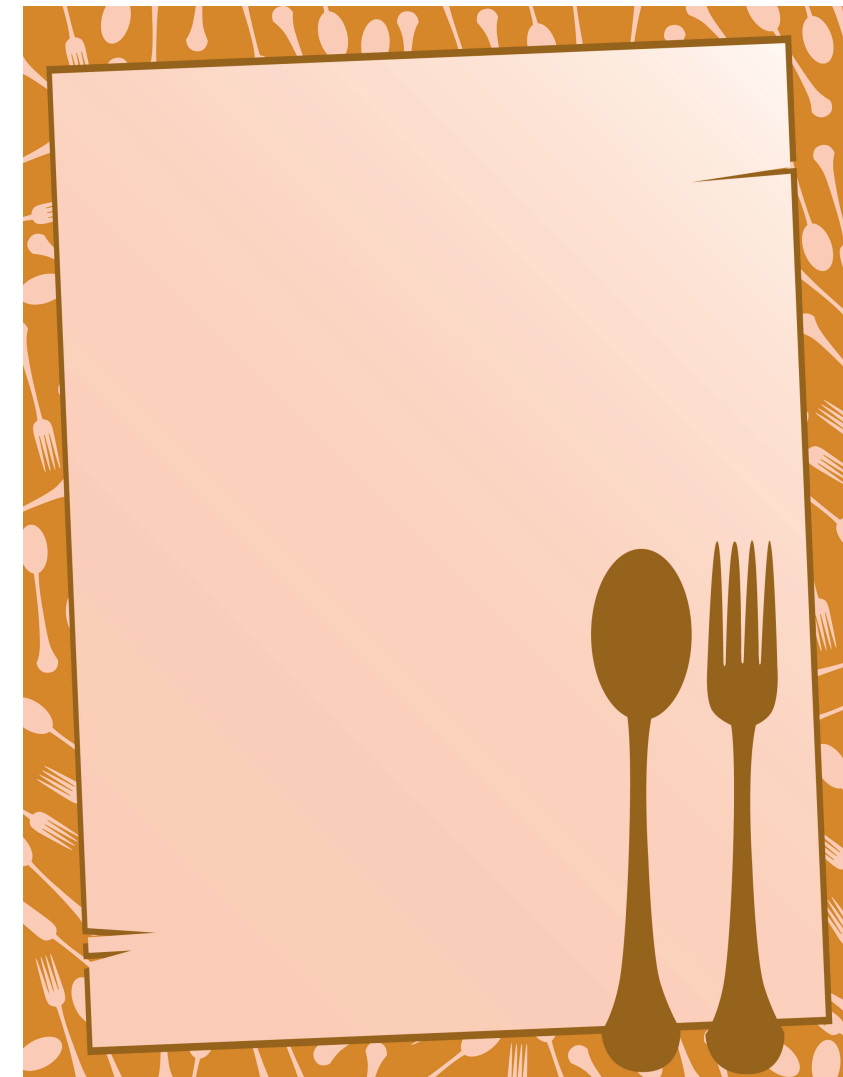




Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå

En studie utförd på uppdrag av Livsmedelsverket

LENA MOLIN OCH MALIN ÖSTENSSON



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--4109--SE
ISSN 1650-1942

September 2015

Lena Molin och Malin Östensson

Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå

En studie utförd på uppdrag av Livsmedelsverket

Bild/Cover: WMHdesigns/istockphoto.com

Titel	Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå
Title	Food preparedness on local level
Rapportnr/Report no	FOI-R—4109--SE
Månad/Month	September
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	77
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Livsmedelsverket
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	E13372
Godkänd av/Approved by	Maria Bergstrand
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

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

I rapporten redogörs för en intervjustudie som genomförts på uppdrag av Livsmedelsverket, med målet att skapa en nulägesbild av lokal livsmedelsberedskap, så som den beskrivs av ett antal aktörer med ansvar på kommunal nivå.

Åtta kommuner och en stadsdelsförvaltning har intervjuats avseende deras syn på livsmedelsberedskap: vilket ansvar anser de att de har, vilka omfattas av det och vilka åtgärder har de vidtagit? Respondenterna har även ombetts att identifiera vilka förutsättningar som krävs för att kunna arbeta med livsmedelsberedskap och vilket stöd de skulle behöva för att komma vidare.

Kommunerna valdes ut utifrån en genomgång av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA:er) och vad som där nämndes avseende livsmedel i vid bemärkelse (dvs. inte enbart försörjningsfrågor). Kommunerna valdes även ut för att spegla både storstad, förort och glesbygd.

Det framgår att kommunerna kommit olika långt avseende denna fråga. Det har inte inträffat några allvarigare störningar i livsmedelsförsörjningen som satt frågan i fokus. Ofta identifieras en sårbarhet utifrån livsmedelsförsörjningens starka beroenden av el, IT, och transporter/drivmedel.

De flesta kommuner har informerat hushållen om lämpliga förberedelser för en eventuell kris, genom foldrar och/eller på kommunens webbplats. Ett par kommuner har arbetat systematiskt med att vidta åtgärder; etablera samverkansfora, skriva krisavtal, utarbeta krisplaner och krismenyer samt utveckla system för att snabbt nå olika befolkningsgrupper som kan vara extra utsatta. För att frågan ska prioriteras i flera kommuner, i konkurrens med andra åtgärder, behövs ett tydligt uppdrag till kommunerna, utöver de generella lagkraven.

Skulle kommunerna få ett uttalat uppdrag, finns behov av stöd för att underlätta arbetet. Det kan handla om scenarier och övningsupplägg för att identifiera sårbarheter, stöd i upphandling för att beakta beredskapsåtgärder och stöd till kunskapsuppbyggnad. Det sistnämnda innefattar både forskning och utbyte av mer konkreta åtgärder mellan kommuner. Det är även viktigt att bedriva informationsinsatser, så att det offentliga ansvar blir tydligt för invånarna.

Studiens resultat ska ge underlag till den nationella samrådsgrupp för krisberedskapsplanering avseende livsmedelsförsörjning, SKAL, som nu bildas i Livsmedelsverket regi.

Nyckelord: krisberedskap, livsmedelsförsörjning, livsmedelsberedskap, SKAL, Livsmedelsverket, kommuner, intervjustudie

Summary

Nine interviews have been performed with actors from different Swedish municipalities about their view on food security; responsibility within existing legal frameworks and prerequisites that have to be in place in order to work (further) with food security. The study has been performed on behalf of the Swedish National Food Agency.

The level of food preparedness varies over the different municipalities, both in terms of view on responsibility and what measures have actually been taken. Two municipalities have worked systematically with food preparedness, and have developed plans and procedures, signed contracts with different actors from the private sector and developed technical systems to reach vulnerable groups in case of a crises.

In order for all municipalities to prioritize food preparedness, they express that they have to be assigned with a specific task to do so. They have asked for support with suitable scenarios identifying vulnerabilities, support in public procurement and knowledge sharing and research in relevant areas.

The results of the study will be used by the National Food Agency in their task to coordinate food preparedness activities.

Keywords: food security, crisis management, local responsibilities, food preparedness, municipalities, National Food Agency

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Uppdraget.....	10
1.2	Avgränsningar och begrepp	10
1.2.1	Livsmedelsförsörjning	11
1.2.2	Livsmedelsberedskap	12
1.2.3	Krisbegrepp.....	13
1.3	Rapportens upplägg	13
2	Tillvägagångssätt	15
2.1	Urval kommuner	15
2.2	Intervjuer.....	17
2.2.1	Etiska reflektioner.....	18
3	Livsmedel i regionala risk- och sårbarhetsanalyser	19
4	Livsmedelsförsörjningen i kommunerna	21
4.1	Kommunernas syn på ansvar för livsmedelsförsörjningen	21
4.2	Livsmedelsförsörjningen i kommunal verksamhet	22
4.3	Livsmedelsförsörjningen i kommunerna i stort.....	23
4.4	Kommunernas syn på livsmedelsförsörjningen.....	24
5	Livsmedelsberedskapen i kommunerna	26
5.1	Inträffade störningar i livsmedelsförsörjningen.....	26
5.2	Hur initieras arbete med livsmedelsberedskap?	26
5.3	Identifierade risker och sårbarheter	27
5.3.1	Leverantörs- och grossistledet.....	27
5.3.2	Kompetens och utrustning	28
5.3.3	Långsiktiga utmaningar	28
5.4	Åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen.....	29
5.4.1	Elförsörjning	29
5.4.2	Upphandling	30

5.4.3	Samverkan	31
5.4.4	Identifiering av sårbara grupper	33
5.4.5	Förberedande krisinformation till allmänheten	33
5.4.6	Krishanteringsåtgärder	34
5.4.7	Lokal livsmedelsproduktion	35
6	Förutsättningar och behov av stöd	36
6.1	Angivna förutsättningar	36
6.2	Övriga förutsättningar	38
6.2.1	De kommunala resurserna	38
6.2.2	Verksamhet i kommunal regi eller marknadsutsatt	38
6.2.3	Livsmedelssektorn i kommunen	39
6.2.4	Samverkansmöjligheter	39
6.2.5	Befolkningssammansättning	39
6.3	Vilket stöd efterfrågas?	40
7	Diskussion	42
7.1	Ansvar för livsmedelsförsörjningen	43
7.1.1	Behöver ansvaret förtydligas?	44
7.1.2	Vilka ska omfattas av försörjningsansvaret?	45
7.2	Hur kan kommunerna leva upp till ansvaret?	47
7.2.1	Avtal och samverkan	47
7.2.2	Initiativ för tillgång till livsmedel i kris och krismenyer	49
7.2.3	Synergier och win-win	49
7.2.4	Informationsinsatser om ansvar och förväntningar	50
8	Slutsatser och fortsatt arbete	52
8.1	Förslag till fortsatt arbete	52
9	Referenser	55
9.1	Artiklar, rapporter, förordningar mm	55
9.2	Webbsidor (i urval)	57
	Bilaga 1: Intervjuguide	59
	Bilaga 2: Respondenter	62

Bilaga 3: Kunskapssammanställning	63
Vetenskaplig litteratur	63
Livsmedelsverkets initiativ	65
Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys	65
Gotland utan livsmedelstransporter	65
Hot i livsmedelskedjan, dokumentation och arbetsmöte 11 februari 2011	66
Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv (2011)	67
Förslag till ny roll för Livsmedelsverket vid kris i livsmedelsförsörjningen (2010)	69
Krishantering vid livsmedelsbrist (2012)	69
Utredningar och arbeten avseende krisberedskap.....	70
MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.....	71
Resultatmål, Förslag till målstruktur och mål inom fem områden.....	71
Enskildas ansvar och agerande vid kriser, offentliga aktörers bedömningar	71
Individens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet. Särskilt utsatta grupper	72
Informationssatsningar till allmänheten	72
Robusta upphandlingar.....	74
Regionala livsmedelsstrategier.....	74
Bilaga 4: Krisavtal	76
Bilaga 5: Linköping och Eksjö	77

Förord

Livsmedelsverket har sedan 2010 ett ansvar för nationell samordning av kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjningen. En av grundprinciperna för samhällets krisberedskap är att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast ansvariga. Kommunerna har således en viktig roll i beredskapsarbetet. För att bättre kunna sammanlänka den nationella nivån med den lokala behövs mer kunskap om hur livsmedelsberedskapen ser ut i kommunerna. 2012 tog Livsmedelsverket stöd av FOI för att genom seminarieövningar väcka frågan om livsmedelsbrist i fem kommuner. Livsmedelsverket har nu uppdragit åt FOI att utveckla detta arbete i en intervjuiserie som omfattar ytterligare åtta kommuner och en stadsdelsförvaltning. Intervjuerna har behandlat frågeställningar som huruvida livsmedelsförsörjning är ett tema i det lokala krisberedskapsarbetet och vilka svårigheter och begränsningar, men också möjligheter, man ser när det gäller livsmedelsberedskap. Genom att strukturera denna kunskap kan Livsmedelsverket lägga grunden för ett organiserat arbetssätt för att säkra livsmedelsförsörjningen vid störning och kris. Denna rapport utgör ett underlag till Livsmedelsverkets fortsatta arbete.

Annika Carlsson-Kanyama, Johan Lindgren och Georg Fischer har bidragit med underlag till rapporten. Maria Bergstrand och Bengt Johansson har granskat rapporten och kommit med värdefulla synpunkter. Arbete har utförts i dialog med Per-Erik Nyström och Therese Frisell på Livsmedelsverket. Ett stort tack riktas till alla inblandade.

Stockholm 2015-10-01

Lena Molin

Malin Östensson

1 Inledning

Livsmedelssystemet har de senaste decennierna genomgått ett antal förändringar och blivit alltmer komplext. Verksamhet som tidigare varit offentlig drivs nu många gånger i privat regi, ibland av internationella aktörer. Antalet livsmedelsbutiker har minskat och för konsumenten har avstånden till livsmedelsbutikerna ökat. Butikerna har dessutom allt mindre i lager och leveranser ska ske enligt ”just in time”-principen. Sverige är också i hög grad beroende av import när det gäller många livsmedel.

Systemets komplexitet och beroende av bland annat el, transporter, elektroniska kommunikationer och it-teknik¹ innebär att störningar i livsmedelsförsörjningen kan uppkomma till följd av flera olika typer av händelser, i olika delar av livsmedelskedjan. Exempelvis kan elavbrott, drivmedelsbrist eller väderhändelser påverka tillagnings- och förvaringsmöjligheterna och försvåra transport. Ett radioaktivt nedfall kan påverka livsmedelsproduktionen i flera led, både i Sverige och utomlands. I ett globalt och långsiktigt perspektiv kommer klimatförändringarna att påverka förutsättningarna för livsmedelsproduktion.² En genomgång av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser 2012-2013 visar att livsmedelsstörningar ofta behandlas just på detta sätt, som en sekundär effekt av en annan störning.

Sedan tiotalet år tillbaka har en rad arbeten belyst sårbarheter och ansvarsförhållanden i livsmedelsförsörjningen.³ Detta sett i ljuset av tidigare politiska beslut såsom avveckling av beredskapslager till förmån ett marknadsbaserat synsätt, med utgångspunkt i framför allt EU:s inre marknad. Brister i livsmedelsberedskapen undersöktes och redovisades 2009 genom Jordbruksverkets projekt BLOD – beredskap inom livsmedel och dricksvatten.⁴ Där föreslogs att Livsmedelsverket skulle få ett ansvar för samordning av krisberedskapsplanering inom livsmedels- och dricksvattenförsörjning, vilket också trädde i kraft 2010, genom Förordning 2009:1426 med instruktion för Livsmedelsverket. Ansvaret gäller i leden efter primärproduktion och vid kortvariga störningar från ett dygn upp till två-tre veckor, samt då störningarna främst är av regional och lokal karaktär.⁵

¹ Krisberedskapspropositionen identifierar dessa, samt nyckelkompetenser, som de största utmaningarna inom livsmedelsförsörjningen, Regeringens prop. 2013/14:144, Bilaga 7, s 187

² Se bland annat Bengt Johansson mfl, FOI Memo 3580. Folk och Försvar tillsammans med Stockholm Environment Institute anordnade 2015 ett seminarium ”Livsmedel och konflikt” om förutsättningarna för världens livsmedelsförsörjning och hur de påverkas av klimatförändringarna.

³ Flera av dessa finns belysta i Bilaga 3.

⁴ Jordbruksdepartementet Projekt BLOD – beredskap inom livsmedel och dricksvatten, 2009-03-03

⁵ Svårare krissituationer som ger mer långvariga nationella störningar eller direkta hot mot samhället som t.ex. risk för krig har inte behandlats, då detta inte ligger inom ramen för Livsmedelsverkets utpekade ansvar.

Livsmedelsverket fick då även i uppdrag att bilda en nationell samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL).⁶ Samrådsgruppen ska bland annat hålla regeringen informerad om krisberedskapsläget genom en samlad uppföljning, utvärdering och rapportering. För att bättre kunna sammanlänka den nationella nivån med den lokala/regionala har Livsmedelsverket identifierat ett behov av att samla in och strukturera kunskap, förväntningar och önskemål hos aktörer med ansvar för denna fråga på regional och lokal nivå (dvs. länsstyrelser och kommuner).

1.1 Uppdraget

Livsmedelsverket har nu uppdragit åt FOI att undersöka om och i så fall hur beredskap avseende livsmedelsförsörjning beaktas på regional nivå och kommunal nivå. Syftet med en kartläggning är att ge en första orientering om hur några kommuner arbetar med dessa frågor. Målet är en nulägesbild av den lokala livsmedelsberedskapen inklusive förutsättningar och behov av stöd, så som den beskrivs av ett antal aktörer på dessa nivåer. Studien ska ge ökad kunskap om

- hur livsmedelsförsörjningen ser ut i kommunerna
- hur livsmedelsberedskapen ser ut på kommunal nivå
- vilka förutsättningar kommunerna har för att arbeta med livsmedelsberedskap
- vilket stöd som efterfrågas för att uppnå en bättre livsmedelsberedskap

Utifrån kartläggningen identifieras ett antal faktorer för SKAL att beakta i det fortsatta arbetet. Studiens resultat ska enligt uppdraget utgöra en utgångspunkt för ett organiserat arbetssätt för att säkra livsmedelsförsörjningen vid kriser.

1.2 Avgränsningar och begrepp

Projektet är inriktat på att stödja Livsmedelsverket angående samordningsansvaret för beredskap för kortvariga (upp till 2-3 veckor), lokala/regionala kriser i leden efter primärproduktion.⁷

Projekt omfattar inte dricksvattenförsörjning, som förvisso också hanteras av Livsmedelsverket, men inom andra uppbyggda strukturer.⁸

I rapporten används uttryck som ”alla kommuner” eller ”ingen kommun”. Det ska läsas som alla respektive ingen av de undersökta kommunerna och är inte ett

⁶ Regeringsbeslut 2010-03-04, Jo2010/889 och Livsmedelsverket dnr 1345/2010)

⁷ Förordning 2009:1426 med instruktion för Livsmedelsverket

⁸ Tidigare SAMVA, som numera ingår som en arbetsgrupp i Nationellt nätverk för dricksvatten.

försök att göra generaliseringar för alla Sveriges kommuner, då underlagets relativt begränsade omfång inte medger detta.

