Skapa långsiktighet och ekonomisk gångbarhet

Företag är kommersiella aktörer och deras deltagande i försörjningsberedskapen behöver därför vara ekonomiskt gångbart. Det måste inte vara detsamma som att gå med vinst, även om positiva ekonomiska incitament kan ha betydelse. Men åtminstone behöver företagen erhålla kostnadstäckning för sina insatser, såväl i ett förberedande skede (exempelvis om de åläggs att lägga upp lager) som i ett hantlande skede (exempelvis genom att få avsättning för sina varor).

Förutom finansiering behövs också garantier och större långsiktighet, exempelvis genom en kontraktuell modell som genom tecknade avtal klargör vilka ersättningar

¹⁰² Det verkar inte råda någon konsensus kring vad som avses med flexibel produktion. Men enligt vår tolkning kan det förstås som en fråga om gradskillnader: Ju större förmåga att producera olika typer av varor, i motsats till en eller ett fåtal standardiserade varor, desto flexiblare är produktionen.

företagen har att vänta för sina insatser, vilka insatser de förväntas göra och under hur lång tid. Dessa åtgärder – som kompliceras av lagstiftning som behöver beaktas – får dock inte snedvrída marknaden.

5.5.5 Stärk relationerna med näringslivet och tydliggör det offentliga kontaktpunkter

Det behöver tydliggöras för företagen vilka de relevanta offentliga kontaktpunkterna är för olika frågor under kriser, men därtill vore det fördelaktigt om de offentliga aktörernas relationer till näringslivet upparbetades redan på förhand. Alltså, förutom formella kontaktlistor vore det önskvärt med en nära relation och dialog redan innan inträffade kriser. Detta skulle kunna åstadkommas på flera sätt, bland annat genom nätverk mellan myndigheterna och näringslivet.

5.5.6 Anpassa regelverken och förbered certifierings- och dispensprocesser

Det bör accepteras att inte alla varor kan leva upp till normala kvalitetskrav vid kriser. Således behöver det säkerställas en möjlighet till dispenser. För de varor där kvalitetssäkringen är mycket viktig behöver det omvänt säkerställas en möjlighet till certifieringar. Detta gäller inte bara vid kriser som pandemier. Även andra regulatoriska frågor behöver redas ut, till exempel skattefrågor och konkurrenslagstiftning.

6 Avslutning

Nedan sammanfattar vi studiens centrala slutsatser. Vi diskuterar också hur dessa slutsatser förhåller sig till ett antal inflytelserika policydokument på beredskapsområdet, samt framför vi ett antal förslag på fortsatta undersökningar.

6.1 Slutsatser

Omställningarna under pandemin ägde rum spontant. Initiativ togs från en rad olika håll utan föregående planläggning. Förmodligen förklarar detta flera av de hinder som uppstod. Men även utan en sådan föregående planläggning kom flera omställningar till stånd. Det skedde genom både driftiga företag som tog initiativ på egen hand som, på initiativ av ministrar och branschorganisationerna. Just branschorganisationerna förefaller ha utgjort ett viktigt mellanskikt, mittemellan de offentliga aktörerna och företagen, genom sina kontakter i båda riktningar.

Det är inte någon enkel sak att utvärdera omställningarnas praktiska relevans. På totalen verkar det som att de allra flesta varor som kom till användning i krishanteringen köptes in från andra länder. Men det behöver inte förta värdet av de svenska företagens insatser. Åtminstone för vissa aktörer, under vissa perioder och vad gäller vissa typer av varor, tycks det som att omställningarna var mycket viktiga. Det är förstås också fullt möjligt att de svenska företagen hade kunnat spela en (än) större roll om de hade kontaktats i ett tidigare skede, innan bristerna redan var akuta på flera håll. Inte minst kan en föregående planläggning antas ha ökat omställningarnas praktiska nytta.

Även om det inte är helt statistiskt finns det likväl gränser för vad som kan åstadkommas genom omställningar av företagets varuproduktion. Var gränserna går påverkas av vilka förberedelser som har vidtagits innan en kris inträffar. Eftersom omställningarna under pandemin genomfördes spontant behövde företagen utgå från vad som redan fanns tillgängligt inom deras verksamheter (eller som kunde vaskas fram under pågående kris, med påverkade försörjningsflöden). Även när företagen under pandemin började producera nya typer av varor verkar dessa därför ha legat tämligen nära det ordinarie utbudet.

Med andra ord behövde företagen hålla sig inom ramarna för det fysiskt möjliga. Omställningar kan därför rimligen inte utgöra en lösning för alla tänkbara brist-situationer, oavsett art och omfattning. Dessa begränsningar innebär att omställningar inte utesluter behovet av åtgärder som beredskapslager, säkerställda importmöjligheter och dylikt. Om de nödvändiga insatsvarorna inte finns tillgängliga inom landet och inte heller kan hämtas utifrån så går det heller inte att ställa om företagets varuproduktion.

