

Försvarsdepartementet  
fo.remissvar@regeringskansliet.se  
fo.ssk@regeringskansliet.se

**Fö2023/01478**

## **Remissyttrande En modell för svensk försörjningsberedskap SOU 2023:50**

### **Inledning**

Adda AB (Adda) ansluter sig till det Sveriges kommuner och regioner (SKR) anger i sitt remissyttrande.

Adda ägs av SKR. Adda erbjuder hållbar försörjning av varor och tjänster samt kompetensutveckling, bland annat som nationell inköpscentral. Inköpscentralen har fler än 100 olika ramavtal och dynamiska inköpssystem för bland annat vacciner, medicinska förbrukningsmaterial, krismat, tillfälliga hyresmoduler, förskolebyggnader, vägghinder, sociala tjänster inom individ- och familjeomsorgen, programvaror och molntjänster, diverse konsulttjänster, med mera. Totalt har inköpscentralen fler än 700 olika leverantörer kontrakterade. Samtliga Sveriges kommuner och regioner, samt deras bolag, kan använda inköpscentralens avtal för avrop. I samband med utbrottet av covid-19-pandemin, upphandlade inköpscentralen ramavtal för skyddsutrustning och desinfektionsmedel till Sveriges kommuner.

### **1 Sammanfattning**

Adda håller i allt väsentligt med om det SKR framför i sitt remissyttrande med de tillägg som framgår nedan.

En svensk modell för försörjningsberedskap måste vara enkel, tydlig, och anpassningsbar. Modellen bör så långt möjligt bygga på befintliga lösningar och samarbeten, för att undvika att nya beslutsvägar och onödiga beroenden tillskapas.

Det är bra att staten tar en samordnade roll i det arbete som nu måste göras. Men kommuner och regioner måste involveras på ett mer direkt sätt. Fokus i utredningen är genomgående på de statliga myndigheterna under regeringen. Kommuner och regioner är till exempel skyldiga att skjuta till information till försörjningsanalysen, men får inte delta aktivt i det arbete som leder fram till förslag om förberedande åtgärder. Statliga myndigheter föreslås också bygga lager åt andra statliga myndigheter, medan tankar om hur kommuner och regioners behov av lagerhållning ska tillgodoses tappats bort. Det

faktum att kommuner och regioner upphandlar större delen av de varor och tjänster som krävs för att leverera välfärd till Sveriges befolkning verkar ha förbisetts. Det saknas således en viktig pusselbit i hur vi tillsammans bygger en välfungerande försörjningsberedskap för Sverige.

Adda vill särskilt understryka vikten av att på ett mer genomgripande sätt omhänderta den offentliga upphandlingens potential, och inse den viktiga roll som strategiskt inköpsarbete kan spela för att bidra till svensk försörjningsberedskap. Fokus i utredningen är istället på lagar och rättsregler. Det ger en otillräcklig bild av hur avtal kan användas för att säkra tillgång till försörjningskritiska varor och tjänster. I denna del skulle Sveriges nationella inköpscentraler kunna fylla en mycket viktig roll.

För att utveckla en modell för försörjningsberedskap som fungerar i kris måste beredskapen, inklusive behovsanalysen, byggas in i det dagliga arbetet. Det är genom noggranna analyser av behov och genom att utveckla befintliga avtal, till att omfatta leverans av kritiska produkter även i kriser, som verklig beredskap och trygghet byggs upp. Utredningen inte bara saknar sådana förslag som utnyttjar befintliga strukturer, utan bygger istället till en ny, administrativt betungande ordning för rapportering av olika information.

## **2 En modell för svensk försörjningsberedskap måste vara enkel, tydlig, och anpassningsbar**

Bristerna i svensk försörjningsförmåga är resultatet av flera år av både civil och militär nedrustning. Som utredningen konstaterar har detta inte skett av en slump, utan är en följd av medvetna politiska beslut. Den reglering som finns på området är därtill svåröverblickbar och möter inte behovet av att svaret på en kris måste kunna ske snabbt och samordnat.