I rapporten används citat för att återge representativa eller tankeväckande synpunkter. Respondenterna har gett sina svar utifrån en överenskommelse om anonymisering i rapporten. Där det anses relevant anges antingen vilken funktion eller vilken typ av kommun som stått för citatet. När det handlar om en respondent från krisberedskapsfunktionen, anges dessa som beredskapssamordnare, även om det faktiskt titeln varierar mellan kommunerna. På motsvarande sätt anges respondenter som upphandlingsansvariga eller kostansvariga i förekommande fall. I vissa fall har det ansetts oproblematiskt att också nämna vilka kommuner det rör sig om och respektive kommun har fått godkänna sättet de omnämns på i rapporten.

Nedan återfinns en beskrivning av hur några begrepp har använts i undersökningen och i rapporten.

1.2.1 Livsmedelsförsörjning

”En tryggad livsmedelsförsörjning föreligger när alla människor, vid alla tidpunkter, har fysisk, social och ekonomisk tillgång till tillräcklig, säker och näringsriktig mat för att tillgodose sina kostbehov och matpreferenser för ett aktivt och hälsosamt liv.”⁹

Så definierar FAO, FN:s livsmedels- och jordbruksorgan, en trygg livsmedelsförsörjning (*food security*).

Vid kontakter med aktörerna har frågor utifrån Livsmedelsverkets samordningsansvar ställts med utgångspunkten ”livsmedelsförsörjning vid en störning”. Dock har inte begreppet livsmedelsförsörjning definierats, utan respondenterna har fått anlägga sitt eget perspektiv.¹⁰ I samtliga fall har detta kommit att innebära fysisk tillgång, dvs. leverans, tillagning och distribution.

Andra faktorer som ingår i FAO:s definition har berörts på olika sätt i några intervjuer:

- Aspekten att livsmedlen även ska vara säkra att konsumera, dvs. utan risk för smitta, förgiftning eller annan skada, har kommit upp i något fall. Vanligare är att poängtera att livsmedlen ska hålla god kvalitet.

⁹ “Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.” <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>, hämtat 2015-05-29

¹⁰ Det har däremot förtydligats vid intervjuerna att studien inte specifikt berör störningar och hot mot vattenförsörjningen, även om sådana störningar förstås kan få konsekvenser för livsmedelsförsörjning och djurhållning.

- I de fall mängd och näring berörts har det handlat om tillräcklig mängd med ett tillräckligt näringsinnehåll ("kriskost") för en kortvarig kris, specialbehov eller preferenser har inte berörts. I vilken mån medborgarna bör kunna ha ett aktivt liv har inte heller nämnts.
- I något fall har ekonomisk tillgång, i och med risken för begränsade betalningsmöjligheter till följd av en kris berörts.

En kommun har ett resiliensperspektiv,¹¹ vilket medfört att andra aspekter beaktas, som kopplingen till levande landsbygd, identitet och social samvaro kring måltider samt miljömässigt uthållig produktion och ansvar för kommande generationer.

I samband med livsmedelsaktörer/tillgångar i kommunerna har primärproduktionen nämnts, trots att det ligger utanför Livsmedelsverkets planeringsuppdrag. Detta är naturligt då dessa är viktiga i beredskapshänseende för kommande led i livsmedelsförsörjningen.

1.2.2 Livsmedelsberedskap

MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, definierar krisberedskap som¹²

"Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer."

Det vi vill undersöka i intervjustudien är kommunernas krisberedskap avseende livsmedelsförsörjningen, i rapporten används ofta istället begreppet "livsmedelsberedskap" som är mindre omständligt.

Vad som avses med god livsmedelsberedskap är inte definierat här eller i något av oss känt arbete. Det faktum att sårbarheter har beaktats och att åtgärder för att hantera dessa har vidtagits har i studien fått karaktärisera god livsmedelsberedskap. Vi har varken närmare undersökt hur analyserna har gjorts, riktigheten i dem eller rimligheten i vidtagna åtgärder. Att analyserna har gjorts med representation från de verksamheter som har relevans för frågan torde borge för hög relevans.

¹¹ I arbetet beskrivs tre olika aspekter av resiliens: motståndskraft, anpassningsförmåga och förmåga att förnya sig och välja helt nya vägar, se www.eskilstuna.se, resiliensanalys

¹² I de föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalys som MSB ger till kommuner (MSBFS 2015:5), landsting och länsstyrelser. Dessa ska ge underlag för att bedöma krishanteringsförmåga, sammanställa hot och risker samt ge kunskapsunderlag för hur samhällets krisberedskapsarbete ska utformas.

1.2.3 Krisbegrepp

I rapporten används både störning och kris, beroende på vilket begrepp som nämnts under intervjuerna. Formellt finns olika kriterier för vad som utgör en kris, bland annat är den ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisationer.¹³ Någon gång har begreppet extraordinär händelse använts i stället för kris utifrån att Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar kommunens arbete med att förebygga och hantera kriser. Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen.

I detta arbete särskiljer vi inte begreppen, utan de används tämligen synonymt för det tillstånd som medför att livsmedelsförsörjningen inte kan fungera normalt och som innebär påtagliga konsekvenser för befolkningen om det inte hanteras.

1.3 Rapportens upplägg

I första kapitlet ges en bakgrund till uppdraget, dess syfte och mål samt hur uppdraget avgränsats och hur begrepp använts.

Kapitel 2 redogör för tillvägagångssättet i undersökningen, både rent praktiskt och avseende etiska aspekter.

I kapitel 3-6 redovisas resultaten av arbetet. Kapitel 3 sammanfattar hur länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser har hanterat livsmedel. De följande kapitlen redogör för de svar som getts i kommunintervjuerna,¹⁴ uppdelat enligt:

- Livsmedelsförsörjning i kommunerna (kapitel 4)
- Livsmedelsberedskap på kommunal nivå (kapitel 5)
- Förutsättningar för att arbeta med livsmedelsberedskap på kommunal nivå och efterfrågat stöd för att arbeta (vidare) med livsmedelsberedskap (kapitel 6)

I kapitel 7 diskuteras intervjuunderlaget utifrån några olika teman och nyckelfaktorer som identifierats vid syntesen. Avslutningsvis ges i kapitel 8 några förslag till fortsatt arbete. Detta är inte enbart sådana arbeten som Livsmedelsverket och/genom SKAL själva behöver utreda vidare, utan är även

¹³ Se exempelvis www.sakerhetspolitik.se

¹⁴ Svaren redovisas inte per fråga enligt intervjuguiden i Bilaga 1, utan har analyserats och sammanställts för att spegla de större frågeställningar som uppdraget identifierat. Intervjuguiden har utformats för att skapa en trygg intervjusituation där alltmer utmanande frågor kan ställas successivt.

sådant som dessa aktörer kan initiera och stödja att de utreds, och/eller kommunicera resultaten från till aktörer i livsmedelssektorn.

Mycket material redovisas i bilagor. Den mest omfattande är Bilaga 3, vari det görs en genomgång av den befintliga kunskap som finns relaterat till livsmedelsrelaterade kriser på lokal nivå, dels i den vetenskapliga litteraturen, dels genom tidigare utredningar. I denna del redovisas även några nyligen avslutade eller pågående arbeten som har med krisberedskap generellt att göra.

2 Tillvägagångssätt

Inledningsvis gjordes en genomgång av länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser, RSA:er, avseende livsmedel, men nulägesbilden har främst byggts upp genom intervjuer med ett antal kommuner.

Vi har valt att göra en fallstudie med flera analysenheter. Fallstudien är en lämplig metod för att studera pågående processer, här hur kommunerna väljer att hantera eller inte hantera livsmedelsberedskapsfrågan.¹⁵ Vidare är fallstudier lämpliga för att besvara den typ av frågor som ställdes i undersökningen: ”Hur ser försörjningen av livsmedel ut i kommunen i stora drag?”, ”Har kommunen ett eget ansvar för innevånarna i kommunen när det gäller livsmedelsförsörjning?”, ”Vad gör man för att möta det ansvaret?” och ”Beaktas störningar i livsmedelsförsörjningen i planeringen?”. För en fullständig intervjuguide, se Bilaga 1: Intervjuguide.

2.1 Urval kommuner

För att identifiera lämpliga kommuner gjordes en genomgång av länsstyrelsernas RSA:er för åren 2012-2013. Urvalet gjordes även med hänsyn till vilka kommuner säkerhetssamordnare/säkerhetschefer vid länsstyrelserna identifierade utifrån om kommunerna:¹⁶

- Aktivt arbetar med frågor som rör livsmedelsberedskap
- Har livsmedelsförsörjning på agendan av andra skäl än beredskap
- Tidigare har visat intresse för livsmedelsförsörjningsfrågor, men där arbetet av olika anledningar avstannat.
- ”Borde” vara intresserade av försörjningsfrågor, t.ex. på grund av geografiska, klimatmässiga eller demografiska förhållanden.

Ur den större gruppen gjordes sedan ytterligare ett urval där dimensionen glesbygd – storstad beaktades. Utifrån denna grupp gjordes slutligen ytterligare ett urval baserat på förutsättningarna för genomförande av en intervju inom projektets tidsmässiga och ekonomiska ramar. Av dessa avböjde två kommuner av olika skäl. Urvalet resulterade i intervjuer med åtta kommuner och en stadsdelsförvaltning, vilka redovisas i Tabell 1 nedan.

Några kommuner representerar storstad, andra är förorter. Någon kommun har få invånare och/eller är relativt glest befolkad. I Tabell 1 redovisas även några uppgifter för dessa kommuner, bland annat den kommungruppsindelning som

¹⁵ Robert K. Yin (2006). *Fallstudier: design och genomförande*, Liber, s. 25.

¹⁶ Dessa kontaktades brevlades, där projektet presenterades, med en fråga om förslag på lämpliga kommuner att studera.

SKL gör.¹⁷ Valet är gjort för att få en bredd i det relativt begränsade underlaget och fånga flera olika utmaningar och synsätt. Vi är dock medvetna om att underlaget inte kan anses vara representativt för alla Sveriges kommuner och därigenom inte möjligt att dra generella slutsatser ifrån.

Tabell 1: Förteckning över deltagande kommuner.

<i>Kommun</i>	<i>Invånar- antal</i>	<i>Befolknings- täthet</i>	<i>Kommungrupp</i>
Eksjö	17000	20	Kommuner i tätbefolkad region
Eskilstuna	101000	90	Större städer
Linköping	152000	110	Större städer
Norrtälje	58000	30	Turism- och besöksnäringkommuner
Stockholms stad ¹⁸	915000	4900	Storstäder
Upplands Väsby	42000	560	Förortskommuner till storstäderna
Vallentuna	32000	90	Förortskommuner till storstäderna
Västerås	144000	150	Större städer

Vid samtliga intervjuer har någon intervjuperson företrätt säkerhets- och krisberedskapsfunktionen och dessa har också varit våra ingångar för att boka intervjuer. Vid kontakten bad vi att respondentgruppen skulle utgöras av funktioner med möjliga roller inom livsmedelsförsörjning, exempelvis varuförsörjning, upphandling och kostansvariga. Vid några intervjuer deltog upphandlingsansvariga och kostansvariga, någon gång också en

¹⁷ SKL, Sveriges kommuner och landsting, gör återkommande en kommungruppsindelning, den nuvarande började gälla 2011. I denna finns ett tiotal olika beteckningar för att indela kommunerna efter parametrar som invånarantal, närhet till storstad, varuproduktion och grad av besöksnäring

¹⁸ Innefattar både intervjuer med Stockholms stad centralt och Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning som organisatoriskt ingår i Stockholms stad. Stadsdelsförvaltningarna ansvarar för en viss del av den kommunala servicen till dem som bor i stadsdelen. Några av de frågor stadsdelsförvaltningarna ansvarar för är kommunal förskola, äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

folkhälsosamordnare. I en kommun företrädde livsmedelsförsörjningen även av två miljöstrategier. En förteckning över deltagare finns i Bilaga 2: Respondenter.

2.2 Intervjuer

Totalt har nio intervjuer genomförts, oftast som gruppintervjuer där flera funktioner från kommunerna och en eller två FOI-forskare deltog (se Bilaga 2: Respondenter).

Vi har vid intervjuerna ställt frågor inom tre huvudsakliga områden:

- Kommunens livsmedelsförsörjning, inklusive ansvarsförhållanden och eventuella störningar
- Förutsättningarna för krisberedskapsarbete riktat mot livsmedelsförsörjning
- Behov av stöd för att kunna arbeta/arbota mer med dessa frågor

I samband med intervjuerna har vi noga framhållit att studiens syfte inte är att ”godkänna” kommunerna avseende deras livsmedelsberedskap eller komma med pekpinor om vad de borde vidta för åtgärder, utan enbart att bygga upp en nulägesbild av hur det faktiskt ser ut i kommunerna idag.

Intervjuerna kan beskrivas som semistrukturerade, då de har utgått från stora övergripande frågeställningar som specificerats och anpassats i den aktuella intervjusituationen (Bilaga 1: Intervjuguide). Intervjuguiden inleds med konkreta frågor om organisation och roller. Efter hand som intervjuerna fortskridit och respondenterna känt sig trygga i intervjusituationen har frågorna kunnat bli mer alltmer komplexa. Allteftersom intervjuerna genomförts och kunskapen byggts upp hos projektgruppen, har följdfrågorna i intervjuerna blivit fler och mer specifika.

Intervjuerna spelades in och ljudfilerna skickades för transkribering, i vilken talspråkets meningsbyggnad behölls, men skrivregler för skriftspråk användes. Vissa ljud som förstärkte svaren, som t.ex. skratt, är medtagna. I samtliga fall har respondenterna godkänt att intervjuerna spelats in. Innehållet i de utskrivna intervjuerna har skickats till respondenterna för godkännande och de har haft möjlighet att korrigera. En intervju har genomförts per telefon och anteckningarna från den har stämts av med respondenten.

Transkriberingen har utförts av en konsult som inte haft fackkunskaper om livsmedelsberedskap och civil krishantering. Det finns förstås en möjlighet att något missuppfattats, dock har av konsulten uppfattade oklarheter noterats med en tidsmarkering i transkriptionen så projektgruppen har haft möjlighet att gå tillbaka till inspelningarna för genomlysning. Respondenterna har också haft möjlighet att upptäcka och korrigera felaktigheter vid genomläsning.

2.2.1 Etiska reflektioner

Vi har vid intervjuerna alltid haft med papper och pennor för att kunna göra manuella anteckningar om respondenterna skulle vara negativa till inspelning. Det finns ändå en viss etisk problematik i att spela in gruppintervjuer, då det kan vara svårt för en enskild respondent att säga nej till inspelning om övriga deltagare säger ja. Här är det fråga om en avvägning mellan etik och effektivitet, då inspelade intervjuer ger ett mycket rikare material, där respondenterna kan prata fritt och inte behöver vänta in en antecknande intervjuare.

Respondenterna har gett sina svar utifrån en överenskommelse om anonymisering i rapporten. De har ombetts att svara utifrån sin befintliga kunskap och uppfattning i vissa frågor och inte nödvändigtvis representera en officiell ståndpunkt för kommunen. Vi har också informerat om att de får läsa transkriberingen alternativt rapportutkastet och korrigera i efterhand, men ingen av de intervjuade har haft synpunkter på materialet.

3 Livsmedel i regionala risk- och sårbarhetsanalyser

Länsstyrelserna ska årligen utföra RSA:er för att ge underlag för att bedöma krishanteringsförmåga, sammanställa hot och risker samt ge kunskapsunderlag för hur samhällets krisberedskapsarbete ska utformas.¹⁹ För att bilda oss en uppfattning om och i så fall på vilket sätt regional livsmedelsberedskap uppmärksammats i dessa gjordes en genomgång åren 2012 och 2013.²⁰ En sökning efter ordet "livsmedel" visade att konsekvenser av störningar i livsmedelsförsörjningen (utom vad gäller dricksvatten) oftast behandlas sporadiskt och kortfattat om de ens nämns alls. Dock tycks det på vissa håll finnas ett intresse för att veta mer om konsekvenserna av att livsmedel inte kan levereras. Några exempel på hur länsstyrelsernas RSA:er behandlar livsmedelsberedskap återfinns nedan. Livsmedelsförsörjningens viktiga funktion och systemets komplexitet uppmärksammas:

*"Livsmedel är förnödenheter som alla människor måste ha tillgång till kontinuerligt. Med vårt högeffektiva jordbruk betraktar vi i västvärlden inte övergripande livsmedelsbrist som ett realistiskt hot under överskådlig framtid."*²¹

*"I länet har det identifierats ett stort antal livsmedelsproducenter, som var för sig inte kan betraktas som samhällsviktiga, men som tillsammans fyller en samhällsviktig funktion. Exempel på identifierade samhällsviktiga verksamheter omfattar leverantörer av storkök, leverantörer av livsmedel till hälso- och sjukvård samt omsorg, regionala logistikfunktioner och lager som försörjer stora delar av länet och västra Sverige."*²²

"Livsmedelsproduktion- och distribution är beroende av att samhällets övriga infrastruktur fungerar. Exempel på störningar och avbrott i livsmedelskedjan kan relateras till tekniska fel, olyckor eller brist på förnödenheter och drivmedel, samt störningar och avbrott i el-, tele- och IT-systemen. Även bristande underhåll och föråldrade ledningar i dricksvatten- och avloppsnäten kan leda till störningar i livsmedelskedjan. Slutligen är livsmedelsdistributionen beroende av att varor och livsmedel kan transporteras till grossister och butiker. Det finns således ett starkt beroende av fungerande transporter, vilket är en sårbarhet som

¹⁹ Enligt föreskrifter från MSB, MSBFS 2015:3

²⁰ Genomgången är gjord av Annika Carlsson-Kanyama, Georg Fischer, Johan Lindgren och Lena Molin, FOI

²¹ Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2013, s. 45

²² Länsstyrelsen i Hallands län, 2013, s. 18

*ökar risken för allvarliga samhällskonsekvenser vid långvariga avbrott, speciellt i storstadsområden.*²³

Länsstyrelsen i Skåne har identifierat att ett längre elavbrott får allvarliga konsekvenser för hela samhället. Data- och teletrafik kommer att upphöra efter hand om reservgeneratorer inte kan förses med diesel. Livsmedelsförsörjningen kommer att möta problem bland annat då livsmedelsbutiker saknar kylning och betalningsfunktionerna kommer att störas.²⁴

*”Då livsmedelsförsörjningen och livsmedelskedjan består av så många olika delar och beroenden är det svårt att göra en helhetsbedömning över de risker och sårbarheter som finns inom området.”*²⁵

Länsstyrelsen i Gävleborg hänvisar till och avvaktar resultatet från den sektorsövergripande RSA:n som drevs i Livsmedelsverkets regi.²⁶

²³ Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2013, s. 45

²⁴ Länsstyrelsen i Skåne, 2013, s. 21

²⁵ Länsstyrelsen i Gävleborg, 2013, s.31

²⁶ Länsstyrelsen i Gävleborg, 2013, s. 35

4 Livsmedelsförsörjningen i kommunerna

I Kapitel 4-6 redovisas de svar som avgetts vid intervjuerna, i detta kapitel främst utifrån frågeställningarna:

- Hur ser försörjningen av livsmedel ut i kommunen i stora drag?
 - I den egna verksamheten
 - För befolkningen i stort och övriga som vistas i kommunen
 - Några speciella karaktärsdrag på livsmedelsförsörjningen som skiljer den från andra kommuner?
- Har kommunen ett ansvar för innevanarna i kommunen när det gäller livsmedelsförsörjning?
- Har kommunen det ansvaret för alla som vistas i kommunen?
- Hur uppfattar ni er egen livsmedelsförsörjningssituation? (utsatt, exceptionell, sårbar, trygg)

En fullständig intervjuguide återfinns i Bilaga 1.