Under pandemin verkar det som att företagens omställningar främjades av att vissa pusselbitar av formell art föll på plats genom myndigheternas hjälp med certifieringar och dispenser. Men som en sammantagen bedömning kan nog ändå sägas att studiens resultat understryker betydelsen av mer informellt orienterade faktorer. De svenska företagen hjälpte till i samhällets krishantering av fri vilja, inte därför att de genom (formella) lagkrav var tvingade till detsamma. Förvisso såg bevelsegrunderna olika ut för olika företag, men det verkar många gånger som att det rörde sig om en altruistisk samhällsanda. Viljan att hjälpa till präglade företagen i deras helhet – från verkstadsgolvet till ledningen. På motsvarande sätt hjälpte även branschorganisationerna till av fri vilja. Det ska särskilt noteras att de gick utanför sina egentliga (formella) uppdrag under krisen. Tanken med dessa intresse- och arbetsgivarföreningar är att de ska företräda och på olika sätt hjälpa sina medlemsföretag. De är inte avsedda att delta i samhällets operativa hantering av kriser. Likväl ställde de upp och hjälpte till. Även på departementsnivån förefaller man ha agerat utanför ramarna för det normala.

Vidare verkar det som att personbaserade relationer knöt samman aktörerna och löste ut diverse utmaningar. Det framstår som att dessa kontakter fungerade som ett komplement till – kanske rentav en ersättning för – en (formell) struktur i form av utpekade roller och ansvar för bland andra de centrala myndigheterna. Detta nyttjande av personliga nätverk antyder att företagen befann sig på en ojämlig spelplan, där vissa genom sina kontakter hade fördelar gentemot andra.

Om flera framgångsfaktorer för företagens omställningar var av tämligen informell art tycks det som att åtskilliga hinder var mer formellt orienterade. Bland annat upplevde respondenterna att det saknades en lämplig struktur på nationell nivå. Det kan i sin tur ha resulterat i eller förvärrat en rad andra upplevda hinder, däribland en oklar offentlig behovsbild. Omvänt pekar detta på vikten av dessa formella omständigheter. Det verkar förvisso som att dessa brister mildrades av nämnda informella framgångsfaktorer, varför omställningarna i slutändan ändå gick att genomföra, men med ett förmodligen suboptimalt resultat.

En viktig lärdom för framtiden torde därför vara att både det formella och det informella behöver beaktas: Om en god omställningsförmåga ska säkerställas behöver förmodligen vissa formella pusselbitar falla på plats. Detta innefattar en struktur i form av definierade ansvarsområden och erforderliga mandat, förberedda regelverk och så vidare. Men dessa formella pusselbitar kan också behöva kompletteras av en mer informell och mjuk ansats, såsom att främja och ta tillvara företagens samhällsanda och att etablera personliga relationer.

Studiens analys av erfarenheterna från pandemin ligger i linje med bland andra coronakommissionens granskning av Sveriges agerande för att säkra tillgången till skyddsutrustning.¹⁰³ Exempelvis framgår av kommissionens granskning att näringslivsaktörerna upplevde det som svårt att få information från myndigheterna

¹⁰³ Det bör noteras att coronakommissionens källor till del är desamma som för denna studie.

om hur stor bristen på skyddsutrustning var och vilka krav som gällande regelverk ställde på varorna. Aktörerna upplevde också svårigheter i kontakterna med de centrala myndigheterna genom obesvarade propåer och erbjudanden, samt att en avsaknad av mandat hos dessa gjorde att frågor bollades runt. När leveranserna från Kina kom igång igen rann arbetet med att ställa om produktionen ut i sanden, varmed företag som hade investerat och ställt om sedan inte fick några beställningar. I den mån beställningar lades uppfattades de som kortsiktiga.¹⁰⁴

Förutom att vid intervjuerna ställa frågor om respondenternas erfarenheter från pandemin ställde vi även samma frågor ur ett framåtblickande och allmänt perspektiv. Vad kan utgöra framgångsfaktorer och hinder vid framtida spontana omställningar? Vad behöver beaktas vid en återupptagen företagsplanläggning? Respondenternas svar på dessa frågor formulerades i ett antal uppmaningar.

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

De teman som fångas av dessa uppmaningar återkommer inom flera nutida policydokument på totalförvarsområdet. I den mån uppmaningarna (liksom studiens resultat i övrigt) bedöms vara relevanta torde det också finnas goda möjligheter att ta diskussionen om dem vidare, inte minst genom utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen.¹⁰⁵ I det följande för vi en diskussion om hur studiens slutsatser förhåller sig till nämnda policydokument.

6.2 Diskussion

Vad gäller strukturfrågan har den behandlats särskilt av utredningen om civilt försvar. I ett betänkande föreslår utredningen inrättandet av ett antal särskilda beredskapssektorer och beredskapsområden, samt en indelning av Sverige i så kallade civilområden.¹⁰⁶ MSB:s roll i den nya strukturen beskrivs som att ”hålla samman helheten och se till att inte viktiga frågor faller mellan stolarna.”¹⁰⁷ En ny struktur förordas också av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, där bland annat Socialstyrelsen föreslås få det statliga ansvaret för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet. I denna egenskap ska myndigheten vid behov utgöra en nationell funktion för inköp av sjukvårdsprodukter i kris och krig,

¹⁰⁴ SOU 2021:89. S. 363-365, 370-371.