När nu svensk försörjningsförmåga återbyggs sker det därför från en låg nivå. Den omständigheten bör inte ses som ett misslyckande, utan som en möjlighet att göra något bättre och våga tänka nytt och innovativt. Enligt Adda måste det arbete som nu genomförs syfta till att skapa en modell som är enkel, tydlig, och anpassningsbar. Av det följer bland annat att modellen så långt möjligt bör bygga på och "passa in i" de berörda organisationernas befintliga rutiner, så att försörjningsberedskap blir en integrerad del i det egna arbetssättet. Modellen får heller inte bli överreglerad. De aktörer som involveras måste ha handlingsutrymme och möjlighet att anpassa valda åtgärder till de olika krissituationer som kan uppstå – oavsett om det gäller en ny pandemi, en naturkatastrof eller ett krig.

Det är därför glädjande att utredningen anger att "beredskapen ska vara tydlig och enkel i sin uppbyggnad". Enligt utredningen har även "idén om en enkelhetsprincip" varit relevant då utredningen gett förslag på uppgifter inom ramen för en samordnad försörjningsberedskap, se s. 157 och 169.

Tyvärr levererar inte utredningen på de uttalade ambitionerna. Förslagen är inte enkla. Tvärtom framstår utredningens modell för försörjningsberedskap som svåröverblickbar och

administrativt tung för de inblandade aktörerna. Förslaget till försörjningsanalys bygger också nya strukturer med långa rapporteringsvägar där myndigheter ska informera andra myndigheter som i sin tur ska informera andra myndigheter om de första myndigheternas behov.

Att avhjälpa brist på varor och tjänster i händelse av en kris förutsätter bland annat färdiga avtal i god tid med leverantörer och kartläggning av försörjningskedjor. När en kris är nära förestående kommer det jobbet inte att hinnas med. Arbetet genomförs därför bäst och mest effektivt genom förberedelser med god framförhållning före en kris ens framstår som sannolik.

Det kräver i sin tur att försörjningsberedskap blir en del av en organisations normala inkösrutiner. Försörjningsberedskapen måste omhändertas i den egna organisationen, hur den styrs och leds, och inte minst i de kontrakt med leverantörer som ingås, till exempel i form av villkor om lagerhållning och kontinuitetsplanering. En sådan lösning innebär att kostnader kan hållas nere och att parterna kan reglera dessa frågor inom ramen för sin normala avtalsrelation. Ansvar för de aktiviteter som behöver genomföras för att säkra den egna beredskapen blir också tydligt för varje organisation.

Slutligen måste den fortsatta utredningen av hur svensk försörjningsberedskap ska utformas omfatta en beskrivning av hur olika förslag, utredningar och lagstiftning förhåller sig till varandra – både i Sverige och inom EU. Det är i dagsläget omöjligt att på ett enkelt sätt skapa sig en tydlig bild av alla initiativ på området. Det främjar inte målet med att skapa bättre försörjningsberedskap, utan skapar onödig osäkerhet kring ansvar och rollfördelning i händelse av en kris.

### **3 Kommuner och regioner måste involveras**

Adda instämmer i allt väsentligt med SKRs remissvar, men också vi vill understryka den brist det innebär att kommuner och regioner knappt nämns i betänkandet. Detta trots att de ansvarar för att upprätthålla majoriteten av de samhällstjänster som måste fungera även i krissituationer.

Adda vill i tillägg till SKRs remissvar ange att vi anser att den finska modellen med nätverksbaserade försörjningsberedskap som omfattar också företag verkar betydligt mer ändamålsenlig än att bygga nya horisontella strukturer. Adda ser framför sig hur liknande nätverk i Sverige skulle kunna byggas upp tematiskt för olika sektorer, och då inkludera berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner och företag.