Kapitlet redogör för hur kommunrepresentanterna beskriver livsmedelsförsörjningen i den egna verksamheten respektive i kommunen i stort, tillsammans med några resonemang kring ansvaret för detta, både vad avser kommunal verksamhet och för övriga som vistas i kommunen.

4.1 Kommunernas syn på ansvar för livsmedelsförsörjningen

Alla de tillfrågade kommunerna ser att de har ansvaret för livsmedelsförsörjningen till kommunala verksamheter, som förskolor, skolor, äldreboende och äldre inom hemtjänsten samt LSS-boenden²⁷.

Hur kommunerna tolkar ansvaret för livsmedelsförsörjningen för övriga som vistas i kommunen skiljer sig avsevärt åt:

"Alltså, vi har ju ansvar att se till att äldreomsorgen, hemsjukvården, skolor, förskolor ... det är de verksamheterna som ... det är vårt ansvar att se till att de

²⁷ Enligt LSS, *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*, tillhandahålls bostäder som är anpassade för personer med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar

har mat. Sedan i den övriga verksamheten ... folk får ju gå och köpa sina livsmedel som man vill.” (Beredskapssamordnare)

”Du behöver inte vara skriven, om man knackar och behöver kommunens hjälp och den har hamnat i kris så, så enligt kommunlagen också, socialtjänstlagen så inte bara krisberedskapslagen.” (Beredskapssamordnare)

Det kan även vara så att kommunen inte nödvändigtvis ser det som ett kommunalt ansvar att förse alla med livsmedel i en kris, men inser att det kan vara en fråga som behöver hanteras ändå:

”Sedan kan vi komma in kanske mot socialtjänstlagen om det plötsligt är att det är flera tusen människor som är nödlidande och råkar befinna sig i vår kommun och knackar på dörren till socialkontoret. Då blir det ju vårt problem på ett annat sätt.” (Beredskapssamordnare)

En kommun påpekar att det geografiska områdesansvaret²⁸ är ett samordningsansvar; att hålla reda på vad det för finns resurser, vad det finns för behov och hur kan man stötta så att dessa paras ihop på ett bra sätt.

I några kommuner började man vid intervjuerna fundera på vad det geografiska områdesansvaret egentligen kan innebära när det gäller livsmedelsförsörjning till kommunens invånare och insåg att frågan bör analyseras vidare, utifrån olika lagstiftningar.

4.2 Livsmedelsförsörjningen i kommunal verksamhet

Kommunerna tar sitt ansvar för livsmedelsförsörjningen i kommunal verksamhet antingen genom att sköta den i egen regi eller genom att i olika utsträckning lägga ut verksamheten på privata aktörer (antingen hela verksamheten eller enbart måltidsförsörjningen). Båda ytterligheterna finns representerade i intervjuunderlaget, i en kommun är livsmedelsförsörjningen helt i kommunal regi, i den andra är den helt konkurrensutsatt.

”2006 fick vi majoritetsskifte ... Då kom man fram till att i en kommunal kärnverksamhet att inte laga mat i egen regi, det gör marknaden bättre, så då gick vi ut och konkurrensutsatte det.” (Upphandlingsansvarig)

I alla kommuner finns åtminstone ett tillagningskök (som drivs antingen av privata eller kommunala aktörer). Tillagningsköken levererar till enklare uppvärmningskök. En kommun uppger att det är en medveten politik att ha tillagningskök, dock är fokus på kvalitet och inte på beredskap. En annan kommun

²⁸ Regleras i Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

har uppgett en strävan mot fler tillagningskök, utifrån att det blir kostnadseffektivare då transportbehovet minskar.

I samtliga fall levereras matvarorna till köken av privata aktörer, ofta stora grossister. Generellt finns det begränsat med lager, men det skiljer sig lite åt beroende på verksamhet. Hemtjänsten, som ska laga till måltider för ett antal dagar och sedan leverera ut dem, har något mer i systemet sett till antal brukare än de andra verksamheterna.

I en kommun finns en omlastningslager i kommunal regi. Leverantörerna levererar då till lagret och kommunen ombesörjer vidare transport ut till verksamheterna. Detta är dock i första hand för att minska koldioxidutsläppen och inte vidtaget som en beredskapsåtgärd.

4.3 Livsmedelsförsörjningen i kommunerna i stort

Respondenterna har inte vid intervjuerna specifikt ombetts att lista olika livsmedelsaktörer i kommunen, men det har framkommit att hur livsmedelssektorn är representerad i kommunerna skiljer sig åt. Någon kommun har försökt att kartlägga livsmedelsaktörer i kommunen, men upplevt att det är svårt att få tillgång till fullständig information och ofta saknas en heltäckande bild av livsmedelssektorn i kommunen.

Det finns en kännedom om vilka *privata livsmedelsbutiker* som finns, däremot saknas oftast kunskap om vilka mängder livsmedel dessa butiker har i lager eller i vilken utsträckning de har reservkraft.

I ett par kommuner finns *grossister* och/eller olika typer av *lager* - i en storstadskommun finns ett ”daglig drifts-lager” med livsmedel som uppskattas räcka i 2-3 dagar, i en annan finns ett kommunalt omlastningslager och i ytterligare en ligger några stora livsmedelsaktörers centrallager. I den sistnämnda finns även stora logistikföretag.

Några kommuner har nämnt *primärproduktion*²⁹ – en beskriver LRF³⁰ lokalt som ett stort stöd vid kartläggning och dialog, med sin kunskap om de lokala producenterna och erfarenhet av krisberedskapsarbete. I en kommun har man identifierat en utsatthet utifrån att råvaror (spannmål eller kött) inte produceras i kommunen.

²⁹ Primärproduktionen ingår inte i Livsmedelsverkets samordningsansvar, men är ändå relevant i beskrivningen av livsmedelsförsörjningen.

³⁰ Lantbrukarnas riksförbund, en intresse- och företagarorganisation för de gröna näringarna.

Någon respondent har nämnt att det finns *förädlade livsmedelsindustri* i kommunen.

Restauranger och privata storkök (som inte försörjer kommunal verksamhet) har endast berörts av en respondent som aktörer av intresse i kris.

Två storstadskommuner uppger att det finns många möjliga *transportvägar och –sätt* för livsmedel in i kommunen, även om det mesta i normalläget transporteras på de större vägarna.

I några av de undersökta områdena varierar antalet som vistas och konsumerar livsmedel stort, antingen sett till säsong eller sett till tid på dygnet/veckan. I en kommun fördubblas antalet invånare på sommaren och i en stadsdel finns många arbetspendlare.

4.4 Kommunernas syn på livsmedelsförsörjningen

”Trygg under sju dagar men sedan vet vi inte och man får hoppas att krisen inte håller sig mer än sju-åtta dagar ... Det måste jag också säga, beroende på hur allmänheten är förberedd för den egna krisberedskapen ... om de tar eget ansvar så klarar vi oss inte bara i sju dagar utan till och med fjorton dagar”

”Sårbar! Detta sett i ett längre perspektiv med klimatförändringar som påverkar produktionsmöjligheter och ett importberoende. Livsmedelsförsörjning påverkas av ett flertal typer av kriser, som energikris och ekonomisk kris.”

Citaten ovan visar att det finns en stor spännvidd i hur kommunerna ser på sin livsmedelsförsörjning. Svaren sammanfattas i Figur 1 nedan. Fyra uppfattar livsmedelssituationen som trygg eller ganska trygg, medan tre uppfattar den som sårbar. Två kommuner har ingen tydlig uppfattning i frågan.

Två kommuner har uttryckt att de klarar livsmedelsförsörjningen för alla som vistas i kommunen längre än tre dygn, medan en kommun uttryckligen anger att de inte klarar den för alla som vistas i kommunen. När de övriga kommunerna uppskattar sin livsmedelsförsörjning handlar svaren snarare om de grupper som kommunen har särskilt försörjningsansvar för, således kan en kommun uppskatta försörjningen som trygg utan att för den skull klara 72 timmar för alla i kommunen. Figuren ska alltså visa hur livsmedelsförsörjningen uppfattas utifrån det ansvar man ser för området och inte jämföra hur trygg eller sårbar livsmedelsförsörjningen faktiskt är i respektive kommun.



Figur 1: Översikt över hur kommunerna uppfattar sin livsmedelsförsörjning.

5 Livsmedelsberedskapen i kommunerna

I detta kapitel redovisas den information som framkommit utifrån frågorna:

- Vad gör man för att möta det ansvar man ser att man har för livsmedelsförsörjningen?
- Har det inträffat störningar i livsmedelsförsörjningen?
- Beaktas störningar i livsmedelsförsörjningen i planeringen?
 - I planeringen av den egna verksamheten (interna processer, regleringar, praxis)
 - Hanteras beroendet av andra aktörer? (exempelvis genom avtal med leverantörer)

5.1 Inträffade störningar i livsmedelsförsörjningen

Vid några tillfällen har det inträffat händelser som direkt påverkat möjligheten att tillaga mat, såsom brand i ett tillagningskök och i förskolor. I det första fallet drev kommunen måltidsförsörjningen i egen regi och kunde öka produktionen i andra kök. I det senare fallet löste kommunen situationen genom att skriva snabba avtal om inköp av färdigmat. Denna kommun hänvisade då till att upphandlingslagstiftningen medger att snabba avtal på ganska stora belopp tecknas i akuta situationer.

Annars påverkas livsmedelsförsörjningen oftast sekundärt, till följd av andra störningar. De störningar som nämnts under intervjuerna är främst till följd av elavbrott, men förutom kabelbranden i Kista 2002 som orsakade ett elavbrott som varade i tre dygn, varar de i allmänhet i storleksordningen upp till ett par timmar. Även störningar i vattenförsörjningen och framkomlighetsproblem har inträffat, men inte med några stora konsekvenser. Vid något tillfälle har butiker stängt under en kortare period till följd av social oro.

5.2 Hur initieras arbete med livsmedelsberedskap?

”Händelser kan skynda på ett sådant förlopp, nationella och regionala svängningar kan påverka och göra frågan politiskt intressant.”
(Beredskapssamordnare)

Enligt förra avsnittet har störningar i livsmedelsförsörjningen i det flesta fallen inte fått allvarliga konsekvenser, vilket kan ha medfört att frågan prioriteras ner (om den ens uppmärksammas). Hos dem som arbetar med måltider finns däremot en sorts mental krisberedskap, en kostansvarig uttrycker:

"... nu sitter vi i skiten och då får man trola med knäna. Och så löser man situationen."

Ett par kommuner arbetar mer systematiskt och proaktivt för att minska risken för att händelser faktiskt inträffar och att följderna av dem blir mindre. Här har man i RSA:er och/eller övningar kunnat visa hur livsmedelsförsörjningen kan störas till följd av olika händelser:

"Övningen VendELa, det var ju en sådan här isstormsövning. Och där uppdragas i vårt vidare arbete sårbarhet just vad det gäller livsmedelsförsörjning."

Denna övning ledde till att Eksjö påbörjade ett systematiskt arbete för att säkra livsmedelstillgången i händelse av kris. I Västerås kan man konstatera att eftersom frågan om livsmedelsförsörjning kommit upp i olika analyser bör den hanteras inom kort.³¹

"... så hela tiden så på något sätt så pratar vi om det och säger att det är väldigt kritiskt, men vi har inte gjort någon plan för det. Däremot så föreslås det i vår risk- och sårbarhetsanalys att vi bör ta fram en plan för det, så det ligger ju i röret nu." (Beredskapssamordnare)

I Norrtälje nämns att det kommer krav från försäkringsbolag att aktivt hantera risker. I detta kan ingå att säkerställa att det finns en fungerande livsmedelsförsörjning, även när normala förhållanden inte råder.

5.3 Identifierade risker och sårbarheter

Generellt finns en insikt om att livsmedelskedjan har ett antal beroenden och det finns erfarenheter av mindre störningar (enligt ovan) när det gäller el för tillagning och kylning, drivmedel för produktion, transport och reservkraft och vägar som måste vara framkomliga. Nedan beskrivs några av de andra sårbarheter som identifierats, både i det systematiska beredskapsarbetet och i samband med tankegångar under intervjuerna.

5.3.1 Leverantörs- och grossistledet

"Den här mångfaldheten har ju försvunnit som vi hade kanske på 90-talet för att alla har ju köpt upp varandra. Återigen för att tjäna pengar helt enkelt och då blir

³¹ I detta arbete ser man att de som bedriver äldreomsorg, förskole- och skolverksamhet och gärna någon av de större privata aktörerna skulle vara involverade.

det jättesårbart. Skulle till exempel [leverantör] gå i konkurs, då blir det ju panik ... Samtidigt är det vi själva i det offentliga som kanske har förstört det genom att vi har inte hindrat dem från att bli så stora.” (Upphandlingsansvarig)

En kommun uppmärksammade den centraliseringsprocess som livsmedelssektorn genomgått och som resulterat i att det endast är några få stora grossister som levererar till alla kommuner. Det innebär en sårbarhet om en sådan aktör går i konkurs och det blir troligen en omställning som sätter press på livsmedelsförsörjningen ute i kommunerna. Lokala aktörer riskerar att missgynnas, då de stora grossisterna kräver stora volymer. Däremot kan de stora aktörerna vara mindre sårbara för störning än mindre aktörer, då de torde ha större möjlighet att dirigera om flöden och hantera stora volymer.

En kommun har uppgett bristen på lokal förankring hos leverantörer som en möjlig sårbarhet:

”Vi har ju en lokal leverantör, inte en producent men en lokal leverantör har vi när det gäller köttsidan. Men i övrigt så är det ju de som vi gör avtal med, de ligger inte i kommunen.”

En kommun anser att grossistledet är för outrett och ämnar undersöka det närmare i kommande risk- och sårbarhetsarbete.

5.3.2 Kompetens och utrustning

En kommun påpekar att även om tillagningen sker på plats, så är det ju ändå utifrån varor som är tillredda på något sätt, exempelvis är köttet är skuret, fisken är styckad och buljongen är färdigkokt. Produkten är med andra ord bearbetad innan den ”monteras” i tillagningsköket. Det är oftast inte klart hur det ser ut med kompetens och utrustning i de fall man behöver gå utöver det ordinarie. Som en kostansvarig skämtsamt uttrycker det:

”Om de leder in en levande ko så... ja, då kör det ihop sig.”

Olika lagstiftningar antas också av respondenterna kunna innebära restriktioner för vilka åtgärder som kan vidtas.³²

5.3.3 Långsiktiga utmaningar

Eskilstuna kommun arbetar med ett långsiktigt, globalt resiliensperspektiv. En workshop om livsmedel har genomförts för att bättre förstå systemet: på vilket sätt är det sårbart utifrån trender i världen och hur har det blivit så historiskt, men också

³² I ”Gotlandsprojektet”, som beskrivs i Bilaga 3, har man även undersökt viss lagstiftningsproblematik som kan uppstå då en livsmedelsstörning ska hanteras. Detta kommer att publiceras av Livsmedelsverket i slutet av 2015.

för att knyta kontakter och bygga nätverk i de här frågorna, då det inte bara omfattar kommunala aktörer.³³

”I det här, om vi ska säga resiliens eller långsiktiga klimatanpassningen så ligger ju också ..., en intention att ändra ... alltså, hur vi fungerar i ett samhälle ... så händer det saker och då måste vi rycka ut med tjusiga brandbilar och grejer så att vi släcker. Men sedan kan det ju komma igen, vi gör liksom inte något åt själva orsaken.”

Livsmedelssystemets ökade komplexitet och globalisering, tillsammans med bland annat klimatförändringar som påverkar förutsättningarna för livsmedelsproduktionen anser man på sikt kunna innebära stora utmaningar för livsmedelsförsörjningen. Man ser att kommunens långsiktiga perspektiv behöver knytas ihop med risk- och sårbarhetsarbetet och kontinuitetshanteringen. Man ser också en risk att markanvändning för livsmedelsproduktion slås ut av annan markanvändning som är mer lönsam.