¹⁰⁵ Dir. 2021:65. Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen. s. 15.

¹⁰⁶ SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar. s. 36.

¹⁰⁷ SOU 2021:25. s. 35.

ha mandat att omfördela resurser, samt teckna kontrakt med företag som bedöms relevanta inom tillverkningsberedskapen.¹⁰⁸

Det kan noteras att den sistnämnda utredningen endast avser hälso- och sjukvården varför dess förslag på sin höjd torde kunna förbättra förutsättningarna inom denna specifika sektor men inte inom andra. Vad gäller utredningen om civilt försvar är det möjligt att de föreslagna strukturerna kan råda bot på de utmaningar som uppstod under pandemin och på så sätt underlätta för framtida omställningar. Men det är inte självklart. Om så blir fallet eller inte torde bero på MSB:s förmåga att leva upp till rollen som sammanhållande aktör, samt sektorsmyndigheternas och de civilområdesansvariga länens förmåga att verka för samordning. Införandet av en ny struktur innebär inte automatiskt att den får avsedd effekt, utan det avgörs av aktörernas förmåga och beredvillighet att implementera strukturen som avsett.

Även den så kallade ansvarsprincipen kan spela in i sammanhanget. Enligt ansvarsprincipen har myndigheter samma ansvar vid kriser som vid normala förhållanden. Rädslan för att bryta mot denna princip skulle kunna vara en anledning till att myndigheterna inte tog fler initiativ för att fånga upp de frågor som föll mellan stolarna under pandemin. Eftersom strukturen för det civila försvaret utgår från att ansvarsprincipen är en grundbult i beredskapssystemet skulle en sådan problematik sannolikt inte åtgärdas av de liggande förslagen.

Frågan om behovsbilden återkommer i flera policydokument, liksom logiken att utifrån scenarier bedöma behoven och möjligheterna att tillgodose dem. Bland annat föreslår Försvarsberedningen ett övergripande scenario i form av en säkerhetspolitisk kris och en målsättning som en utgångspunkt för planeringen inom totalförsvaret. Scenariot återkommer i flera dokument, däribland totalförsvarspropositionen. Mot bakgrund av scenariot och en bedömning av civilbefolkningens och samhällets behov ska olika försörjningsnivåer dimensioneras.¹⁰⁹ Försvarsberedningen framhåller även behovet av att identifiera totalförsvarsviktiga företag och organisationer.¹¹⁰ På motsvarande sätt ingår det i MSB:s strategi för försörjningsberedskap att utifrån detta scenario identifiera viktiga samhällsfunktioner och verksamheter, definiera olika försörjningskrav och att identifiera och planlägga de företag som är viktiga för totalförsvaret.¹¹¹ Även i betänkandet av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap föreslås att planeringen ska utgå från en definierad målbild tillsammans med olika typer av scenarier, samt att valet av verktyg ska utgå från detta. Vad gäller verktyget tillverkningsberedskap föreslås Läkemedelsverket få i uppdrag att kartlägga produktionen av sjukvårdsprodukter

¹⁰⁸ SOU 2021:19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Delbetänkande av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. s. 28, 33-34.

¹⁰⁹ Försvarsberedningen. 2017. s.161-162.

¹¹⁰ Försvarsberedningen. 2017. s.140.

¹¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2021. Strategi för försörjningsberedskap. MSB1784 – juni 2021. s. 9-10, 13, 15.

inom Sverige och dennas beroenden av insatsvaror, medan Socialstyrelsen alltså ska teckna kontrakt med företagen.¹¹²

Vi vill här påpeka att en god försörjningsberedskap kan kräva att även andra företag identifieras än de totalförsvarsviktiga strikt talat, liksom att andra scenarier kan behöva beaktas än de krigsrelaterade. Pandemin är som bekant en icke-antagonistisk kris. Även andra storskaliga icke-antagonistiska kriser kan inträffa i framtiden. I sin handlingsplan för en sammanhängande planering för totalförsvaret inordnar MSB och Försvarmakten både den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret under uttrycket civil beredskap.¹¹³ Mot bakgrund av detta vore möjligen beredskapsviktiga företag en lämpligare benämning. Och återigen avser utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap endast denna specifika sektor (alltså hälso- och sjukvården) men inte andra.

Vidare pekar erfarenheterna från pandemin på brister i de svenska offentliga aktörernas förmåga att ta fram relevanta läges- och behovsbilder under en pågående kris. Om strukturen i beredskapssystemet ändras inom kommande år är det således av vikt att ägna denna förmåga uppmärksamhet, bland annat genom att öva nya ansvarsförhållanden och rapporteringsvägar. Särskild uppmärksamhet kan behöva ägnas kommunerna, då coronakommissionen har pekat på svårigheter att inventera deras behov av skyddsutrustning.