### **4 Den offentliga upphandlingens potential måste omhändertas på ett bättre sätt (kap. 5.3)**

I utredningen finns en redogörelse för regelverket om offentlig upphandling. Adda har inget att invända mot den i sak, men anser samtidigt att det saknas en tydlig analys i utredningen av de möjligheter som finns med den offentliga upphandlingen. Offentliga inköp är så mycket mer än bara rättsregler. Många av de utmaningar som utredningen beskriver med

att kartlägga leveranskedjor, behovs- och marknadsanalyser, bygga lager för att mildra effekterna av krissituationer eller brister i tillgången till vissa varor, eller avtala om fortsatta leveranser även i krissituationer, omhändertas redan idag inom ramen för upphandlande myndigheters inköpsarbete. I utredningen saknas emellertid en genomtänkt idé kring hur vi på bästa sätt tillvaratar de möjligheter som ryms inom vanligt reguljärt inköpsarbete. Adda saknar också ett resonemang kring betydelsen av att frågor om försörjningsberedskap lyfts upp på en strategisk nivå inom svensk offentlig upphandling, och hur det görs på bästa sätt.

Allt för stort fokus på upphandlingslagarna innebär också en risk för att annan lagstiftning som påverkar de offentliga inköpen förbises. Till exempel ställs det redan idag långtgående krav på att offentliga beställare ska känna till och analysera försörjningskedjor som deras leverantörer är beroende av. Det följer till exempel av EU-gemensamma regler för sanktioner av Ryssland och Belarus. Liknande krav finns även i flera lagförslag som diskuteras inom EU just nu, och som sannolikt kommer att bli verklighet inom ett par år, däribland direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och Europeiska kommissionens förslag till förordning om ett krisinstrument. Därtill kommer givetvis att de flesta offentliga beställare antagit olika former av riktlinjer eller policys för hur inköpsarbetet ska genomföras, och som ställer krav på kartläggning av leverantörsleden.

För att trygga tillgången på försörjningskritiska varor och tjänster kommer svenska myndigheter att behöva ingå ett stort antal kontrakt med berörda företag. För att resultatet ska bli bra behöver upphandlingar genomföras på ett affärsmässigt klokt sätt av inköpsorganisationer som besitter rätt kompetens och med rätt styrning och ledning. Det är minst lika viktiga komponenter av upphandlingsprocessen, som de lagar som styr upphandlingsförfarandena. Dessa aspekter av offentlig upphandling måste lyftas fram på ett tydligare sätt som en viktig del i Sveriges försörjningsberedskap.

## **5 De nationella inköpscentralerna måste involveras i arbetet med Sveriges försörjningsberedskap**

Statliga myndigheter, kommuner och regioner samordnar idag sina offentliga upphandlingar på flera olika sätt. Det görs bland annat genom att ett antal nationella inköpscentraler ingår ramavtal och inrättar dynamiska inköpssystem för upphandling av de varor och tjänster som dessa myndigheter och deras bolag har behov av.

För statliga myndigheter genomförs upphandlingar av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet. På kommun- och regionsidan finns Addas inköpscentral. Och för kommunernas räkning genomförs även upphandlingar av Sinfra och HBV ekonomiska föreningar. Sinfra genomför upphandlingar inom fjärrvärme, VA och el. Medlemmar i Sinfra är kommuner och kommunalägda bolag. HBV fungerar som en inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag. HBV genomför samordnade upphandlingar av varor och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

Tillsammans omsätter ramavtal och dynamiska inköpssystem från Sveriges fyra nationella inköpscentraler över 35 miljarder kronor årligen. En inte obetydlig del av statens,

kommunernas och regionernas inköp går alltså via dessa inköpscentraler. Samtliga fyra inköpscentraler jobbar även strategiskt med frågor som rör kartläggning av försörjningskedjor, hållbarhet och redundans i leverantörsleden. Tillsammans bedriver de fyra nationella inköpscentralerna verksamhet inom alla sex beredskapssektorer som utredningen föreslår att försörjningsanalysen ska omfatta. Trots detta saknar utredningen en idé om hur dessa nationella organisationer, som redan besitter nödvändig kompetens, kontaktnät, med mera, ska kunna fortsätta användas och bidra i arbetet för att stärka Sveriges försörjningsberedskap.