5.4 Åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen

Det har flera gånger under intervjuerna framkommit att de som är engagerade i kommunal måltidsverksamhet löser problem som uppkommer med livsmedelsförsörjningen, genom egna åtgärder. En uttrycker att om en leverans inte skulle komma så får man kasta om matsedeln. En kock på en förskola i Rinkeby-Kista har en egen ”reservkyl” och planering för störningar med ett rotationssystem för livsmedlen.

Under intervjuerna framkommer några typer av åtgärder som vidtagits för att öka livsmedelsberedskapen, vilka beskrivs kortfattat nedan, tillsammans med förslag till möjliga åtgärder som formulerats under intervjuerna. Några handlar om att minska sannolikheten att en störning inträffar, medan andra är inriktade på att minska de negativa konsekvenserna av en störning.

5.4.1 Elförsörjning

Elavbrott nämns som den vanligaste störningen i livsmedelsförsörjningen, ofta handlar det om upp till ett par timmar. Kunskap om huruvida reservkraft finns eller inte avseende viktiga ”noder” i försörjningssystemet (såsom tillagningskök) är dock tämligen bristfällig. Västerås nämner att vissa äldrebroenden har reservkraft så att de kan värma upp mat.

³³ Rapporter från arbetet finns att ladda ner på Eskilstuna kommuns hemsida. Arbetet med resiliensanalysen pågår och kommer att fördjupas ytterligare framöver. Arbetet bedrivs i ett forskningsprojekt tillsammans med Stockholm Resilience Centre.

Kommunerna har genom Styrel-processen³⁴ prioriterat samhällsviktiga elanvändare, dock har det inte framkommit mycket information om hur livsmedelaktörer prioriterats. Storkök och centrallager har nämnts som troliga prioriteter i Västerås. De sistnämnda utifrån sin betydelse även för övriga landet och inte bara kommunen. I Norrtälje har man prioriterat ett strategiskt tillagningskök för den egna försörjningen (kommunala), men vid intervjun väcks funderingar om att möjligen prioritera även livsmedelsbutiker (och bensinmackar).

5.4.2 Upphandling

”Har man kunskapen så trycker man på rätt knapp. Har man inte kunskapen så når man inte ens till knappen”

Citatet ovan får sammanfatta hur kommunerna ser på möjligheterna att ställa krav på beredskap vid upphandling. Det är olika hur kommunerna ser på lagen om offentlig upphandling, LoU,³⁵ och vilka krav som kan ställas, utan att det anses diskriminerande/konkurrenshämmande. Någon nämner en problematik ett par kommuner hamnat i vid försök att inrikta sig på närproducerat (av kvalitets- och leveranssäkerhetsskäl). Andra tycker att det finns stora möjligheter till specifika krav inom regelverken.

I ungefär hälften av intervjuerna nämns att man försöker säkerställa leverans även vid störning. Några nämner att SKL har en vägledning för att göra robusta upphandlingar.³⁶ Bland annat Upplands Väsby har en genomarbetat strategi för måltidsupphandling, där tänkta störningar ska förebyggas. Där ställer man vid upphandling frågor om backup och planer för att lösa olika situationer:

”Det är ju en kvalitetssäkring för oss utifrån leverantörsled så att säga, att det inte bara står och faller med en enhet.”

Två kommuner uttrycker att de aktivt valt att sprida och diversifiera när det gäller leverantörer för att inte vara helt beroende av en enda:

”... ur någon sorts krisberedskapsperspektiv så är det väl en poäng att inte alla får mat från samma håll utan att vi har liksom olika källor hur maten flödar in till våra olika verksamheter. Och så kan man kanske laborera något litet med dem för att få det att räcka till så många som möjligt. Det blir mera sårbart om allt kommer från samma håll.”

³⁴ Den planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling. Syftet är att lindra samhällskonsekvenserna som uppstår vid en eleffektbrist.

³⁵ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

³⁶ Det kan eventuellt vara så att det är de vägledningar som utarbetas av MSB och beskrivs Bilaga 3 som avses. SKL stödjer MSB i detta arbete.

Stockholm nämner att vid andra upphandlingar, exempelvis på IT-området eller på säkerhetsområdet, kravställs att även underleverantörerna ska godkännas utav den upphandlingsansvarige. Det är mer oklart om detta gäller även på livsmedelsområdet.

Vid ett par tillfällen har respondenterna konstaterat att man vid en kris får se till att lösa situationen och hantera eventuella avtalsbrott i efterhand.

5.4.3 Samverkan

Även om det i avtal mellan aktörer är viktigt att få in konkreta skrivningar om vad som gäller vid kris, anses god dialog och samverkan som avgörande. Vid en störning i en kommun kom den stora avtalspartnern med en lösning inom det löpande avtalet, genom att samfrakta med en befintlig transport, vilket ledde till att kommunen fick tillgång till mat på ett enkelt och billigt sätt.

Hur livsmedelssektorn i kommunen ser ut påverkar också vilka samverkansmöjligheter som finns. Normalfallet är förstås att invånarna förser sig med livsmedel på egen hand huvudsakligen genom att handla i livsmedelsbutiker. Det finns en kunskap om vilka butikerna är och var de finns, men det är ovanligt att det finns en dialog kring livsmedelsförsörjning till invånarna och beredskapsfrågor. I vissa kommuner finns en del primärproduktion, i andra förädlingsindustri, ytterligare andra har stora centrallager, men detta är inte resurser som per automatik kommer kommuninvånarna till del i en krissituation.

Beredskapssamordnaren i Eksjö kommun uttrycker att de har ett inkluderande arbetssätt:

"Och sedan det här att man måste ju samverka, man klarar sig inte ensam. Och man måste liksom träffa och kanske lära sig utav den som man möter samtidigt som man lär ut, alltså ge och ta."

"Det är till och med den enskilda som kan ha förmåga till någonting som vi inte känner till."

Eksjö kommun bjuder in flera typer av aktörer till det lokala krishanteringsrådet, både från kommunorganisationen och andra, som Försvarmakten, landstinget och länsstyrelsen. Livsmedelshandlarna kontaktades efter att en övning visat på sårbarheter i systemet, vilket resulterade i ett krisavtal med livsmedelsbutikerna (se vidare avsnitt 5.4.6 och Bilaga 4). Allmänna och privata vårdföretag inom kommunen har också bjudits in och utbildats i krisberedskap. Lokala LRF nämns som en god samarbetspartner när det gäller att få kunskap om dem som bor ute i glesbygden. LRF har även ställt sig positiva till att undersöka möjligheten att sluta avtal med lokala producenter.

I Linköping är Frivilliga resursgrupper, FRG, en aktiv part i krisberedskapsarbetet.³⁷

”Vi kommer att vara beroende av FRG vid större händelser och sådant här. De är nog viktigare än vad man egentligen tror.”

I avtalen med FRG skrivs in att man måste lägga in tid för övning tillsammans. Vid ytterligare ett par intervjuer har samverkan med FRG nämnts.

SKL erbjuder möjligheten att bygga nätverk inom krisberedskap. SKL driver Nätverket för kommunal krisberedskap (NKK), som består av en säkerhetschef eller säkerhets- och beredskapssamordnare per län. NKK erbjuder dialog om behov och önskemål inom respektive verksamhet vad gäller kommunal krisberedskap. Genom nätverket kan kommunerna lära sig av varandras erfarenheter och utveckla krisberedskapssystemet. Nätverket träffas två gånger om året. Kommunerna har även i vissa fall direkta/bilaterala samarbeten eller informationsutbyten med andra kommuner och genom sina länsstyrelser.

Graden av samverkan inom den kommunala verksamheten varierar. I någon kommun är beredskapsfunktionen med och rådgör vid upphandling, men långt ifrån i alla kommuner. En kostansvarig på en kommunal verksamhet säger att de som arbetar med mat har en vana att ordna saker med kort varsel och har yrkesstolthet (*”jag fixar det här”*), men att den typen av arbete är inte värdesätts:

”Det är höga krav, höga förväntningar och höga krav men låg tacksamhet, kanske man kan säga.”

En ”mjuk” åtgärd som föreslogs är en implementering av en värdegrund i den kommunala verksamheten, med allas lika värde och att verksamheterna ska hjälpa varandra framåt och därigenom främja krisberedskapen:

”Alltså viljan att göra en insats utöver det vanliga blir ju rimligtvis större om man är sedd och uppskattad.”

I en annan kommun understryker man vikten av att det finns en aktiv dialog mellan beredskapsfunktionen och andra verksamheter, för att bättre kunna hantera störningar:

”Alltså, utifrån kunskap, att ge kunskap och medvetandegöra var och... alltså alla som är i verksamheten för att ha ett tänk om det händer, så att man inte liksom bara står där helt handfallen och det är någon annan som ska tala om vad jag ska göra. För då får man ju också upp den kreativa förmågan att tänka i andra banor än vad jag har gjort i vanliga fall.”

³⁷ Den frivilliga resursgruppen är en strukturerad form av samarbete mellan en kommun och frivilliga. Syftet med FRG är att på ett smidigt sätt ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid svåra påfrestningar. Gruppen består av personer med sådana kompetenser inom olika områden som kommunen efterfrågar.

5.4.4 Identifiering av sårbara grupper

Ett par kommuner har lyft fram att det finns en åldrande befolkning, både med och utan hemtjänst, som kan vara utsatt vid en kris i livsmedelsförsörjningen. Äldre som inte omfattas av äldrevård eller hemtjänst kan vara extra utsatta. I Linköpings kommun finns ett GIS-verktyg, med vilket man enkelt utifrån ett åldersperspektiv kan ta fram hur stor grupp det är och var de olika personerna bor. Den grupp som antas behöva stöd anser man sig ha kännedom om.

Även i gruppen friska vuxna som normalt sköter sin egen livsmedelsförsörjning, finns undergrupper som kan vara extra sårbara vid en kris. I Linköping har man identifierat ”hjälpgrupper” att särskilt beakta. Det behöver inte nödvändigtvis vara för att de har en nedsatt förmåga, utan kan vara särskilt utsatta på grund av omständigheterna:

”Var befinner sig de här personerna som kan behöva mat och vara i nöd och så där... Vilka utsockningsbyar tillhörande Linköping kan vara avskurna med infrastruktur och så vidare? Har vi ett vårdhem där? ... Måste vi komma till med mat på annat sätt än ordinärt sätt och så vidare. Måste vi jobba via FRG till exempel, ta fram våra bandvagnar eller hur ska vi se till att livsmedelskedjan fungerar och så vidare.”

Genom kontakter med säkerhetsfunktionen på Linköpings universitet finns möjligheter att nå ut till studenter genom e-post på flera språk.

En annan grupp som nämnts som möjligen mer utsatt i en kris är nyanlända eller de som inte kan svenska fullt ut. Även säsongsboende och arbetspendlare har nämnts vid några intervjuer som grupper som möjligen behöver beaktas vid planeringen av krisberedskapen.

5.4.5 Förberedande krisinformation till allmänheten

”Folk på landsbygden har lager, men det kan vara mer problematiskt med nyinflyttade. Det kan även vara så att de förväntar sig att kommunen tar ett större ansvar i denna fråga.”

Kopplat till vilka grupper som kan vara sårbara i en kris, finns även en utmaning i att skapa rimliga förväntningar på det offentliga ansvar, dels hos dessa grupper, men kanske framför allt hos den övriga befolkningen.

Flertalet kommuner delger allmänheten information om hur individen själv kan och förväntas hantera konsekvenserna av en kris, genom information på hemsidan och/eller genom informationsmaterial som skickas ut till hushållen. I en mindre kommun finns också planer på att bjuda in till Folkets hus och ge information och utbildning om krisberedskap.

Den information som ges baseras i samtliga fall på MSB:s rekommendation att allmänheten (friska personer) bör klara sig genom egen försorg de första tre dygnet av en kris, avseende livsmedel, vatten, värme och information.

Några kommuner har uppmärksammat 72-timmarskampanjen som Göteborgs stad genomförde under hösten 2014, med funderingar kring att genomföra motsvarande kampanjer. Genom kampanjen ville Göteborgs stad medvetandegöra medborgarna om hur de rustar sig för en krissituation och hur de som är starka och friska och har en krislåda³⁸ i beredskap ger samhället större möjligheter att ta hand om dem som är särskilt utsatta. Till stöd hade man Civilförsvarförbundet, som tagit fram en nätutbildning för att stärka individens krisberedskap (inom ramen för MSB:s regeringsuppdrag avseende informationsåtgärder, Bilaga 3).

5.4.6 Krishanteringsåtgärder

Vid händelse av att en kris faktiskt inträffar finns olika åtgärder, dels generella, dels de som är inriktade mot en störning som drabbar livsmedelsförsörjningen.

En av kommunerna nämner att de inrättat funktionen Tjänsteman i beredskap (TiB), som ska upprätthålla en beredskap för att effektivt hantera kriser och allvarliga händelser som uppstår, oavsett när.

En kommun nämner s.k. trygghetspunkter att ta i anspråk vid extraordinära händelser. Det är lokaler som kan öppnas för allmänheten och erbjuder tillfälligt tak över huvudet, enkel förtäring och någon att prata med. Detta saknas helt i andra kommuner (endast en har tydligt uttryckt att det inte finns i kommunen, vid övriga intervjuer har det inte framkommit någon information om detta).

Specifikt inriktat mot störningar i livsmedelsförsörjningen har en kommun tagit fram en krisplan, i syfte att optimera kostenhetens krishanteringsförmåga och utnyttjandet av kostenhetens resurser. Den beskriver olika händelser som kan inträffa och beskriver hur andra kök tar över om något kök går ner och hur man förbereder hela processen. Krisplanen kan användas som en checklista för att se över säkerhetsrutiner, för att klara av olika oväntade händelser. Det finns även krismenyer baserat på livsmedel som finns i lager. Även en annan kommun nämner att det tidigare funnits beredskapsplaner, där kökens resurser var inventerade, men att dessa inte uppdaterats på länge.

Vid två intervjuer nämner man specifika krisavtal. Eksjö kommun har slutit avtal med livsmedelsbutikerna om tillgång till matvaror vid en extraordinär händelse mot en ersättning som regleras i efterhand (se Bilaga 4: Krisavtal). Även Rinkeby-

³⁸ Man specificerade även vad denna bör innehålla, bland annat när det gäller mat och tillagningsutrustning.

Kista stadsdel har ett avtal med en privat aktör (Kista galleria) när det gäller krissituationer, avseende tillgång till lokaler och reservkraft.

5.4.7 Lokal livsmedelsproduktion

I Eskilstuna jobbar kommunen med stadsodling, då erfarenheter från störningar i livsmedelsförsörjningen på andra håll visat att småskalig produktion varit en del av lösningen. Lokal livsmedelsproduktion ses som en del av resiliensperspektivet:

”Det handlar om en småskalig förädling till exempel, att skapa nya jobb inom livsmedelsindustrin. Och det kan man också se som en resiliensfråga, att vi har mer förädling lokalt. Vi har också diskuterat kommunens jordbruksmark ... att den arrenderas ju ut, vilka krav kan man ställa där och kan kommunen på något sätt få en del av sin försörjning med just den marken ... 'kommunala kossor’.”

6 Förutsättningar och behov av stöd

Vid intervjuerna har respondenterna ombetts att identifiera några förutsättningar och behov av stöd i arbetet med livsmedelsberedskap, i samband med intervjuguidens frågor (mycket förkortat):

- Beaktas störningar i livsmedelsförsörjningen i planeringen?
 - a. **Nej,**
 - i. Vad hindrar er att arbeta med beredskap inom livsmedel?
 - b. **Nja, delvis**
 - i. På vilket sätt arbetar ni med beredskap inom livsmedelsförsörjning?
 - ii. Vad hindrar er att gå vidare?
 - c. **Ja det gör vi...**
 - i. På vilket sätt arbetar ni med beredskap inom livsmedelsförsörjning?
 - ii. Vilka hinder har ni mött?
 - iii. Vilka svårigheter ser ni?
 - iv. Hur kom ni hit?
 - v. Viktiga förutsättningar för att kunna arbeta som ni gjort?
- Vilket stöd skulle ni behöva för att kunna arbeta/arbete mer med dessa frågor:
 - i. Från myndigheter?
 - ii. Från privata aktörer?
 - iii. Övrigt stöd?

Det har alltså både handlat om förutsättningar för att kunna arbeta med livsmedelsberedskap och det som eventuellt hindrar eller försvårar arbetet. Detta frågeområde har uppfattats som lite mindre gripbart än de tidigare av respondenterna. Många gånger har förutsättningarna/hindren uttryckts just som behov av stöd. Sammantaget har värdefull kunskap för det fortsatta arbetet kunnat utläsas, många gånger ”mellan raderna” i samband med andra frågeställningar. För att särskilja detta från de uttryckliga svaren, listas de sistnämnda här nedan (avsnitt 6.1), medan de förutsättningar som vi kunnat identifiera utifrån andra frågeområden utvecklas i avsnitt 6.2.

6.1 Angivna förutsättningar

Sammanfattningsvis nämns politisk acceptans och ett tydligt uppdrag (från den politiska nivån eller utifrån regelverken), resurstillgång, samverkan samt engagemang och kompetens som viktiga förutsättningar för arbetet med livsmedelsberedskap.

Av dessa förutsättningar är det egentligen endast politiskt acceptans som angivits som en förutsättning för att över huvud taget kunna arbeta med frågan. En respondent säger skämtsamt att man som anställd på kommunen måste göra som politikerna säger. En synpunkt är att man skulle behöva göra politiker mer medvetna om krisberedskapsbehovet generellt, så att det inte enbart ses som en kostnad som undandrar resurser från andra verksamheter:

”Ja, det kostar pengar och man vill göra så mycket annat som är, så det här på något vis... Alltså, de säger ju att de tycker att säkerhet och beredskap är viktigt men det finns ett långt steg från ord till handling tycker jag.”

En farhåga har uttryckts, att det är först när en händelse inträffat som frågan blir politiskt intressant. Att kunna koppla ekonomiska incitament till beredskapsåtgärderna anses av en respondent vara avgörande för vilka åtgärder man kan (tillåtas att) vidta.