Det ska inte glömmas bort att läges- och behovsbilder är strategiskt viktiga i händelse av antagonistiskt drivna händelseförlopp men samtidigt särskilt svåra att etablera vid dessa situationer. Vid säkerhetspolitiska kriser bedömer Försvarmakten och MSB att ”vileledning [kan] syfta till att försvåra möjligheten att sammanställa en korrekt lägesbild och försvåra beslutsfattande, exempelvis ifråga om resursutnyttjande, beredskapsnivåer och lagars tillämpbarhet.”¹¹⁴ Att ta fram läges- och behovsbilder visade sig vara svårt nog under pandemin, en fredstida kris med utdraget händelseförlopp, och kan alltså tänkas vara än mer utmanande om någon har för avsikt att påverka svenskt beslutsfattande.

Genom diskussioner om försörjningsberedskapens finansiering behandlas även frågorna om förutsebarhet och ekonomisk gångbarhet. Enligt Försvarsberedningen behöver det fastställas hur kostnaderna för det offentligas avtal med företagen om leveranser vid allvarligare störningar i fredstid eller krig ska finansieras.¹¹⁵ Regeringen är av samma mening och har därför givit i uppdrag till den kommande försörjningsberedskapsutredningen att föreslå principer och former för finansieringen av samhällets försörjningsberedskap.¹¹⁶ Även i MSB:s strategi för för-

¹¹² SOU 2021:19. s. 27-28, 33-34, 280.

¹¹³ Försvarmakten och MSB. 2021. Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025. FM2021-17683:2 / MSB2020-16262-3. s. 6.

¹¹⁴ Försvarmakten och MSB. 2021. s. 12

¹¹⁵ Försvarsberedningen. 2017. s.139.

¹¹⁶ Prop. 2020/21:30. s. 130. Samt: Dir. 2021:65. s. 1, 20-21.

sörjningsberedskap ingår att ta fram ett ramverk med principer för försörjningsberedskapens finansiering, liksom att teckna avtal med de företag som är viktiga för totalförsvaret.¹¹⁷ Som redan nämnts föreslår utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att teckna kontrakt med relevanta företag.¹¹⁸

Vad vi kan se skulle en kontraktuell modell där myndigheterna sluter avtal med företagen – tillsammans med tydliga finansieringsprinciper – kunna skapa både förutsebarhet och ekonomisk gångbarhet. Förutom att garantera ersättning skulle avtalen kunna klargöra för företagen vilka insatser de förväntas göra och under hur lång tid. Frågan kompliceras dock av diverse regelverk. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet bedömer att Sveriges medlemskap i EU omöjliggör en modern motsvarighet till K-företagssystemet, eftersom det kräver att alla unionens företag behandlas på samma sätt, bland annat genom tvingande lagstiftning om upphandlingskrav och avtalsslut mellan stat och företag. Därtill kommer enligt utredningen EU-rättsliga regler om konkurrens och statsstöd.¹¹⁹ Om planlagda omställningar ska ingå i den moderna försörjningsberedskapens verktygslåda kan fördjupade analyser av de juridiska möjligheterna för detta behöva genomföras.¹²⁰

Även frågorna om stärkta relationer med näringslivet och tydliggjorda offentliga kontaktpunkter behandlas genom diskussioner om samverkan med näringslivet. Så föreslår både Försvarsberedningen, regeringen och utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet att ett tvärsektoriellt näringslivsråd ska inrättas på nationell nivå inom totalförsvaret. Rådet ska utgöra ett komplement till redan befintliga forum med syfte att etablera en långsiktig samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Såväl offentliga aktörer som företag av vikt för totalförsvaret och branschorganisationer föreslås delta i detsamma.¹²¹ Även utredningen om civilt försvar förordar att ett särskilt råd inrättas – ett centralt beredskapsråd – som ska hålla ihop det föreslagna systemet med beredskapssektorer och civilområden. Rådet ska administreras av MSB och bestå av företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna, men även andra organisationer med betydelse för totalförsvaret ska kunna adjungeras och vid behov delta i detsamma.¹²² Även om det inte sägs uttalat verkar detta öppna för ett deltagande även för näringslivsaktörer. Utredningen är mer explicit om samverkan med näringslivet när det gäller beredskapssektorerna, som man menar ska knyta till sig och utveckla en strukturerad samverkan med privata företag som bedriver verksamhet inom de

¹¹⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2021. s. 14.

¹¹⁸ SOU 2021:19. s. 33-34.

¹¹⁹ SOU 2019:51. s. 13.

¹²⁰ Det kan här finnas anledning att studera förhållningssättet inom andra EU-länder. Exempelvis Finland är likhet med Sverige medlem i unionen, men bedriver trots det en form av företagsplanläggning.

¹²¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 141. Samt: Prop. 2020/21:30. s. 131. Samt: SOU 2019:51. s. 17.