Samordnad upphandling är och har varit ett mycket viktigt verktyg för Sveriges offentliga beställare för att skapa gemensam "köparkraft", pressa priser och få igenom villkor som de enskilt inte klarat av, och för att tillskapa alternativa leveranskedjor. För små och medelstora offentliga organisationer med små inköpsorganisationer och utmaningar med att bygga kompetens kring mer komplicerade varor och tjänster, kan betydelsen av de nationella inköpscentralernas upphandlingar knappast överdrivas.

De nationella inköpscentralerna sitter redan idag på hög kompetens och lång erfarenhet av att genomföra upphandlingar av just sådana varor och tjänster som mest sannolikt kommer att identifieras som försörjningskritiska. Det är långt mer effektivt och ändamålsenligt att utnyttja dessa befintliga strukturer och redan uppbyggda leverantörsrelationer, än att som utredningen föreslår, låta MSB bygga upp en helt ny organisation för att bland annat genomföra upphandlingar av försörjningskritiska varor som ska lagerhållas. Utredningens förslag riskerar dessutom att leda till en slags konkurrenssituation om kompetens mellan MSB och de nationella inköpscentralerna.

Förslaget om att låta MSB börja genomföra upphandlingar verkar heller inte stämma överens med den kompetensprincip som utredningen själv anser är av betydelse för hur en samordnad försörjningsberedskap bör utformas. En princip som enligt utredningen bland annat innebär att "[o]m det hos en aktör finns kompetenser som skulle vara relevanta för uppgiften, direkt eller indirekt, talar detta för att det finns effektivitetsvinster att hämta med att denna aktör får uppgiften". Se s. 170-171.

MSB bör istället kunna uppdra åt eller avtala med de nationella inköpscentralerna om att dessa ska utföra de upphandlingar som krävs för att genomföra de förberedande åtgärder som försörjningsanalysen resulterar i. Sådana avtal bör träffas i god tid för att utveckla effektiva samarbetsformer, och för att säkra statlig finansiering till det arbete som krävs för att genomföra upphandlingarna, bygga upp lager, med mera. Vår bedömning är att den svenska försörjningsberedskapen kommer att vara på plats betydligt snabbare om befintliga inköpsorganisationer används än om MSB ska bygga upp en helt ny.

## **6 Försörjningsanalyser måste genomföras på ett mer samlat vis (kap. 9)**

Utredningens förslag till försörjningsanalys bygger på en process i tre steg: 1. en analys och kartläggning av behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster, 2. information om tillgången på sådana varor och tjänster, och 3. förslag på förberedande åtgärder för att

motverka störningar i försörjningskedjan. Underlag som behövs för att genomföra steg 1 och 2 ska skjutas till av flera olika aktörer, såväl offentliga som privata.

För att försörjningsanalysen ska bli så rättvisande och användbar som möjligt bör den genomföras på ett samlat vis. Istället innebär utredningens förslag att steg 1 och 2 ska genomföras av olika statliga myndigheter. Kommuner och regioner förväntas visserligen skjuta till information, men står sedan formellt utan roll i den analys som genomförs för att avgöra vilka förberedande åtgärder som ska vidtas. Informationen ska dessutom gå via länsstyrelserna. Kommuner och regioner måste delta direkt i arbetet med att genomföra försörjningsanalyserna, annars riskerar viktig kunskap som dessa organisationer skaffat sig om branscher och enskilda leverantörer att inte tas omhand.

De delar som ingår i utredningens förslag till försörjningsanalys är alla viktiga för att få en bild av samhällets behov av försörjningsviktiga varor och tjänster, samt vilka företag som tillhandahåller dessa. Utredningen verkar emellertid ha förbisetat behovet av att kartlägga hela försörjningskedjor. Köpet av en enskild vara innebär ett beroende av en hel kedja leverantörer, inte ett enskilt företag. I fråga om till exempel vissa medicinsktekniska produkter och it-produkter har den säljande leverantören ofta mycket lite att göra med den egentliga produktionen, som istället är beroende av ett mycket stort antal underleverantörer. För att bygga försörjningsberedskap är det viktigt att förstå och planera efter det faktum att den upphandlande myndighetens avtalspart bara är slutet av en lång kedja leverantörer. Adda saknar detta perspektiv i utredningen.