Ett par respondenter har ansett att det finns ett kommunalt ansvar för att livsmedelsförsörjningen fungerar utifrån lagstiftningen och att det gäller för alla som vistas i kommunen. Detta kan upplevas som extra viktigt om frågan prioriteras lågt av den politiska nivån:

”Och jag kan känna att det är tur att det finns en lag som säger att vi måste ha en viss beredskap, ändå att vi måste ha planer, för annars så... Jag menar det är ju i alla fall, för oss något vi har att luta oss på att nu är det bara så här. Det här är inget fritt val utan det är ett måste, vi måste vara med.”

En annan anser istället att ansvaret är för otydligt och att det behöver redas ut innan man kommer att arbeta med frågan.

De flesta beredskapsfunktioner upplever ändå att de har ett mandat att prioritera frågan, om de själva skulle identifiera den som kritisk. Däremot behöver dessa behov avvägas mot andra behov. Man behöver kunna motivera att det är rimligt att ta tag i de här frågorna, när det är tid och pengar som styr vad man kan ägna sig åt. En respondent uttrycker:

”Så jag skulle kunna säga med ett ord, det är resurser.”

Just en resursstark kommun framhåller förmånen att kunna arbeta aktivt med krisledningsperspektivet (före-under-efter) och ha särskilda handläggare som en framgångsfaktor. Likaså att genom samverkan, internt inom kommunen och externt med andra myndigheter och med andra organisation, kunna skapa en gemensam lägesbild anses även det centralt ur beredskapssynpunkt.

Många anser att man är begränsad av regelverken för upphandling, medan en respondent uttrycker att det snarare handlar om att ha en bra beställar- och upphandlingsorganisation, så att kommunen får det den krävställt och betalat för.

Ett personligt engagemang har också uttryckts som en förutsättning för att uppmärksamma vikten av beredskap:

”... ser det här utifrån alla livserfarenheter som man har med sig i bagaget. Jag kommer ju från ett land som var i krig. Man såg ju liksom allt vad som kunde ske.”

6.2 Övriga förutsättningar

Vid intervjuerna har vi kunnat identifiera några andra viktiga förutsättningar, som kompletterar bilden ovan. Dessa förutsättningar handlar uteslutande om faktorer att förhålla sig till när livsmedelsberedskapen ska utformas och inte förutsättningar som är avgörande för att kunna arbeta med livsmedelsberedskap. Samtliga bygger på åtgärder som vidtagits av åtminstone någon kommun och som är relevanta i alla kommuner efter lokala anpassningar.

6.2.1 De kommunala resurserna

En prioriteringsproblematik har nämnts flera gånger, det finns många verksamheter som behöver beaktas i krisberedskapsarbetet. Kopplat till detta skiljer det sig avsevärt vilka och hur stora resurser som finns när det gäller beredskapsfrågor. Linköping har en ganska stor säkerhets- och beredskapsfunktion, i andra kommuner kan denna bestå av en person. Detta kan innebära att hårdare prioriteringar behöver göras avseende vilka frågor som hanteras.

En kommun uppger att det som hindrar dem från att titta vidare i frågan är tid och pengar. Detta instämmer man med i en annan kommun:

”Skulle ni fråga mig idag så skulle jag vägra. (skratt) Idag gör jag ingenting utav den saken för jag har tillräckligt mycket.”

I Linköping uttrycker man att det faktum att el produceras i kommunal regi innebär ett rejält tillskott till budgeten, som även kommer beredskapsfunktionen till del. Kontroll över elen torde dessutom vara en tillgång i kris, då man inte är beroende av en extern leverantör. Likaså att kommunen även tillverkar drivmedel. Någon kommun har egen transportkapacitet att kunna använda vid kris.

En kommun påpekar att det måste finnas en bra beställarorganisation för att kunna ställa de rätta frågorna och säkerställa att man får det man betalar för (även nämnt i avsnittet ovan).

6.2.2 Verksamhet i kommunal regi eller marknadsutsatt

I vilken grad kommunen driver måltidsverksamheten i egen regi anser de flesta påverkar vilka beredskapsåtgärder som kan vidtas och hur en kris kan hanteras. Kravställning gentemot privata aktörer, både avseende förebyggande aktiviteter och krishanteringsåtgärder, tillämpas i olika utsträckning. Vissa tillämpar detta

ganska långtgående, medan andra har vaga uppfattningar om hur långt man kan gå:

”Det står i princip bara att de ska tillgodose dem med föda ... Det är någon sorts all-inclusive men det är upp till resmålet att bedöma vad som ingår.”

6.2.3 Livsmedelssektorn i kommunen

Hur livsmedelssektorn i kommunen ser ut påverkar också vilka beredskapsåtgärder som kan vidtas. Vilka typer av livsmedelsaktörer som finns i kommunen skiljer sig åt, ibland finns primärproduktion, andra gånger stora lager, i ytterligare andra en avsevärd storkökskapacitet. I alla kommuner finns förstås livsmedelsbutiker, men i övrigt saknas ofta en heltäckande bild av hur livsmedelssektorn är representerad i kommunen.

6.2.4 Samverkansmöjligheter

De tre ovan listade förutsättningarna spelar även roll för vilka aktörer kommunen kan samverka med. Resurserna i kommunala organisationen varierar stort mellan kommunerna, men också vilka samverkanskanaler som finns mellan kommunala verksamheter. I en mindre kommun kan man uppleva att det är närmare till samarbete rent fysiskt:

”Så tränar man så plötsligt så står kostchefen på cross-trainern ’Vi skulle behöva ta upp det här’... Så på det sättet så tror jag att genom att öppna för diskussion och kanske ställa frågan, hur klarar vi livsmedel vid en kris?”

Enligt avsnittet ovan finns olika typer av livsmedelsaktörer representerade i kommunerna, vissa skulle kunna utveckla dialoger med primärproducenter, andra med grossister och livsmedelsbutiker (såsom Eksjö har gjort).

I Linköping finns många inrättningar med höga krav på säkerhet, såsom universitetssjukhuset och flera skyddsobjekt som tillhör Försvarsmakten. Man har även en tradition av samverkan med privata aktörer för att skapa en gemensam lägesbild. Det är troligt att detta ger förutsättningar för att i dialog utveckla en god beredskap. Kommunen har även nyrekryteringsbas till FRG via sjuksköterskeskolan.

Kommunerna har också i olika grad etablerat samverkan med andra kommuner som är närliggande och/eller kan ha samma problematik.

6.2.5 Befolkningssammansättning

Inte enbart antalet invånare, utan även hur befolkningssammansättningen ser ut i kommunen har kommit upp vid ett flertal tillfällen som något krisberedskapen behöver förhålla sig till. Det kan både handla om grupper som av olika anledningar

kan vara extra sårbara vid en kris eller om grupper som behöver informeras om vilka åtgärder de förväntas kunna vidta själva inför eller under en kris.

Vissa delar av befolkningen kan lätt bli avskärmade, antingen geografiskt eller av andra orsaker (som sociala). Någon kommun har uppgett att det finns en hel del äldre på landsbygden som i normala fall kan förse sig själva med livsmedel, men som i en krissituation skulle behöva hjälp. Det finns också en uppfattning att människor i glesbygden är mer förberedda då störningar inträffar:

”Rent generellt är min erfarenhet att människor som bor lite mer i glesbygd, eller bor på landet, är betydligt mer robusta i alla olika avseenden än de som bor i tätorter eller i värsta fall storstad, för då behöver man hjälp med väldigt mycket. Men som strömmen försvinner eller vattnet tar slut eller något sådant där, ja, det är en del av vardagen.”

Denna uppfattning delas av en annan beredskapssamordnare:

”... de som bor väldigt långt ut på landet så har också väldigt bra beredskap, och det här vet vi ju om att hos dem fungerar det faktiskt mer eller mindre men våra supersvenska lyxinvånare, de som bor inne i centrum de har ingen beredskap.”

Studenter och befolkningsgrupper som inte kan svenska fullt ut har även nämnts när det gäller grupper som normalt inte är beroende av kommunen för sin livsmedelsförsörjning, men som kan behöva beaktas i kris. Å andra sidan finns erfarenheten att människor med ursprung i andra länder har hanterat störningar väl:

”Man är van att faktiskt ta ansvar och flytta på sig. ... Man klämmer ihop sig, man försöker åka till släktingar och vänner som inte finns där där man är utsatt och då gör det att vår mat kommer att räcka något längre för de som är kvar.”

”Men däremot de här områdena där det är mycket invandrare och nyinflyttade, de klagar aldrig. De bryr sig inte för de är så vana i sina hemländer att saker och ting kanske inte fungerar. Då har de beredskap hemma så att de är ju en förebild inom det här. De klarar sig väldigt bra.” (Beredskapssamordnare)

I Norrtälje varierar befolkningen stort över säsong. I stadsdelen Rinkeby-Kista varierar istället antalet och sammansättningen av dem som vistas i kommunen stort över dygnet. Många gånger saknas kunskapen om vilka de individer är, som man eventuellt kan behöva ta ett ansvar för vid en kris.

6.3 Vilket stöd efterfrågas?

Nedan listas mycket kortfattat det stöd som efterfrågats vid intervjuerna (som i några fall även nämnts som förutsättningar). Dessa återfinns mer utvecklade i kapitel 7 och 8.

- Stöd av en myndighet i dialogen om vikten av livsmedelsberedskap med politikerna.
- Ett tydligare uppdrag/ansvar på avseende livsmedelsberedskap.
- En nyansering av den i resultatmålsarbetet föreslagna kaloritilldelningen på 2100 kcal per person och dag vid kris (som det offentligas ansvar att tillgodose, Bilaga 3).
- Informations-/kommunikationsstöd till invånarna avseende det offentligas respektive den enskildes ansvar för att tillgodose sitt livsmedelsbehov vid kris.
- Ett upphandlingsstöd i form av hur långt man kan gå i sin kravställning (utan att bryta mot LoU) och scenarier för att kunna ställa rätt frågor i upphandlingen.
- Någon aktör som kan stödja/initiera forskning och kunskapsuppbyggnad på området.

7 Diskussion

Urvalskriterierna för att kontakta kommunerna var inte baserade på att kommunerna behövde ha ett väl utvecklat livsmedelsberedskapsarbete; vid genomgången av länsstyrelsernas RSA:er söktes efter "livsmedel" generellt. Den representation av medarbetare som beredskapssamordnarna valt att ta med vid intervjuerna speglar till stor del vilka olika ingångar kommunerna har i sitt arbete med livsmedel: det kan bland annat handla om hälsa och kvalitet, ekonomiska aspekter och/eller miljö och hållbar utveckling. Allmänt kan sägas att näringsriktiga livsmedel av hög kvalitet eftersträvas i verksamheterna. Miljöaspekter är viktiga, livsmedlen ska gärna vara ekologiska och/eller närproducerade, en kommun har ett långsiktigt resiliensperspektiv och (åtminstone) en är certifierad enligt ISO 14000.

Det visade sig under intervjuerna att kommunerna i olika omfattning beaktat livsmedelsberedskap: några hade inte funderat speciellt mycket på frågan, andra ansåg sig varken ha ett uppdrag och/eller möjlighet att påverka i någon större utsträckning, då verksamheten till stor del bedrivs i privat regi. Endast i ett par kommuner bedrevs ett systematiskt livsmedelsberedskapsarbete. En kostansvarig för en kommunal verksamhet resonerade kring orsaker till detta, utifrån erfarenheten att måltider generellt värdesätts lågt – att de snarare betraktas som en självklarhet:

"Mat är en servicefunktion som bara ska fungera."

I flera kommuner aktualiserades frågan om livsmedelberedskap i och med intervjuerna, vilket möjligen kan tjäna som inspiration i det fortsatta beredskapsarbetet:³⁹

"Nu går vi in i början på nästa år i ny omgång av risk- och sårbarhetsanalyser och det skulle förvåna mig mycket om de intryck som jag får under den här stunden med er inte kommer att påverka en del av utfallet där. Vi kommer liksom titta ännu mera på kanske den här aspekten." (Beredskapssamordnare)

I det följande resoneras kring intervjuunderlaget utifrån två huvudsakliga delar som behöver utvecklas för att stärka arbetet med livsmedelsberedskap: kommunernas (eventuella) ansvar för livsmedelsförsörjningen respektive konkreta åtgärder som kommunerna kan vidta. Båda dessa delar har tagit avstamp i de förutsättningar och hinder respektive behov av stöd som kunnat utläsas vid intervjuerna (kapitel 6). En viktig förutsättning för flera av kommunerna var just att ansvaret för livsmedelsförsörjningen behövde vara tydligt utpekat. När åtgärder föreslås är det för att ge lite stöd till tanken kring hur man kan angripa uppgiften utifrån de förutsättningar som råder i respektive kommun. Detta behöver beaktas

³⁹ Detta var även reaktionerna utifrån det arbete som bedrevs med seminarieövningar i fem kommuner, vilket beskrivits i Bilaga 3.

av Livsmedelsverket och SKAL i det fortsatta arbetet. Diskussionen knyter också an till några aktuella arbeten avseende krisberedskap generellt och/eller livsmedelsförsörjning som redogörs för i Bilaga 3, som dels kommer att ha betydelse för hur området utvecklas, dels även kan användas som fortsatt stöd för att utveckla just livsmedelsberedskapen.

7.1 Ansvar för livsmedelsförsörjningen

I kapitel 4 framgår att det finns en otydlighet avseende vilket ansvar kommunerna har för livsmedelsberedskapen inom existerande regelverk; vad *ska* kommunerna göra i förhållande till vad *bör* eller *kan* kommunerna göra. I samtliga kommuner ser man att man har ett ansvar för att tillgodose dem som befinner sig i kommunens omsorgsområden med livsmedel. Däremot skiljer sig synen på ansvaret för livsmedelsförsörjning inom det geografiska områdesansvaret, dvs. för dem som vistas i kommunen, från ”*inget*” till ”*såklart har vi ett ansvar*”.

Kommunens ansvar för krisberedskapen generellt regleras inom Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, bl.a. (7 §):

Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

1. *olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,*
2. *de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och*
3. *informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.*

Det ställs inga uttryckliga krav på vilka krishanteringsåtgärder som ska vidtas och det kommunala självstyret innebär att kommunerna har ett stort handlingsutrymme.

Några kommuner har även nämnt att man enligt socialtjänstlagen (2001:453), har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och att det kan innebära stöd med livsmedel vid en kris. Lagen ska bland annat främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, men inte heller i denna framgår tydligt vilka situationer som omfattas.

Det har endast vid ett fåtal tillfällen inträffat något som allvarligt stört livsmedelsförsörjningen, vilket förstås kan få frågan att kännas mindre angelägen att hantera. Som redovisats i avsnitt 4.4 uppfattar respondenterna livsmedelsförsörjningen på olika sätt och anledningarna till detta kan vara flera. Har beredskapsåtgärder redan vidtagits kan försörjningen ju uppfattas som säker.

Å andra sidan kan den medvetenhet om problematiken som lett till att åtgärder vidtagits, innebära att den fortfarande uppfattas som otrygg:

"Alltså, jag säger inte att vi är färdiga på något... man blir aldrig färdig med sådana här frågor... Det är en ständig utveckling på det här och kraven förändras och så vidare." (Beredskapssamordnare)

Tvärtom kan också försörjningssituationen uppfattas som trygg och därmed lämnas utan åtgärd, om det saknas ingående kunskaper om hur den kan inkluderas i risk- och sårbarhetsarbete:

"Nja, det har väl aldrig satts på prov riktigt i det. Inte ens i de scenarioövningar som vi har haft så har man haft livsmedelsaspekten med så mycket." (Beredskapssamordnare)

Det skiljer sig även åt mellan kommunerna i vilket avseende livsmedelsförsörjningen betraktats vid avgivande av svaret. Vissa har fokuserat på de kommunala verksamheten när de gett sitt svar, andra på försörjningen av dem som vistas i kommunen. Svaren ska alltså tolkas med försiktighet och avser att fånga upp den spontana synen på livsmedelsförsörjningen.

7.1.1 Behöver ansvaret förtydligas?

Den vanligaste anledningen till kommunerna inte arbetar mer med livsmedelsberedskap verkar vara att behoven i hård konkurrens måste avvägas mot behov inom andra områden:

"Alltså, vi identifierar de behoven i vår verksamhet där vi behöver kunskap. Det här är ett sådant område där vi saknar kunskap ... Vi måste bara kunna motivera, är det rimligt ens att ta tag i de här frågorna och det är en kritisk verksamhet som är identifierad, så att kritiska verksamheter ska det finnas planer för." (Beredskapssamordnare)

En kommun uppger att det som hindrar dem från att titta vidare på frågan är tid och pengar. En kommun uttrycker att det finns många angelägna verksamheter inom det geografiska områdesansvaret och att man inte kommer att prioritera livsmedelsförsörjning, utan ett tydligare formulerat uppdrag.

"Jag kan väl inte känna att vi har fått något uppdrag att göra det. Så jag har inte riktigt tänkt i de termerna. Får jag uppdraget så är det klart att jag måste börja fundera." (Beredskapssamordnare)

RSA:er och övningar har ändå i flera fall visat att det finns risk för störningar utifrån en rad olika beroenden (el, transport osv.). Redovisningen av kommunernas RSA-arbete regleras genom föreskrifter från MSB, de senaste

trädde i kraft så sent som våren 2015.⁴⁰ Enligt denna ska samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område identifieras och rapporteras. En indikator på kommunens krisberedskapsförmåga är om det finns en beskrivning av planerade åtgärder för att reducera eller ta bort risker och sårbarheter avseende samhällsviktig verksamhet. De nya föreskrifterna pekar också ut livsmedelssektorn som en sektor vari samhällsviktiga funktioner återfinns, vilket möjligen kan bidra till att sätta ljuset på livsmedelsförsörjningen i kommande RSA:er.⁴¹

Det arbete som MSB bedriver avseende resultatmål⁴² för samhällets krisberedskap kan komma att utgöra grunden för och konkretisera ett tydligare ansvar för kommunerna när det gäller livsmedelsberedskap (Bilaga 3: Resultatmål). Målen uppges emellertid i nuläget främst vara till för att stimulera samhällsaktörerna att stärka krisberedskapen. I kommunintervjuerna framkommer det att det i många fall behövs en tydligare styrning för att åtgärder ska prioriteras. Detta överensstämmer med en annan nyligen genomförd undersökning, där det framkom att många aktörer önskar få resultatmålens status vidare utredda. Frågan är om de ska ses som hårda i form av lagstiftning med sanktionsmöjligheter eller mer mjuka i form av riktlinjer och ambitioner.⁴³ Krisberedskapsaktörerna anser där att ett uttalat mål förenklar motiveringen av resurser till verksamhetsområdet.