¹²² SOU 2021:25. s. 37.

respektive sektorerna.¹²³ Slutligen ska också den kommande försörjningsberedskapsutredningen enligt sina direktiv analysera och föreslå hur näringslivets deltagande ska möjliggöras organisatoriskt i förhållande till en nationell funktion med ansvar för försörjningsberedskapen.¹²⁴

Åtminstone vad gäller det föreslagna näringslivsrådet kan återigen påpekas att en god beredskap kan kräva deltagande av fler företag än de totalförsvarsviktiga strikt talat. En ytterligare reflektion är att det finns en risk för att nya strukturer i form av beredskapssektorer och civilområden förvärrar det kontaktpunktsrelaterade hinder som uppstod under pandemin, åtminstone innan den nya strukturen har blivit bekant. Efter dess införande är det därför av vikt att den nya strukturen övas, gärna i samverkan med näringslivet, och att lärdomar av sådana övningar leder till justering av strukturen när den väl är på plats. Vidare, enligt ovan föreslås i flera policytexter en återupptagen planläggning av företag med avtal om produktion under kriser och krig. Enligt vår bedömning skulle en sådan planläggning kunna verka klagörande, eftersom företagen i så fall producerar på uppdrag av några specifika myndigheter som då blir deras kontaktpunkter.

Vad gäller frågorna om anpassade regelverk och förberedda certifierings- och dispensprocesser, behandlas de särskilt av utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Enligt utredningen medför de regelverk som gäller för sjukvårdsprodukter att en tillverkningsberedskap av sådana varor behöver förberedas och att diverse stödprocesser finns på plats. Förutom ovan nämnda uppdrag föreslår därför utredningen bland annat att det statliga bolaget RISE ska få i uppdrag att stödja industrins omställning vid kriser och krig samt att bolaget ska upprätthålla den förmåga som krävs för att kunna certifiera sjukvårdsprodukter. Med anledning av behovet att vid kriser och krig göra undantag från normala krav på produktsäkerhet föreslår utredningen dessutom att Arbetsmiljöverket och Läkemedelsverket ska analysera och klargöra vilka förenklingar som vid sådana situationer kan göras från befintliga regelverk och som kan ligga till grund för dispenser.¹²⁵

Föreliggande studies resultat ligger i linje med dessa förslag. Men med tanke på att nästa stora samhällskris inte behöver vara en pandemi kan det enligt vår bedömning behöva övervägas att vidta liknande åtgärder även inom andra sektorer än hälso- och sjukvården och med avseende på andra typer av varor.

¹²³ SOU 2021:25. s. 29.

¹²⁴ Dir. 2021:65. s. 19.

¹²⁵ SOU 2021:19. s. 33-34, 706-707.

6.3 Förslag till fortsatta undersökningar

En grundläggande fråga som kräver fortsatta undersökningar gäller omställningarnas roll i den framtida svenska försörjningsberedskapen. Frågan kan ställas ur både ett förberedande perspektiv (i vilken grad ska vi planlägga för omställningar?) och ett hanterande perspektiv (när ska regering och myndigheter ta initiativ till omställningar?). Hur lämpligt det är att förlita sig på omställningar beror på flera överväganden, däribland troliga ledtider, möjligheterna att upprätthålla normala handelsflöden och effekten av andra beredskapsåtgärder.

I den mån omställningar bedöms vara en relevant åtgärd behövs även fortsatta undersökningar om vad som främjar dessa omställningars genomförande. Här kan coronakommissionens betänkanden tillsammans med denna och andra studier fungera som en utgångspunkt. Ett tillvägagångssätt vore att genomföra en studie, likt den föreliggande. Begränsningen med studier är dock att de ofta landar på en tämligen hög abstraktionsnivå och att de tar tid att genomföra. Ett annat eller kompletterande tillvägagångssätt vore därför att från departements- eller myndighetshåll inleda en mer direkt dialog med ett urval näringslivsaktörer för att ta del av deras perspektiv. Tänkbara urvalskriterier är att aktörerna var inblandade i omställningsansträngningarna under pandemin och/eller att de bedöms kunna fylla en viktig roll i den framtida försörjningsberedskapen. Dialogen skulle kunna fördjupa förståelsen av framgångsfaktorerna och hindren för omställningarna under pandemin, men också och framförallt vad som skulle behöva beaktas vid framtida spontana och planlagda omställningar.

Apropå näringslivsaktörernas perspektiv bör i detta sammanhang nämnas att ett antal större svenska företag nyligen har skissat på en modell för försörjningsberedskapen. Modellen vilar på möjligheterna till så kallad flexibel produktion. Kärn-idén i förslaget är att produktionscenter skapas på olika ställen i landet. Varje center förslås ha ansvar för och bli experter på produktion inom ett visst varusegment. Flera center kan tänkas ägna sig åt samma typ av produktion, men under ledarskap av det center som fått utpekad ansvar för varusegmentet.¹²⁶ Det vore enligt vår mening intressant att titta närmare på detta förslag och att undersöka möjligheterna att använda flexibel produktion inom försörjningsberedskapen.