För att kunna planera för och genomföra träffsäkra förberedande åtgärder är det av största betydelse att försörjningsanalysen bygger på uppgifter om behov och tillgång som är tillförlitliga. Det förslag som utredningen tagit fram för hur kartläggningen av behov och tillgång till försörjningsviktiga varor och tjänster ska genomföras på är emellertid som byggd för att missförstånd och feltolkningar ska uppstå. Modellen går ut på att information rapporteras till, samt bearbetas och analyseras av olika myndigheter i en kedja. De som ursprungligen tog fram information är emellertid inte en del av det fortsatta analysarbetet, utan det tas över "högre upp" i kedjan. Utan någon enhetlig metodik för hur den här informationen ska samlas in och analyseras, riskerar dessutom kvaliteten på uppgifterna att skilja sig åt markant.

Försörjningsanalyserna får inte riskera att bygga på en inaktuell bild av vilka varor, tjänster och företag som är viktiga. Förändringar på en marknad kan ske mycket snabbt. Företag tillkommer eller byts ut, varor och tjänster utvecklas och erbjuds i nya former, och leveranskedjor förändras. Att försörjningsanalyserna ska genomföras en gång vartannat år riskerar att innebära att dessa inte förmår ta hänsyn till förändrade förhållanden, och att analyserna helt enkelt är föråldrade redan då de presenteras. Analyserna måste ses som en slags "färskvare" som måste göras om och uppdateras av både dem som skjuter till underlaget, och dem som arbetar enligt analyserna. Detta är en utmaning oavsett val av analysmetod. Men den fortsatta utredningen måste hitta sätt att inhämta information gällande den utveckling som hela tiden sker på produkt- och leverantörsmarknaderna.

Adda vill i denna del lyfta fram att det troligtvis kommer att vara svårt att på förhand identifiera vilka varor och tjänster som är kritiska ur beredskapssynpunkt, och vilka företag det är som tillhandahåller dem. Det som utvecklar sig till en krissituation kommer nämligen ofta att ha framstått som osannolikt på förhand. Många gånger är det därför till exempel först när bristen på en viss vara är ett faktum som det blir tydligt att det var just den som man borde ha hållit i lager. Förutsättningarna för att göra de prognoser som krävs skiljer sig åt bland landets kommuner och regioner.

Det framgår inte av utredningen varför informationsinhämtningen till försörjningsanalysen måste genomföras på det sätt som föreslås. Det verkar heller inte som att några egentliga alternativ övervägts. Utredningen verkar till exempel ha förbisetat möjligheterna att använda information som redan är allmänt tillgänglig för att genomföra i vart fall delar av försörjningsanalysen. Som exempel kan nämnas Upphandlingsmyndighetens statistik över offentlig upphandling i Sverige, eller data från alla regioners, kommuners och statliga myndigheter leverantörreskontra. Den senare information samlas redan idag in av bland annat Dagens samhälles och finns tillgänglig via deras tjänst DS Insikt. Tillsammans med it-stöd, eventuellt i form av AI-funktioner, skulle den här datan lämpa sig mycket väl för fortsatta analyser kring behov, vilka företag som är viktiga ur beredskapsperspektiv, med mera.

För att bättre förstå och kunna utvärdera nyttorna med de förslag som utredningen lägger fram hade det krävts en redovisning av skälen till varför utredningen ansett att just de lösningar som presenteras är de mest ändamålsenliga. Tyvärr saknar Adda genomgående en tydlig redovisning av vilka alternativ som övervägts. Utredningen innehåller till exempel en bra och mycket lärorik internationell utblick. Som redan angetts, anser vi att det finns mycket att lära av hur Finland valt att organisera sitt arbete för försörjningsberedskap. Någon tydlig förklaring till varför dessa eller andra lösningar från länder som synbart har en högre nivå av försörjningsberedskap än Sverige, inte övervägts även för svenska förhållanden, finns emellertid inte. På liknande sätt verkar utredningen utan vidare diskussion hamna i slutsatser kring hur försörjningsanalysen bör genomföras, vilka parter som ska delta, på vilket sätt de ska vara involverade, med mera, som om det närmast handlade om självklarheter.