7.1.2 Vilka ska omfattas av försörjningsansvaret?

Som redan framkommit skiljer det sig mellan kommunerna avseende hur man tolkar ansvaret och för vilka grupper det ska gälla, om det enbart gäller dem i kommunens omsorg eller om det i kris även sträcker sig till dem som vistas i kommunen. I krisberedskapspropositionen resoneras det just kring avvägningen mellan det allmännas och enskilda människors ansvar. Detta baseras på grundsynen att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom:

”Först när den enskilde inte klarar detta längre, kan det bli ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa.”⁴⁴

I Krisberedskapsförordningen⁴⁵ görs bedömningen att resurserna i den inledande fasen i en krissituation i första hand måste riktas till de mest sårbara och utsatta grupperna i samhället och de personer som är i störst behov av samhällets stöd och insatser. I Crismarts undersökning (Bilaga 3: Enskildas ansvar och agerande) anser

⁴⁰ MSBFS 2015:5, se Bilaga 3

⁴¹ Se bland annat MSB620, januari 2014

⁴² MSB, Dnr 2014-2387, 150310

⁴³ Lindgren och Larsson, FOI Memo 5097, 2014

⁴⁴ Prop. 2013/14:144, s 29

⁴⁵ Prop. 2013/14:144

kommunernas krisberedskapssamordnare att fysiskt och psykiskt funktionsnedsatta, asylsökande och nyanlända flyktingar samt sjuka personer har ett mindre ansvar än allmänheten i stort vid en kris. I en relaterad forskningsstudie utförd av Mittuniversitetet uppges att bland annat de som saknar nätverk eller ekonomiska tillgångar kan ha en nedsatt förmåga till ansvarstagande i krissituationer (Bilaga 3: Individens förmåga att ta ansvar). Det senare berörs vid intervjuerna⁴⁶, då äldre på landsbygden och studenter⁴⁷ nämnts som grupper att särskilt beakta i beredskapsplaneringen.

Vidare har MSB i samband med informationsuppdraget sammanställt några studier avseende individens krisberedskapsförmåga (Bilaga 3, Informationssatsningar).⁴⁸ Dessa pekar på att förmågan är något högre hos personer boende i glesbygd än hos personer i tätorter och städer. Förutsättningarna ser också ofta annorlunda ut, exempelvis är det vanligare att det finns alternativa värmekällor på glesbygden jämfört med i en tätort eller stad, vilket också framkommit i några av intervjuerna i denna studie (avsnitt 6.2.5).

I samma redovisning framgår det också att personer som är födda utanför Sverige i allmänhet känner sig mer otrygga än personer födda i Sverige. Nyanlända och befolkningsgrupper som inte kan svenska har också nämnts vid några intervjuer som grupper att särskilt beakta när det gäller kommunens insatser för livsmedelsberedskapen. Ett par respondenter har emellertid erfarenhet av det omvända (avsnitt 6.2.5). Stadsdelen Rinkeby-Kista har erfarenhet av att befolkning med ursprung i andra länder snarare varit mer robusta under inträffade störningar. Under elavbrottet i Rinkeby-Kista kom inte så många människor till de av kommunen iordningsställda uppsamlingsplatserna, utan invånarna löste situationen på egen hand, *"tog sitt ansvar"* som det uttrycktes vid intervjun. I stadsdelen är en majoritet födda i ett annat land, de flesta utanför Europa, eller födda i Sverige av två utrikesfödda föräldrar. Dessa invånargrupp klarade situationen väl, trots att arbetslösheten i stadsdelen är den högsta i staden. Detta kan bero på starka sociala nätverk och eventuellt en vana från sina ursprungs länder att hantera avbrott i livsmedelsförsörjningen.

I tidigare arbeten har det resonats om att vissa grupper kan vara i särskilt behov av tillgång till livsmedel just under krisen. Det kan handla om grupper som är aktiva för att hantera en kris eller grupper som får en större belastning till följd av krisens konsekvenser.⁴⁹ Representanter för dessa grupper, inom räddningstjänst,

⁴⁶ Även om respondenterna inte explicit ombetts att fundera i dessa termer.

⁴⁷ Studenter kan förvisso ha ett nätverk i kommunen, men möjligen inte ett som skulle ha större resurser avseende livsmedel att tillgå. Detta gäller kanske i än högre grad utländska studenter.

⁴⁸ MSB Dnr 2014-1106, 2014-05-16

⁴⁹ Detta framkom i seminarieövningarna med några kommuner, redovisat i Bilaga 3 Hot i livsmedelskedjan.

polis och sjukvård exempelvis, har dock själva inte ansett det befogat att själva bli försedda med livsmedel, medan andra blir utan.

I detta arbete har heller inte personer i behov av specialkost berörts.

7.2 Hur kan kommunerna leva upp till ansvaret?

Oavsett vilka förutsättningar som råder i den aktuella kommunen (kapitel 6), finns det en hel del åtgärder som kan vidtas, ibland för att stärka krisberedskapen generellt och andra gånger med fokus på livsmedelsberedskapen i den mån det prioriteras.

Många kommuner använder RSA:er och övningar för att identifiera sårbarheter och fundera kring hur de ska hanteras. Detta kan föregås eller kompletteras med ”mjukare” angreppssätt som dialog och kunskapsinsatser för att öka viljan till delaktighet - väl utvecklad samverkan framstår som en framgångsfaktor när det gäller god (livsmedels)beredskap.

Utifrån detta kan förslag på åtgärder av en mer praktisk karaktär identifieras. Det kan handla om tekniska åtgärder avseende exempelvis elförsörjning och system för att lokalisera hjälpbehövande eller snarare juridiska, i form av kravställning på leverantörer i avtal. Många åtgärder är specifikt inriktade mot livsmedelsstörningar, medan andra är av nytta vid olika typer av störningar.

I det följande diskuteras några åtgärder, som antingen varit aktuella i flera intervjuer eller som är intressanta av andra anledningar. I Bilaga 5 redogörs för några konkreta åtgärder som de två kommuner (Linköping och Eksjö) som arbetat mest med livsmedelsberedskap vidtagit, som inspiration för eventuellt fortsatt arbete.

7.2.1 Avtal och samverkan

Samverkan ute i kommunerna sker med många olika aktörer och på många olika plan: inom den kommunala organisationen, mellan aktörer i kommunen och mellan kommuner och andra offentliga instanser. Det kan röra sig om alltifrån information om egna beredskapsinnovationer, samordnade inköp med grannkommunen, samverkansorgan med olika krishanterande aktörer (ex. lokala krishanteringsråd), till övningar med länsstyrelse och representanter för nationella myndigheter.

Eftersom mycket av den kommunala verksamheten drivs i privat regi och kommunen även annars är beroende av privata aktörer för leverans av livsmedel mm, har en del diskussioner handlat om hur långt man kan gå i sin kravställning

vid upphandling. Stockholms stad resonerar även kring hur långt ”bak” i leden det är hanterbart att gå i kravställandet:

”Vi tecknar avtal med några leverantörer och säkrar de leverantörernas underleverantörer, mycket mer än så tror jag inte att kommunen ska göra. Och att de hela tiden har avtalat med olika livsmedel då, om riset tar slut, vart ringer du då och om köttet tar slut, vart tar du då och om kycklingen tar slut, vart tar du då? Grönsakerna... det borde ligga på leverantören.”

Ett ”från jord till bord-resonemang” (inklusive eltilllförsel, IT-) avseende alla produkter bedöms bli för svårt att hålla ihop med så många beroenden att en beroendekarta blir omöjlig att hålla uppdaterad. En rimlig avgränsning bedöms vara till andra ledet i livsmedelsleveranserna. Detta skulle kunna vara att kravställa att leverantörers underleverantörer ska göra risk- och sårbarhetsanalyser.

I Vallentuna resonerar man kring behovet av avvägningar när det gäller kostnaden för beredskapen vid upphandling:

”... om man sätter upp ett sådant skall-krav också, och om jag förstår det här rätt, att då ska det finnas en beredskap. De ska ha i lager för att vi ska kunna få, då kostar ju det, vilket vi då hela tiden sitter och betalar för i det generella...”

Samtidigt lyfts möjligheten att börja ställa krav som inte innebär fördyringar, andra krav än extra lager och extra kapacitet, som exempelvis att kräva att leverantörerna har en krisplan och att de är insatta i kommunens krisplan.

I MSB:s resultatmålsarbete uppmärksammas just det faktum att stora delar av viktiga samhällsfunktioner ägs, bedrivs eller förvaltas dock av privata aktörer, vilket innebär att även de måste involveras i arbetet med att uppnå föreslagna resultatmål. Ett sätt att involvera privata aktörer är just via offentlig upphandling där offentliga aktörer kan ställa krav på privata aktörer. Några kommuner efterfrågar dock ett stöd när det gäller upphandling och avtalsskrivande med hänsyn lagen om offentlig upphandling (2007:1091) om man börjar ställa för långtgående krav. Vid en intervju nämndes att det finns ett upphandlingsstöd på SKL och på Konkurrensverket. På MSB pågår dessutom ett arbete med att ta fram en vägledning för robust upphandling av samhällsviktig verksamhet under 2015, riktad mot kommunal verksamhet (Bilaga 3: Robusta upphandlingar). Det nämns även att funktionsvisa vägledningar, riktade mot samhällsviktiga funktioner ska utarbetas.

Resultaten från intervjuer i MSB:s arbete överensstämmer med resultatet från denna studie; det finns en avvägningsproblematik när det gäller robusthet kontra pris och en osäkerhet hur långt man kan gå i sin kravställning utan att det blir diskriminerande. MSB:s pågående arbete med en vägledning torde bli ett värdefullt underlag för kommunernas beredskapsarbete.

7.2.2 Initiativ för tillgång till livsmedel i kris och krismenyer

Det avtal som Eksjö kommun har slutit med livsmedelsbutiker för tillgång till livsmedel vid kris har nämnts tidigare i rapporten. I ”Gotlandsprojektet” (Bilaga 3: Kunskapssammanställning) har det genomförts en inventering av livsmedelstillgången på ön och hur man kan använda livsmedlen i händelse av ett transportstopp till och från ön. Man har även undersökt lagrummet för att sälja eller distribuera livsmedel utanför de vanliga kanalerna.⁵⁰

En åtgärd som vidtagits i Eksjö är att ta fram en krisplan för hur köken kan användas och tillagning förflyttas om något kök går ner. Liknande åtgärder föreslås i den vetenskapliga litteraturen (Bilaga 3: Kunskapssammanställning). Även lokal och småskalig produktion som Eskilstuna nämner, har historiskt varit framgångsrikt för att ersätta bortfall i den ”ordinarie” livsmedelsförsörjningen enligt erfarenheter som återfunnits i den vetenskapliga litteraturen.

Krisplaner och krismenyer är åtgärder som utgår från det befintliga och inte kräver extra kapacitet. Dessa torde kunna utarbetas av alla kommuner med en relativt liten arbetsinsats, speciellt då det finns underlag att utgå ifrån. I någon kommun har detta dessutom funnits tidigare, men fallit i glömska i avsaknad av inträffade händelser av stor omfattning.

7.2.3 Synergier och win-win

I en intervju påtalas svårigheten att visa säkerhetsarbetets effekter i ekonomiska termer. Det kan tvärtom upplevas som väldigt kostsamt om det handlar om exempelvis extra kapacitet, som kanske sällan behöver utnyttjas. Ett sätt att minska den upplevda (och faktiska) kostnaden är att utnyttja synergier. I flera fall har åtgärder nämnts, som inte i första hand syftar till ökad beredskap, men som ändå kan verka i den riktningen. En inriktning mot fler tillagningskök istället för mottagningskök och en omlastningscentral i kommunal regi har motiverats av miljö-, kostnads- och/eller kvalitetsskäl. Dessa kan även om de används rätt fungera som beredskapsåtgärder och bidra med redundans. Närodlad livsmedelsproduktion, som uppmuntras av miljöskäl, kan indirekt ge positiva effekter på livsmedelsberedskapen genom förekomsten av lokalt producerade livsmedel.

Det kan också handla om att hitta ”win-win”-lösningar mellan aktörer, såsom de avtal som Eksjö kommun skrivit med livsmedelsbutikerna. Kommunen får då tillgång till livsmedel, samtidigt som handlarna får avsättning för sina varor, vilket kanske inte skulle skett annars vid exempelvis elavbrott:

⁵⁰ Däremot har man än så länge inte slutit avtal med eventuella aktörer.

”ändå de kan ju som livsmedelshandlare, vid en kris, så är det att om det blir strömlöshet och kallt och mörkt, samtidigt som det blir att de kan inte ha kunderna i mörka lokaler och så. Och så blir det ju kommunikationsavbrott för betalssystem.”

En annan åtgärd skulle kunna vara att utöka de avtal som redan finns. Exempelvis har Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning ett krisavtal med Kista Galleria avseende evakueringsutrymmen och reservkraft. I gallerian finns också flera restauranger. Man skulle kunna undersöka möjligheterna att utöka detta avtal avseende livsmedel.

När det gäller det långsiktiga perspektivet på livsmedelsförsörjningen uttrycker Eskilstuna att:

”Det gäller att kombinera hållbarhet med attraktiva affärsmöjligheter.”

En av de intervjuade beredskapssamordnarna har påtalat vikten av att attrahera invånare och att kunna visa upp ett omfattande trygghetsarbete är en viktig del i detta.⁵¹

Kommuner måste visa att de är en bra kommun att bo i för attraktionskraft.”

Flera kommuner har trygghet och säkerhet som viktiga hörnstenar i sin vision. Det kan också komma krav (från försäkringsbolag) på att kommunen aktivt ska hantera olika risker. En samverkan med krisberedskapsfunktionen i olika initiativ som rör livsmedel kan bidra till att beredskapen förstärks inom redan planerade åtgärder eller bidra till att bredda underlaget inför beslut om åtgärder.

7.2.4 Informationsinsatser om ansvar och förväntningar

Speciellt i avsaknad av tydliga nationella krav och lagrum avseende den enskildes ansvar, blir det viktigt att informera om förväntningar på att och hur den enskilde själv kan förbereda sig för eventuella kriser. Flera kommuner nämner att de delat ut broschyrer till hemmen, nästan alla har information på hemsidan. Några av de tillfrågade har funderingar på att göra kompletterande informationssatsningar, för att nå ut till flera/andra grupper.

Flertalet kommuner vill förmedla att den enskilde har ett ansvar för sin egen krisberedskap. I flera studier, både svenska och internationella (Bilaga 3) finns emellertid erfarenheter eller indikationer på att de flesta hushåll inte har några större mängder livsmedel hemma eller alternativa möjligheter för tillagning. Några kommuner har också identifierat vilka grupper som kan vara extra utsatta vid en kris.

⁵¹ Bland annat har WHO har en certifiering som ”A Safe Community”, som vissa kommuner hänvisar till på sin hemsida. Certifieringen innebär en förpliktelse att arbeta systematisk med skadeförebyggande arbete enligt ett antal indikatorer.

Landsortsbor anses ha större motståndsförmåga vid kris, med tillgång till egna livsmedelsförråd och alternativa värme- och tillagningsmöjligheter, medan det ser annorlunda ut i storstaden. En kommunrepresentant uttrycker att:

”När vi har haft avbrott i el och vatten och såna, vilka som klagat mest, det värsta vi har hört det är de här nya lyxområdena som är uppbyggda, alltså de klagat på en gång, de tänker aldrig att det ska bli avbrott och så.

Det sista citatet får illustrera vikten för kommunen att vara förebyggande och tydlig i sin information om synen på sitt eget och den enskildes och att denna information sprids i genomtänkta kanaler för att skapa rimliga förväntningar.

8 Slutsatser och fortsatt arbete

I studien har framkommit att frågan om livsmedelsberedskap ofta är ny hos kommunerna. Diskussionerna vid intervjutillfällena har upplevts som en väckarklocka som satt ljuset på utmaningar som ansvariga kan behöva förhålla sig till. De har även bidragit till att ökat dialogen mellan berörda inom kommunen:

”Jag ska träffa mina kökschefer i eftermiddag så jag ska berätta det här för dem.”
(Kostansvarig)

Man kan utläsa två huvudorsaker till att krisberedskap avseende livsmedelsförsörjning (i förekommande fall) inte hanterats:

- frågans betydelse har inte lyfts fram i inträffade händelser eller i beredskapsarbetet
- vid prioritering mellan olika verksamheter anses annat vara mer angeläget (i brist på ett tydligt uppdrag)

Det upplevs en otydlighet avseende vilket ansvar som kommunerna har för livsmedelsförsörjningen inom existerande regelverk. Utan en tydlig styrning riskerar livsmedelsberedskapen att bli eftersatt till förmån för andra områden. Även tidigare studier (Bilaga 3: Kunskapssammanställning) har identifierat ett behov av att tydliggöra försörjningsansvaret och vad som ska göras för att leva upp till detta.

Denna studie bekräftar och fördjupar de resultat som erhållits i tidigare uppdrag från Livsmedelsverket och fyller några av de kunskapsbehov som där uttryckts, bland annat att närmare undersöka vilken beredskap som finns hos olika aktörer för att hantera störningar eller större kriser i livsmedelsförsörjningen. Detta arbete påbörjades i och med den i Bilaga 3: Kunskapssammanställning beskrivna seminarieriet hos fem kommuner, men har här fördjupats framför allt när det gäller att identifiera förutsättningar och behov av stöd i det fortsatta beredskapsarbetet.