På många sätt handlar försörjningsberedskap om Sveriges förmåga att hantera sitt beroende av internationella handelskedjor. Dessa kedjor brister ibland och kommer att brista även i framtiden. Pandemin har visat på handelskedjornas återhämtningsförmåga – trots allvarliga störningar har många flöden efter en kort tid börjat fungera någorlunda normalt igen.¹²⁷ Men även dessa relativt kortvariga bristperioder har medfört allvarliga konsekvenser, inte minst genom att vårdpersonal har behövt arbeta utan adekvat skyddsutrustning. Detta väcker ett flertal

¹²⁶ Företagen är SAAB, ABB och Mölnlycke. Beskrivningen av modellen ovan utgår från både intervjuer och ett presentationsmaterial.

¹²⁷ Kommerskollegium 2020e

frågor, däribland: Vilka risker är vi villiga att acceptera? Hur långvariga brister kan tolereras? När är inhemska produktion det bästa alternativet? Erfarenheterna från pandemin understryker behovet av fortsatta undersökningar om de antaganden som görs om den internationella marknadens funktion i olika scenarier, samt vilka konsekvenser som är rimliga att acceptera om handelskedjorna visar tecken på att återigen brista.

Referenser

- Adda. 2020a. Samordnade Inköp av bristvaror till kommuner under coronapandemin. <https://www.adda.se/aktuellt/samordnade-inkop-av-bristvaror-till-kommuner-under-coronapandemin/>. Besökt 2021-11-10.
- Adda. 2020b. Webbutiken för bristvaror är nu öppen. <https://www.adda.se/aktuellt/webbutiken-for-bristvaror-ar-nu-oppen/>. Besökt 2021-11-10.
- Adecco. 2021. Produktionen av respiratorer ökade med 160% för Getinge under pandemin. <https://www.adecco.se/kundcase/getinge/>. Besökt 2021-07-25.
- Arbetsmarknadsdepartementet. 2020. Uppdrag att säkerställa ett förfarande för att även icke CE-märkt personlig skyddsutrustning ska kunna användas. A2020/00783/ARM.
- Boin, Arjen & Louise K. Comfort, Chris Demchak. 2010. "The rise of resilience". I Comfort, Louise K & Arjen Boin, Chris Demchak (red.). Designing Resilience: Preparing for Extreme Events. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Boin, Arjen & Paul 't Hart, Eric Stern, Bengt Sundelius. 2005. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure. 14th printing. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dagens Industri. 2020. Mackmyra gör handsprit med Swedish Tonic. <https://www.di.se/nyheter/mackmyra-gor-handsprit-med-swedish-tonic/>. Besökt 2021-07-25.
- Dir. 2021:65. Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen.
- Electrolux. 2020. Från dammsugarpåsar till andningsskydd i Electrolux svenska fabrik. <https://www.electroluxgroup.com/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/electrolux-fran-dammsugarpasar-till-andningsskydd-i-electrolux-svenska-fabrik-200623.pdf>. Besökt 2021-07-25.
- Försvarsberedningen 2017. Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. Ds 2017:66.
- Försvarsmakten och MSB. 2021. Handlingskraft. Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025. FM2021-17683:2 / MSB2020-16262-3.
- IKEM. 2020a. Omställning av industriproduktionen – Corona/Covid19. <https://www.ikem.se/nyheter/2020/omstallning-av-industriproduktionen--coronacovid19/>. Besökt 2021-07-25.

- IKEM. 2020b. Svensk industri ställer om – Trioplast kan producera 20.000 långärmade skyddsrockar per dygn.
<https://www.ikem.se/nyheter/2020/svensk-industri-staller-om--trioplast-kan-producera-20-000-langarmade-skyddsrockar-per-dygn/>. Besökt 2021-07-25.
- Infrastrukturdepartementet. 2020. Uppdrag att vara projektledare för respektive använda Hack for Sweden. I2020/00911/DF.
- Justitiedepartementet. 2020. Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet. Ju2020/03246/SSK.
- Kommerskollegium. 2020a. Exporttillstånd för medicinsk skyddsutrustning – företag i Sverige ansöker hos Kommerskollegium.
<https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2020/exporttillstand-for-medicinsk-skyddsutrustning/>. Besökt 2021-07-25.
- Kommerskollegium. 2020b. EU tar bort exportrestriktionerna för personlig skyddsutrustning. <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2020/kravet-pa-exporttillstand-tas-bort/>. Besökt 2021-07-25.
- Kommerskollegium. 2020c. EU-länder inför exportförbud inom EU – men vissa ändrar sig. <https://www.kommerskollegium.se/om-oss/nyheter/2020/eu-lander-infor-exportforbud-inom-eu-men-vissa-andrar-sig/>. Besökt 2021-07-25.
- Kommerskollegium. 2020d. Tullfrihet för att importera skyddsutrustning under corona. <https://www.kommerskollegium.se/om-handel/corona-import-export/forandrade-regler-for-handeln/tullfrihet-for-att-importera-skyddsutrustning-under-corona/>. Besökt 2021-07-25.
- Kommerskollegium 2020e. Improving Economic Resilience Through Trade – should we rely on our own supply? Kommerskollegium. Stockholm.
- Konstitutionsutskottet. 2020. Granskningsbetänkande våren 2021. 2020/21:KU20. Sveriges Riksdag.
- Lundquist, Lennart. 1987. Implementation steering: An actor-structure approach. Lund: Studentlitteratur.
- Myndigheten för digital förvaltning. 2020. Hack for Sweden.
<https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/hack-for-sweden/>. Besökt 2021-09-22.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2015. En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB841.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. MSBFS 2016:7.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2020. Behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet: Svar på regeringsuppdrag Ju2020/03246/SSK. 2020-12059-11.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2021. Strategi för försörjningsberedskap. MSB1784 – juni 2021.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Odaterad. Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden.
- Prop. 1981/82:102. Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.
- Prop. 1981/82:179. Om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m.
- Prop. 1998/99:74. Förändrad omvärld – omdanat försvar.
- Prop. 2001/02:10. Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.
- Prop. 2020/21:30. Totalförsvaret 2021-2025.
- Regeringskansliet. 2020. Uppdrag till Länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-inkomma-med-lopande-samlade-lagesbilder-med-anledning-av-covid-19/>. Besökt 2021-11-10.
- SFS 1982:1005. Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i försvarsplaneringen.
- SFS 1982:517. Förordning om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.
- SFS 1992:390. Förordning om förberedelser för leverans av varor och tjänster.
- Socialdepartementet. 2020a. Uppdrag om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19. S2020/01558/FS.
- Socialdepartementet. 2020b. Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19. S2020/02443/FS.
- Socialdepartementet. 2020c. Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19. S2020/02676/SOF.
- SOU 1975:57. Varuförsörjning i kristid. Betänkande av Försörjningsberedskapsutredningen.
- SOU 1995:125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Slutbetänkande av Utredningen om översyn av lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden.