## **7 Förslagen om en nationell kontaktpunkt måste utvecklas (kap. 11.2)**

Utredningens förslag om en nationell kontaktpunkt bör även omfatta myndigheter. Även de är i behov av att enkelt kunna ta reda på vart de ska vända sig för att få information till exempel kring reglerna för certifiering och testning. Erfarenheterna från covid-19-pandemin är tyvärr att kommuner och regioner blev hänvisade till att ringa runt mellan eller inom ansvariga myndigheter, utan tydliga besked om vem eller vilken funktion som hade ansvar för att besvara deras frågor. Kommuner och regioner var dessutom i flera fall tvungna att hjälpa företag med att hitta relevant myndighetsinformation. Adda behövde till exempel själv leverera skyddsutrustning för testning till laboratorier i Sverige eftersom leverantörer inte kunde få utrustningen testad utomlands. I ingen av dessa situationer hade en nationell kontaktpunkt enbart avsedd för företag, varit till hjälp.

Även om förslaget om en nationell kontaktpunkt är bra, måste även nästa steg i kedjan omhändertas. Att kontaktpunkten kan hänvisa vidare till rätt myndighet är inte mycket värt om inte den myndigheten i sin tur har beredskap för att besvara frågorna. Utredningens förslag måste därför kompletteras med en tydlig instruktion om att de myndigheter som har information som är relevant inför och under en krissituation, ska ta fram interna riktlinjer och i god tid genomföra nödvändiga förberedelser för att vid behov kunna lämna vidare information.

## 8 Sekretess får inte hindra nödvändiga samarbeten (kap. 17)

För att bygga försörjningsberedskap och att hantera en krissituation när den väl uppstår måste det vara möjligt för myndigheter att dela relevant information med en mängd olika aktörer. Addas erfarenhet från covid-19-pandemin är emellertid att myndigheters sekretess utgjorde ett stort hinder för dem att dela med sig av nödvändig information. Det gällde även när informationen behövdes för att andra, inklusive inköpscentralen, skulle kunna fatta väl underbyggda beslut i det akuta skedet av pandemin.

Svenska myndigheters arbete för ökad försörjningsberedskap kommer att behöva bedrivas i nära samarbete med såväl andra myndigheter som företag och andra privaträttsliga subjekt, något som också återkommande nämns i utredningen. Under pandemin arbetade offentliga aktörer ofta nära tillsammans med privata företag för att lösa de behov som uppstod. I till exempel Region Stockholm startades ett kontrollcenter med hjälp av Scania. Och Adda genomförde sina upphandlingar av skyddskläder och desinfektionsmedel tillsammans med leverantören OneMed. Dessa samarbeten var avgörande för att Sverige skulle få leveranser av bland annat skyddsutrustning i rimlig tid och till rimliga priser.

För att möjliggöra sådana och andra samarbeten med det privata näringslivet är det inte osannolikt att myndigheter kommer att behöva dela med sig av information som skyddas av sekretess. Tre av fyra nationella inköpscentraler är dessutom inte myndigheter, och därför gäller som utgångspunkt sekretess mellan dessa och deras uppdragsgivare. Om företag och de nationella inköpscentralerna ska kunna fylla en meningsfull roll i arbetet för ökad försörjningsberedskap måste de kunna ta emot information från berörda myndigheter utan hinder av sekretess. Regelverket för sekretess, framförallt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), måste anpassas till detta.

## 9 Beslut

Remissvaret har beslutats den 18 december 2023 av Addas tf. chefsjurist Fia Hendar och Addas VD Monica Skagne efter handläggning av bolagsjurist Joel Lack.