8.1 Förslag till fortsatt arbete

Utifrån svaren som redovisats i avsnitt 6.3 avseende vilket stöd som efterfrågas, samt några reflektioner som gjorts i framför allt föregående kapitel, ges nedan några förslag till fortsatt arbete. Det är inte självklart Livsmedelsverket och SKAL som ska genomföra samtliga delar, utan det handlar snarare om områden dessa aktörer kan driva på och ge stöd till:

- ***Det offentliga ansvar för livsmedelsförsörjning behöver tydliggöras***, inom/utöver det geografiska områdesansvaret. Här pågår resultatmålsarbetet på MSB, men det behöver göras känt i kommunerna

och dess tyngd behöver klargöras. Det bör beskrivas vilka grupper beredskapsåtgärderna ska omfatta och med vilken ambition avseende tidsförhållanden och innehåll. SKAL kan ha en roll avseende detta, både att bidra med kunskap och synpunkter och att förmedla resultatet.

- Några kommuner har uttryckt att det krävs en politisk acceptans för om kunna arbeta vidare med livsmedelsberedskap, om ansvarsfrågan inte skulle tydliggöras enligt ovan. Tyngden skulle öka om en myndighet kunde *stödja dialogen med politikerna*.
- Inriktningen på 2100 kcal per person och dag som föreslagits i resultatmålsarbetet har ifrågasatts, dels utifrån att det skulle innebära alltför högra krav på bland annat lagringsresurser i en folkrik kommun, men kanske främst för att man anser att friska vuxna under en begränsad tid klarar sig på betydligt mindre. *En differentiering av kaloritilldelningen* bör i så fall göras av experter på området.
- Kopplat till ovanstående behöver krisberedskapens inriktning bli tydlig för kommuninvånarna. I annat fall riskerar belastningen på de krishanterande organisationerna bli onödigt hög då invånarnas förväntningar på det offentliga stödet kanske inte uppfylls om en störning skulle inträffa. Genom ytterligare *informationsinsatser* kan förväntningarna på den enskilde bli tydligare. MSB har arbetat med detta i ett par år och det finns en poäng i att följa och stötta utvecklingen. Information bör vara målgruppsanpassad till både innehåll och kanal.
- I den mån kommunerna åläggs att uppnå en målsättning för livsmedelsberedskapen behövs *relevanta övningsupplägg med scenarier* för identifiera sårbarheter i livsmedelsförsörjning i ett före-, under-, efterperspektiv. Det har framkommit att i några kommuner har störningar i livsmedelsförsörjningen identifierats som sekundär effekt till någon annan händelse, medan andra inte har identifierat denna fråga.
- Vikten av *kompetens om krisberedskap hos upphandlingsfunktionen* har understrukits. Även här har scenarier efterfrågats för att kunna ställa rätt frågor vid upphandling. Dessa skulle kunna komplettera och testa det stöd som kan fås från Konkurrensverket och MSB avseende robust upphandling.
- När det gäller idéer och initiativ för att öka livsmedelsberedskapen finns det stor kreativitet och det finns mycket att lära av varandra mellan kommunerna. Detta skulle kunna sänka trösklarna för att komma igång med beredskapsarbetet, framför allt när man kan se synergier med andra pågående processer. SKAL kan erbjuda *fora för kunskapsutbyte och –inhämtning*. Det har även efterfrågats någon aktör som kan *stötta forskning och kunskapshöjning* på området.

- I avsnitt 1.2.2 konstaterar vi att vad som avses med god livsmedelsberedskap inte är definierat (oss veterligen). Kopplat till ovanstående förslag skulle en **checklista eller handledning** över vad som bör beaktas, vilka aktiviteter som kan genomföras och/eller vilka åtgärder som kan vidtas kunna vara ett värdefullt bidrag för att underlätta arbetet.
- Samverkan har beskrivits som en framgångsfaktor. Förutom utbyte av erfarenheter från framgångsrika samverkansformer behövs **en lägesbild över de lokala livsmedelsaktörerna**, oavsett om kommunerna får ett mer uttalat ansvar för livsmedelsförsörjningen eller om det kan betraktas som ett samordningsansvar (som det geografiska samordningsansvaret). Någon kommun har försökt kartlägga detta, men upplever att det kan vara svårt med datatillgången och helheten. Ett metodförslag för systematisk kartläggning av livsmedelsaktörer i kommunen skulle avlasta kommunerna.
- Frivilliga resursgrupper har inte nämnts i någon större omfattning när det gäller beredskapsarbetet. Kommunerna bestämmer själva om de ska använda sig av FRG och vilka kompetenser den ska innehålla.⁵² Ett område att titta närmare på skulle kunna vara **kommunernas användning av FRG**. En kartläggning av vilka kompetenser och färdigheter som vore önskvärda med hänsyn till några beskrivande kommunparametrar kopplat till livsmedelsförsörjning kunde vara ett av verktygen för att bidra till en stärkt livsmedelsberedskap kring.
- Det stora beroendet av transporter har också understrukits i flera arbeten. Framför allt bland dem som kommit lite längre avseende livsmedelsberedskap har tillgången till drivmedel lyfts som centralt för livsmedelsförsörjningen, för transport, men även för reservkraft för tillagning/kyllning och för livsmedelsproduktion. Det har efterlysts **ett nationellt upphandlingsstöd för drivmedel** att användas i krissituationer, såsom störningar i livsmedelsförsörjningen. Här kan SKAL fundera på ett möjligt upplägg, samt identifiera och stötta rätt instans för hanteringen.
- Beredskapsperspektivet skulle också kunna knytas till och **förstärka de regionala livsmedelsstrategierna** som är under utarbetning på flera håll (Bilaga 3:). I någon av dessa nämns beredskapsperspektivet, men det är i nuläget främst andra faktorer som är i fokus (regional utveckling, ekonomisk utveckling och näringslivsutveckling).⁵³Där skulle SKAL kunna vara en länk.

⁵² Se vidare MSB:s hemsida, FRG Frivilliga resursgrupper, https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/KBM/Frivilliga%20resursgrupper.pdf

⁵³ Forsström & Jönsson, s. 57.

9 Referenser

9.1 Artiklar, rapporter, förordningar mm

Asp, V: Enskildas ansvar och agerande vid kriser, offentliga aktörers bedömningar, Crismart, FHS 96/2014, 2015-02-05

Debastiani, S.D. och Strine, T. W. 2012. Household Preparedness for Public Health Emergencies -- 14 States, 2006-2010. MMWR: Morbidity & Mortality Weekly Report. 9/14/2012, 61 (36).

Endres A.B. och Endres J.M. 2009. Food and drug law journal, 64 (2) 405-439.

Engqvist, J, Wennerström, M: SRSA: Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys, En metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan, Livsmedelsverket, 2014

Eskilstuna kommun och Stockholm Resilience center, Resiliensanalys av Eskilstunas livsmedelsförsörjning: Dokumentation från workshop 1, 9-10 juni

FEMA Federal Emergency Management Agency, Are you ready? An in-depth guide to citizen preparedness (IS-22), 2002

Forsström, E, Jönsson, M: Regionala livsmedelsstrategier. En kartläggning av regionala livsmedelsstrategier i Sverige, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien och Kommittén för Lönsam Uthållig Primärproduktion (LUPP), 2015

Förordning 2009:1426 med instruktion för Livsmedelsverket, Landsbygdsdepartementet, 2009-12-03

Galvin, J. 2013. Are you prepared? Popular Mechanics. 190 (4) 54-63.

Johansson, B, Carlsson-Kanyama, A, Lindgren, J: Klimatförändringarna och livsmedelsförsörjningen, FOI Memo 3580, 2011-05-30

Jordbruksdepartementet, Projekt BLOD – beredskap inom livsmedel och dricksvatten, 2009-03-03

Kai T., Ukai T., Ohta M., Pretto E. 2009. Hospital disaster preparedness in Osaka, Japan. Prehospital and disaster medicine, 9, 29-34.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, Justitiedepartementet, 2006-06-01

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, Socialdepartementet, 1993-05-27

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, Justitiedepartementet, 2007-11-22

- Lindgren, J, Fischer, G: Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv, Livsmedelsverket, 2011
- Lindgren, J, Fischer, G, Östensson, M: Hot i livsmedelskedjan, dokumentation av arbetsmöte 11 februari, FOI Memo 3560, 2011-03-15
- Lindgren, J, Larsson, P: För- och nackdelar med de föreslagna resultatmålen för försörjning av dricksvatten, livsmedel och värme, FOI Memo 5097, 2014-10-24
- Livsmedelsverket, Inrättande av samrådsgrupper för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjning, dnr 1345/2010, 2010-11-25
- MSB, Årsredovisning 2012, MSB537 - februari 2013
- MSB, Inriktning informationsuppdrag 2014, dnr 2014-1106, 2014-05-16
- MSB, Robusta upphandlingar – Ett delprojekt inom ramen för genomförande av Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, Delrapport steg 1, dnr 2014:1850, 2014-12-11
- MSB, Väglednings för samhällsviktig verksamhet, MSB620, januari 2014
- MSB, Årsredovisning 2014, MSB814 - februari 2015
- MSB, Resultatmål, Förslag till målstruktur och mål inom fem områden, MSB dnr 2014-2387, 150310
- MSB, Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, MSBFS 2015:3
- MSB, Föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser, MSBFS 2015:5
- MSB, Individens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet: Särskilt utsatta grupper, MSB836 - April 2015
- Nozue M. Ishikawa-Takata, K., Sakuru N., Sako K., Tsuboyama-Kasaoka, Nobuyo N. 2014. Stockpiles and food availability in feeding facilities after the Great East Japan Earthquake. *Asia Pacific journal of clinical nutrition* 23.2 (2014): 321-330.
- Okänd författare. 2007. Survey: Coastal residents may not be prepared for hurricanes. *Bulletin of the American Meteorological Society*, 88 (10) 1523-1523.
- Orchiston C. 2011. Seismic risk scenario planning and sustainable tourism management: Christchurch and the Alpine Fault zone, South Island, New Zealand. *Journal of Sustainable Tourism*, 1-21
- Regeringens proposition 2013/14:144 Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling ("Krisberedskapspropositionen")

Regeringsbeslut 2010-03-04, Uppdrag om inrättande av samrådsgrupper eller råd för samordning av krisberedskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjningen, Jo2010/889

Regeringsbeslut 5, 2011-12-20

Regional risk- och sårbarhetsanalys för Dalarnas län 2013, Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2013. Rapport 2013:26

Regional risk- och sårbarhetsanalys för Gävleborgs län 2013, Länsstyrelsen i Gävleborg. Rapport 2013:17.

Regional risk- och sårbarhetsanalys för Hallands län 2013. Länsstyrelsen i Hallands län, 2013. Meddelande 2013:23.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, regeringsbeslut 5, 2011-12-20

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringsbeslut 13, 2013-12-19

Risk-och sårbarhetsanalys Skåne län 2013, Länsstyrelsen i Skåne, 2013:15

Stenström, M: Förslag till ny roll för Livsmedelsverket vid kris i livsmedelsförsörjningen, FOI Memo 3156, 2010-05-05

Stenström, M: Morfologisk analys i grupp. En personlig handledning, FOI-R--3215—SE, 2011

Subaiya, S., Moussavi, C., Velasquez, A. and Stillman, J. 2014. A Rapid Needs Assessment of the Rockaway Peninsula in New York City After Hurricane Sandy and the Relationship of Socioeconomic Status to Recovery. American Journal of Public Health. 104 (4) 632-638.

Veibäck, E, Fischer, G, Östensson, M, Lindgren, J: Krishantering vid livsmedelsbrist, FOI Memo 3868, 2012-01-12

Wang Z-X. 2013. A genetic algorithm based grey method for forecasting food demand after snow disasters: an empirical study. Natural Hazards, 68(2) 675-686.

Yin, Robert K. (2006). Fallstudier: design och genomförande, Liber, ISBN 9789147086436

9.2 Websidor (i urval)

Kommungruppsindelning 2011, Sveriges kommuner och landsting (SKL), <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>, hämtad 2015-05-21

FAO, Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation, Food and Agriculture Organization of the United Nations), <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>, definition av food security, hämtat 2015-05-29

Webbplatsen Säkerhetspolitik.se som drivs och förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, beskriver bland annat olika krisbegrepp, <http://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Vad-ar-en-kris/>, hämtat 2015-15-14

Livsmedelsverkets hemsida, nordiska näringsrekommendationer, http://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/energi-kalorier/? t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCfg%3d%3d& t_q=kalori& t_tags=language%3asv%2csiteid%3a67f9c486-281d-4765-ba72-ba3914739e3b& t_ip=150.227.15.253& t_hit.id=Livs Common Model PageTypes ArticlePage/ 25fcc18f-3bc1-4a39-a59a-f15e5de4c59e_sv& t_hit.pos=1, hämtat 2015-05-14

För certifiering som *International Safe Community* enligt WHO (Världshälsoorganisationen), finns ett Certifying Centre inrättat vid Karolinska Institutet, http://www.ki.se/csp/index_en.htm, hämtat 2015-08-07

Bilaga 1: Intervjuguide

I utskicket inför intervjuer angavs att de som kan svara på frågor kring förutsättningar för livsmedelsberedskap kan finnas inom flera olika områden/verksamheter, ex vis:

- Krisberedskap
- Kontinuitetsplanering/hantering
- Varuförsörjning
- Upphandling
- Kostansvariga

Intervjuguiden nedan är utformad för att stegvis leda in på alltmer utmanande frågor.

Del 1 – Den intervjuades roll, funktion, titel och bakgrund

- Namn
- Titel
- Organisatorisk hemvist
- Roll/funktion/ansvar
- Bakgrund
- Hur länge i organisationen?

Del 2 – Kommunens livsmedelsförsörjning

- Hur ser försörjningen av livsmedel ut i kommunen i stora drag?
 - Egna verksamheten
 - Befolkningen, övriga som vistas i kommunen
 - Några speciella karaktärsdrag på livsmedelsförsörjningen som skiljer den från andra kommuner?
- Hur uppfattar ni er egen livsmedelsförsörjningssituation? (utsatt, exceptionell, sårbar, trygg)
- Har det inträffat störningar i livsmedelsförsörjningen?

Del 3 – Förutsättningarna för att bedriva krisberedskapsarbete riktat mot livsmedelsförsörjning i kommunen

- Har kommunen ett eget ansvar för innevånarna i kommunen när det gäller livsmedelsförsörjning?
 - Har kommunen det ansvaret för alla som vistas i kommunen?
 - Vad gör man för att möta det ansvaret? (Finns det livsmedel till alla? Finns det varuförsörjningsplaner?)
 - Beaktas störningar i livsmedelsförsörjningen i planeringen?
 - I planeringen av den egna verksamheten (interna processer, regleringar, praxis)
 - Hanteras beroendet av andra aktörer? (ex vis genom avtal leverantörer)
- d. **Nej,**
- i. Finns behov av att arbeta med det?
 - ii. Varför inte?
 - iii. Varför arbetar man inte med beredskap inom just livsmedelsförsörjning?
 - iv. Vad hindrar er att arbeta med beredskap inom livsmedel?
- e. **Nja, delvis**
- i. På vilket sätt arbetar ni med beredskap inom livsmedelsförsörjning?
 - ii. Gäller det försörjning till alla grupper i samhället?
 - iii. Varför inte?
 - iv. Vad hindrar er att gå vidare?
- f. **Ja det gör vi...**
- i. På vilket sätt arbetar ni med beredskap inom livsmedelsförsörjning?
 - ii. Gäller det försörjning till alla grupper i samhället?
 - iii. Vilka hinder har ni mött?
 - iv. Vilka svårigheter ser ni?
 - v. Hur kom ni hit?

vi. Viktiga förutsättningar för att kunna arbeta som ni gjort?

Del 4 – Vilket stöd skulle ni behöva för att kunna arbeta/arbete mer med dessa frågor

- Från myndigheter?
- Från privata aktörer?
- Övrigt stöd?

Del 5 – Har vi missat något?

Har vi missat något? Är det något viktigt som vi borde fråga om?

Bilaga 2: Respondenter

Intervjuer genomfördes med följande kommuner och deltagande funktioner:

<i>Kommun</i>	<i>Deltagande funktioner</i>	<i>Intervjuform</i>	<i>FOI</i>
Vallentuna	Beredskap, upphandling, kostansvariga för verksamheter	Gruppintervju	Malin Östensson Johan Lindgren
Upplands Väsby	Beredskap, upphandling, folkhälsosamordnare	Gruppintervju	Malin Östensson Lena Molin
Linköping	Beredskap	Intervju	Lena Molin
Eksjö	Beredskap	Intervju	Malin Östensson Lena Molin
Norrtälje	Beredskap	Telefonintervju	Malin Östensson
Eskilstuna	Beredskap, miljöstrateger	Gruppintervju	Malin Östensson
Västerås	Beredskap	Intervju	Malin Östensson
Stockholms stad	Beredskap	Intervju	Lena Molin
Rinkeby-Kista SDF	Beredskap, upphandling, verksamhetsansvariga, kock	Gruppintervju	Malin Östensson Lena Molin

Bilaga 3: Kunskapssammanställning

I denna bilaga redovisas arbeten och erfarenheter som har beröring med och är av vikt för denna studie. Inledningsvis redovisas resultatet av en sökning i vetenskaplig litteratur, av främst internationella erfarenheter av livsmedelsberedskap på lokal/regional nivå. Därefter redovisas de arbeten som Livsmedelsverket under ett antal år initierat avseende livsmedelsförsörjning och -beredskap. Påföljande avsnitt redogör för några aktuella arbeten avseende samhällets krisberedskap. Dessa har betydelse framför allt för de behov av stöd i beredskapsarbetet som framkommit under intervjuerna. Avslutningsvis redovisas den kartläggning Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Kommittén för Lönsam Uthållig Primärproduktion (LUPP) har gjort avseende regionala livsmedelsstrategier.⁵⁴

Resultaten dessa arbeten jämförs med resultaten från denna studie i kapitel 7.