- SOU 2019:51. Näringslivets roll inom totalförsvaret. Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet.
- SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2021:19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap.
- SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
- SOU 2021:89. Sverige under pandemin. Delbetänkande av Coronakommissionen. Statsrådsberedningen. 2017. Nationell säkerhetsstrategi.
- Svenska arbetsgivareföreningen och Överstyrelsen för civil beredskap. 1986. Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån.
- Svenska arbetsgivareföreningen och Överstyrelsen för civil beredskap. 1994. Att vara K-företag – ett åtagande och en förmån.
- Svenska institutet för standarder. 2020. Standarder i kampen mot covid-19. <https://www.sis.se/standarder/kpenstandard/forkopta-standarder/protective-and-medical-devices-standards/>. Besökt 2021-07-25.
- Totalförsvarets forskningsinstitut. 2020. Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap. FOI-2020-1155.
- Upphandlingsmyndigheten. 2020. Coronapandemin ur ett upphandlingsperspektiv. 2020:3.
- Wedebbrand, Christoffer & Jenny Ingemarsdotter. Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Kommande publikation. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wedebbrand, Christoffer & Johan Lindgren, Niklas Granholm, Daniel Jonsson, Erika Öhlund, Malin Östensson, Anders Odell. 2020. Coronapandemins påverkan på försörjningen av kritiska varor och tjänster i Sverige: Tänkbara konsekvenser och åtgärder. FOI Memo 7056. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Vinnova. 2020. Ny satsning på innovationer i krisens spår. <https://www.vinnova.se/nyheter/2020/03/ny-satsning-pa-innovationer-i-krisens-spar/>. Besökt 2021-07-25.
- Överstyrelsen för civil beredskap. 1996. Allmänna råd och handbok om planläggning av företag. 1996:1.
- Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. 1964. Det ekonomiska försvaret.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1983. Programplan 1984/85-1988/89.

Respondenternas organisationer (vedertagna förkortningar inom parentes):

ABB

Adda (tidigare SKL Kommentus)

Electrolux Filter

Essity

Innovations- och kemiindustrierna (IKEM)

Lantmännen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Pernod Ricard

Plastpetter

Region Stockholm

Research Institutes of Sweden (RISE)

SAAB Global Innovation

Socialstyrelsen

Svensk Etanolkemi AB (SEKAB)

Svenskt näringsliv

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)

Teknikföretagen

Teknikföretagens omställningsgrupp

Vinnova

Västra Götalandsregionen

Bilaga: Intervjuguide

Nedan presenteras först den intervjuguide som användes vid våra intervjuer med företagsrespondenterna. En anpassad men snarlik guide användes vid intervjuerna med respondenter vid branschorganisationer, centrala myndigheter och statliga bolag. Därefter presenteras den guide som användes vid våra intervjuer med respondenter vid regionerna och SKR:s inköpscentral Adda.

Företag, branschorganisationer och statliga aktörer

Särskilda frågor om organisationens erfarenheter under pandemin

- Under Coronapandemin ställde ditt företag om sin verksamhet. Kan du börja med att berätta vad detta handlade om och hur det gick till?
 - Bestod omställningen i att producera helt nya typer av varor, eller i att öka produktionen av sådant som görs även i vanliga fall?
 - När och varför påbörjades omställningen? Tog ni själva eller någon annan initiativ därtill?
 - Hur stor del av den omställda produktionen gick till att tillgodose svenska respektive utländska behov?
- Vad främjade eller bidrog till ett lyckat genomförande av omställningarna? Fanns det några särskilda kriterier eller krav som var tvungna att uppfyllas?
 - Med avseende på företagets möjlighet, vilja (drivkrafter) och förståelse (vad, mängd, mottagare och så vidare).
 - Fånga upp av respondenten nämnda teman och be om konkretiseringar.
- Vad hindrade eller försvårade omställningarna? Fanns det några särskilda kriterier eller krav som inte uppfylldes?
 - Med avseende på företagets möjlighet, vilja (drivkrafter) och förståelse (vad, mängd, mottagare och så vidare).
 - Fånga upp av respondenten nämnda teman och be om konkretiseringar.
- Hur fungerade mottagandet av de varor som producerades i och med omställningen?

Allmänna frågor om organisationens syn på omställning

Vi skulle nu vilja lyfta blicken och ställa frågor om din syn på omställningar mer allmänt. Antag att det inträffar en ny fredstida kris, som inte nödvändigtvis är en pandemi. Den samhällseliga krishanteringen kräver tillgång till särskilda varor som inte alls eller inte i tillräcklig mängd produceras i Sverige och som av olika skäl inte heller kan importeras från utlandet. De varor som behövs kan alltså vara helt andra än de som efterfrågats nu under pandemin. Inga omställningar är planlagda på förhand och de måste därför ske spontant, i likhet med under Coronapandemin.

- I en sådan situation, vad skulle kunna främja eller bidra till ett lyckat genomförande av produktionsomställningar? Skulle det kunna finnas några kriterier eller krav som vore tvungna att uppfyllas?
 - Med avseende på företagets möjlighet, vilja (drivkrafter) och förståelse (vad, mängd, mottagare och så vidare).
 - Vore det samma faktorer som under pandemin, eller också något annat?
 - Fånga upp av respondenten nämnda teman och be om konkretiseringar.
- Vad skulle kunna hindra eller försvåra omställningarna? Skulle det kunna finnas några kriterier eller krav som riskerar att inte uppfyllas?
 - Med avseende på företagets möjlighet, vilja (drivkrafter) och förståelse (vad, mängd, mottagare och så vidare).
 - Vore det samma faktorer som under pandemin, eller också något annat?
 - Fånga upp av respondenten nämnda teman och be om konkretiseringar.
- Vad skulle främja ett bra mottagande av de producerade varorna?

Antag nu att krisen inte inträffar i fredstid utan att Sverige befinner sig i en gråzon mellan fred och krig, eller rentav i krig. Återigen kräver den samhällseliga krishanteringen tillgång till särskilda varor som inte alls eller inte i tillräcklig mängd produceras i Sverige och som av olika skäl inte heller kan importeras från utlandet. Samtidigt drabbas det svenska samhället – och med det även ditt företag – av återkommande men tillfälliga störningar av olika slag. Bland annat påverkas elförsörjningen, liksom data- och telekomsystemen, med följd effekter inom en rad olika sektorer. Oroligheterna i Sveriges närområde påverkar också möjligheterna att transportera varor och personer till och från landet.

- Skulle en sådan situation förändra förutsättningarna en lyckad omställning?

- Om ja, hur skulle i så fall förutsättningarna förändras?
- Hur skulle man kunna hantera dessa ändrade förutsättningar?
 - Fånga upp av respondenten nämnda teman och be om konkretiseringar.

Antag vidare att regering och riksdag i likhet med tidigare vill planlägga vissa omställningar redan i förväg. Ditt företag bedöms kunna tillhandahålla varor av sådan vikt för beredskapen att ni har fått en förfrågan om att registrera er som K-företag – eller motsvarande.

- Skulle en sådan situation förändra förutsättningarna en lyckad omställning?
 - Under både fred och krig.
 - Om ja, hur skulle i så fall förutsättningarna förändras?
- Vad skulle kunna beaktas vid en sådan planläggning för att främja eller bidra till en lyckad omställning? Skulle det kunna finnas några särskilda kriterier eller krav som vore tvungna att uppfyllas?
 - Fånga upp av respondenten nämnda teman och be om konkretiseringar.

Regioner och SKR:s inköpscentral

- Under Coronapandemin verkade ni på olika sätt för att säkerställa försörjningen av sjukvårdsprodukter som skyddsutrustning. Kanske samarbetade ni också med svenska företag för att säkerställa denna försörjning. Kan du berätta mer om hur ni gick tillväga?
 - Samarbetade ni med privata företag härvidlag?
- Fanns det några särskilda framgångsfaktorer eller utmaningar i arbetet?
 - Även vad gäller företagens produktionsomställningar, eller mer allmänt samarbetet med företagen?.
- Vilken betydelse hade de svenska företagen för regionens/organisationens försörjning av sjukvårdsprodukter? Alltså, i vilken grad hade man nytta av deras produktionsomställningar?

- Hur fungerade mottagandet av de varor som producerades i och med omställningen?
- Vad bör vi ta med och lära oss av för framtida kriser?



ISSN 1650-1942

www.foi.se