Vetenskaplig litteratur⁵⁵

Som en del av arbetet gjordes en litteratursökning med nyckelorden: *food security, local responsibilities/food preparedness/crisis/measures/food policy strategy*.⁵⁶ Sökningarna avgränsades till händelser i nutid, dvs. under 1900-talet i den rika delen av världen. Sökningen gav 108 artiklar, men efter genomläsning av sammanfattningarna för varje artikel bedömdes tio ha relevant innehåll i det att de diskuterade konsekvenserna på lokal nivå av en störning av livsmedelstillförseln och möjliga beredskapsåtgärder. Nedan görs en kort sammanfattning av dessa artiklar.

Ett exempel på hur man kan förbereda sig på att klara livsmedelstillförseln vid extremt väder kommer från Kina, där snö och kyla år 2008 orsakade stora störningar i de södra och centrala delarna av landet. Wang (2013) föreslår en metod för att beräkna behovet av tre olika grönsaker i områden som isolerats av snö, för att på det sättet få en optimal beskrivning av vilka varor som behöver föras in för att upprätthålla en acceptabel nivå på livsmedelsintaget.

Även Orchiston (2011) diskuterar livsmedelsberedskap avseende områden som lätt kan bli isolerade, med fokus på turistområden. Som exempel ges ett område för naturturism i Nya Zeeland, där jordskalv är vanliga och skulle kunna få stora konsekvenser för bl.a. livsmedelsförsörjningen i området. Med hjälp av ett antal

⁵⁴ Forsström, Elvira & Jönsson, Maria, 2015

⁵⁵ Litteraturgenomgången är utförd av Annika Carlsson-Kanyama, FOI

⁵⁶ Sökningar gjordes i CSA-databasen Social Sciences Collection (leverantör Proquest) och även i Academic Search Premier, Military & Government Collection, ISTRC- International Security & Counter Terrorism Ref. Center (leverantör EBSCO).

scenarier utvecklas konsekvenserna av ett jordskalv, vilka bland annat kan bli isolering i flera dagar i de mest avlägsna områdena till följd av förstörda vägar. Turister kan också bli strandsatta på vägarna utan möjlighet att förflytta sig. Livsmedlen i områdets turistanläggningar, där tusentals turister kan befinna sig under högsäsong, skulle ta slut efter 1,5 dagar enligt artikeln eftersom allt levereras ”just in time”. Eftersom elen antagligen inte skulle fungera skulle kylvaror i lokala affärer bli förstörda redan efter en dag. Orchiston för därför fram att planering för att minska risken för allvarliga konsekvenser vid naturkatastrofer bör ingå då man tillhandahåller koncept för hållbar turism.

I en artikel från Japan (Nozue m.fl., 2014) redovisas en undersökning av vilka livsmedelslager som fanns tillgängliga i de drabbade delarna av landet efter jordbävningen år 2011. Enligt de enkätsvar från nutritionister i området hade 69 % av alla storkök i området ett livsmedelslager och rekommendationen för framtiden är att fortsätta bygga upp livsmedelslager vid varje storkök samt att uppdra åt dessa att planera omsättning och utbytbarhet för att maximera livsmedelssäkerheten i händelse av katastrof. Enligt samma källa rekommenderar japanska regeringen ett livsmedelslager som klarar ca 2 veckors förbrukning på storkök som serverar t.ex. sjukvård och äldreomsorg.

Från Japan kommer också en studie av livsmedelsberedskapen på sjukhus (Kai m.fl. 1994). Här framgick att endast 15 % av sjukhusen hade egna livsmedelslager som kunde användas i händelse av kris. 83 % av sjukhusen sa att de inte kunde laga till måltider om gasleveranserna inte fungerade, vilket mycket väl skulle kunna hända vid t.ex. en jordbävning. Rekommendationen i denna artikel är att sjukhus i Japan bör utveckla egna beredskapsplaner.

Från USA kommer några analyser avseende livsmedelsberedskapen i hemmen. Pyles m.fl. (2008) har utfört en studie av hur invånare i New Orleans, som drabbades av orkanen Katrina, klarade av sin livsmedelsförsörjning fr.o.m. dagen före orkanen till ca en vecka senare när de blev evakuerade. Subaiya m.fl. (2014) har studerat bl.a. tillgången till livsmedel bland olika typer av hushåll efter orkanen Sandys framfart under hösten 2012. I USA rekommenderar myndigheterna hushåll att ha livsmedel hemma så de klarar sig i tre dygn (FEMA, 2002), vilket också de hushåll som undersöktes i en studie av DeBastiani och Strine (2012) hade. Emellertid publicerades 2007 en undersökning i Bulletin of the American Meteorological Society (okänd författare), som visade att ett signifikant antal av de amerikanska hushåll som bor nära kusten inte har tillräckligt med livsmedel hemma för att klara effekterna av en orkan. Galvin (2013) har dock ett annat perspektiv på beredskap och anser att alla hushåll bör ha ett livsmedelslager som räcker i fyra veckor hemma för att klara framtida kriser.

Andra studier behandlar hur man historiskt kunnat producera stora mängder livsmedel genom småskalig produktion. Endres och Endres (2009) lyfter fram att man i USA kunde producera 40 % av nationens behov av grönsaker genom trädgårdsodling under andra världskriget. Man gör också en analys av de lagar och

regler som användes i USA för att uppmuntra trädgårdsodling. Ett annat exempel är Kuba, där man lyckades utveckla lokalt och småskaligt jordbruk som ersatte de subventionerade importerade livsmedelsprodukterna efter Sovjets kollaps i början av 1990-talet.

Livsmedelsverkets initiativ

Livsmedelsverket har under det senaste decenniet initierat och drivit en rad arbeten med relevans för livsmedelsberedskapen för kortare kriser.

Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys

Nyligen redovisades den första sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalysen för livsmedelssektorn i rapporten SRSA: Sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalys, En metodutveckling med utgångspunkt i livsmedelskedjan. Arbetet har drivits av Livsmedelsverket i samarbete med Jordbruksverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA). I analysen identifieras livsmedelssektorns funktioner som *trygga leveranser* och *säker mat*. Hot mot dessa och förmågan att stå emot dessa hot bedöms, tillsammans med åtgärdsförslag för att stärka förmågan.

Utifrån den kunskapsinhämtning som gjorts framkom ett behov av att tydligare identifiera vilka offentliga aktörer i Sverige som har försörjningsansvar. I relation till detta föreslås också en översyn över hur dessa aktörer arbetar med upphandling för att matleveranser ska vara tryggade även i kris. Det stora beroendet av transporter understryks.

Gotland utan livsmedelstransporter

Just konsekvenserna av ett transportstopp undersöks i en pågående studie som Livsmedelsverket tagit initiativ till. I studien antas att Gotland spärras av under en tid. Deltagarna kommer från olika delar av Region Gotland, länsstyrelsen på Gotland samt andra offentliga och privata aktörer som har en funktion antingen avseende livsmedelssektorn eller avseende krisberedskap. Deltagarna har fått inventera sina verksamheter, identifiera effekter på livsmedelsförsörjningen och möjliga lösningar. Arbetet drivs utifrån tre tematiska frågeställningar: tillgången till livsmedel, behovet av livsmedel samt samhällets åtgärder i den uppkomna situationen. Det har bland annat genomförts en inventering av livsmedelstillgången på ön, en översikt av antalet personer i offentlig omsorg och en genomgång av den lagstiftning som man behöver förhålla sig till när åtgärder för att hantera situationen ska identifieras. Studien kommer att redovisas i slutet av 2015 av Livsmedelsverket.

Hot i livsmedelskedjan, dokumentation och arbetsmöte 11 februari 2011⁵⁷

I syfte att bidra till kartläggningen av vad som kan förhindra en fungerande livsmedelsförsörjning till konsumentledet genomförde Livsmedelsverket med stöd av FOI ett arbetsmöte med aktörer inom livsmedelskedjan. Representanter för produktion av livsmedel och måltider, distribution samt måltidsverksamhet i sjukvård och kommunal omsorg deltog.⁵⁸

Arbetet utgick från hypotesen att störningar som drabbar konsumentgrupper som befinner sig i situationer där de har begränsade möjligheter att själva säkerställa sin egen livsmedelsförsörjning är särskilt viktiga att identifiera.

Inledningsvis diskuterades *normala* försörjningssituationer, för att utifrån detta göra en prioritering av de kombinationer av konsumentgrupper och vistelseplatser där individer är mest beroende av andra för sin livsmedelsförsörjning. Faktorer eller situationer som påverkar individens utsatthet för störningar i livsmedelsförsörjningen identifierades, utifrån vilka det går att hitta grupper som kan vara speciellt utsatta, exempelvis barn, sjuka eller funktionshindrade, missbrukare, de som saknar nätverk eller är utsatta pga. kulturella eller religiösa faktorer. Några platser där utsattheten kan vara större diskuterades. Det kan vara i hemmet, på arbetsplatsen, ”på väg”, på sjukhus eller i annan omsorg, i fängelset exempelvis.

Större omfattande händelser som krig, naturkatastrofer och sabotage kan orsaka många olika typer av allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Mer specifikt för livsmedelsproduktionen nämns brand, olyckor på terminaler, störningar i IT/telesystemen och elavbrott. Personalförsörjningen kan påverkas allvarligt av strejk eller en pandemi. Den fysiska leveransen av produkterna påverkas främst av skador på infrastruktur och väderrelaterade problem. Produkter kan påverkas negativt av stölder, kvalitetsproblem, hygienfaktorer och sabotage.

Störningar i måltidsverksamheten skulle få allvarligast konsekvenser för äldreboenden. Ett sjukhus nämner också behovet av att strikt separera hanteringen av vissa typer av livsmedel från övriga livsmedel i produktionen (pga. allergier) som en försvårande omständighet.

En slutsats från arbetsmötet är att transporternas betydelse för livsmedelsförsörjningen är ett prioriterat område för fortsatta studier, hela livsmedelskedjan har ett stort beroende av fungerande transporter. Beroendet av en fungerande elförsörjning är också mycket stort. Erfarenheten från deltagande aktörer var dock att det redan vidtagits vissa åtgärder för att kunna hantera störningar.

⁵⁷ FOI Memo 3560, 2011-03-15

⁵⁸ På grund av snöoväder kunde inte alla anmälda aktörer delta.

Det inledande arbetet med normala försörjningssituationer ska ses som en tankemodell för att identifiera de grupper i samhället som är mest beroende av andra för sin livsmedelsförsörjning. Ett behov av att titta närmare på vilken beredskap som finns hos olika aktörer för att hantera störningar eller större kriser i livsmedelsförsörjningen identifierades.

Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv (2011)⁵⁹

I arbetet beskrivs översiktligt livsmedelssektorns struktur, uppdelat på primärproduktion, import, livsmedelsindustri samt handel och distribution. Vidare resoneras om dess sårbarheter och befintlig beredskap. Resultatet redovisas i en rapport som finns att ladda ner på Livsmedelsverkets hemsida. I rapporten diskuteras även individens behov, tillgång till livsmedel och resultatet av en enkätundersökning avseende vilken livsmedelsberedskap som finns i hushållen. Några områden lyfts fram för vidare arbete:

- Identifiera orsaker till att livsmedelsförsörjningskriser kan uppstå.
- Bedöma hur allvarliga möjliga livsmedelskriser kan bli och bedöma vilka störningar i livsmedelsförsörjningen som är acceptabla.
- Bedöma behovet av åtgärder för att hantera de säkerhetsbrister som är allvarliga.
- Reda ut eventuella oklarheter i ansvar och roller för livsmedelsförsörjning ur ett krisperspektiv.
- Utredda vilket stöd (vad gäller innehåll och form) som livsmedelsaktörer kan behöva vid en kris.

I samband med detta arbete genomfördes en enkätundersökning avseende hur olika befolkningsgrupper ser på sitt eget och andras ansvar för sin livsmedelstillgång i normalfall respektive kris, vilka möjligheter som finns för att inhandla livsmedel, hur stort lager av livsmedel som finns hemma samt av vilka möjligheter det finns att tillaga och förvara dessa.⁶⁰

Enkäten ställdes till fyra segment av befolkningen: singlar (som är ensamboende), barnfamiljer, äldre och yngre som flyttat hemifrån. Dessa fyra segment jämfördes i större respektive mindre kommun.

De flesta uppger att de skulle klara sig i 5-7 dagar på de livsmedel som finns i hemmet, så länge el finns att tillgå, men bara 1-2 dagar utan el. Det är få som

⁵⁹ Lindgren, Fischer, Livsmedelsverket, februari 2011

⁶⁰ Enkäten redovisas i sin helhet i ett FOI Memo som kommer ut under hösten 2015. Memot kan då erhållas genom FOI och Livsmedelsverket och identifieras utifrån sökorden livsmedelsförsörjning, livsmedelstillgång, livsmedel i hemmen, krisberedskap, enkät, ansvar.

medvetet har ett "krisförråd", men vanligast i segmentet äldre och barnfamiljer i mindre kommuner.

Frågan om vem som har ansvar för att individen har tillgång till mat ställdes, både för normalfallet och vid kris. Några av kommentarerna löd:

- *Jag måste väl själv planera för inköp alternativt egen odling om jag inte vill svälta.*
- *Jag själv, sedan butiker, i krissituationen osv.*
- *Svårt att skilja ut en som har störst ansvar, flera aktörer måste samverka för tillgång till mat med den struktur samhället i dag har.*
- *Om det inte finns tillgång till mat måste kommun/landsting/stat gå in och se till att något görs omedelbart!*
- *I bristsituationer krävs åtgärder av kommun, landsting, stat och handlarorganisationer för att individen ska ha möjlighet att skaffa sig mat.*

Respondenterna fick även svara på i vilken omfattning de instämmer med olika påståenden om ansvarsfrågan, vilket sammanfattas nedan.

Det är nästan inga som inte instämmer alls och ungefär hälften instämmer helt i påståendet:

"Kommunen har ett ansvar för sina innevånare och speciellt vid en kris."

Det är få som inte instämmer alls och 61-76 % som instämmer, flest bland de äldre, lägst andel bland de yngre i påståendet:

"Kommunen bör genom avtal se till att näringslivet fortsätter verka även i kris."

Några frågor handlade om individens ansvar. Ungefär 80 % i alla segment instämmer i påståendet:

"Individen/hushållet har det huvudsakliga ansvaret för sin tillgång till livsmedel."

Åsikterna går mer isär när det gäller påståendet att:

"Individen/hushållet bör se till att under en begränsad tid kunna klara sig på de livsmedel som finns i hemmet, även utan tillgång till dricksvatten."

Bland de yngre är det hälften som inte instämmer, men ca en fjärdedel som gör det. Av de äldre och av barnfamiljer i den mindre kommunen instämmer ungefär hälften. Även i följande påstående instämmer mer än hälften av de äldre, medan knappt 30 % av de yngre instämmer:

"Individen/hushållet bör hitta egna lösningar att skaffa mat vid en kris, man kan inte förvänta sig att myndigheterna ska ordna allt."

Relativt många, mellan en och två femtedelar beroende på segment, instämmer inte.

Sammanfattningsvis anser många att individen har ett stort ansvar för sin egen livsmedelsförsörjning, men att det offentliga ansvar ökar inför och i en krissituation.

Förslag till ny roll för Livsmedelsverket vid kris i livsmedelsförsörjningen (2010)⁶¹

I och med Livsmedelsverkets nya roll i krishanteringssystemet (dvs. samordningsansvaret för krisberedskapsplanering) uppdrogs FOI att ta fram en översiktlig vägkarta ("road map") för att fylla denna roll. Utifrån en morfologisk modell⁶² identifierades aktörer, såsom privata aktörer, branschorganisationer och andra myndigheter, och Livsmedelsverkets möjliga relationer till dessa.

I arbetet utvecklades också ett framtidsscenario där den nya rollen redan var intagen (s.k. backcasting), för att undersöka vilka aktiviteter som behöver genomföras för att nå dit. Några exempel på aktiviteter som Livsmedelsverket?? behövde vidtas omgående var:

- Organisera sig.
- Öka kunskapen om möjliga kriser och om egna resurser för att leva upp till den föreslagna rollen.
- Skapa en strategi/plan för att etablera samarbeten med olika aktörer i fråga om kriser.

Arbetet redovisades som en promemoria och kan erhållas genom FOI:s registratur.

Krishantering vid livsmedelsbrist (2012)⁶³

Utifrån resultat från tidigare arbeten genomfördes seminarieövningar i fem kommuner, med syfte dels att väcka frågan om livsmedelsbrist hos kommuner, dels att ge input i arbetet med att bygga upp Livsmedelsverkets nya roll som samordningsansvarig för krisberedskapsplaneringen.

Utgångsläget för övningen var en situation där endast 20 % av de normala livsmedelsvolymerna nådde kommunen. Deltagare från kommunerna var främst ansvariga för krisberedskap, för mat till äldre- och sjukvård och skola och för

⁶¹ FOI Memo 3156, 2010-05-05

⁶² För att läsa om morfologisk analys och framtagande av morfologiska modeller, se exempelvis Maria Stenström, FOI-R--3215—SE, 2011

⁶³ FOI Memo 3868, 2012-01-12

upphandling. Från det privata deltog representanter för lokala livsmedelsbutiker, restauranger och andra typer av livsmedelsföretag.

Diskussioner under övningarna handlade bland annat om hur ansvaret för livsmedelsförsörjningen för dem som vistas i kommunen egentligen ser ut, vilka möjligheter kommunen har att agera i denna situation, vilka begränsningar och möjligheter som finns i de avtal som kommunen har med entreprenörer och leverantörer av livsmedel och vem som har överblick över hur mycket livsmedel som finns inom kommunen. Även svåra frågor kring prioritering av livsmedel till olika grupper diskuterades. Det kan både röra de som har begränsade möjligheter att själva tillgodose sina behov av livsmedel, men även om vissa grupper i samhället har större behov av livsmedel under en kris, som exempelvis de som ska bidra till dess lösning eller hantera dess konsekvenser. Frågeställningar och oklarheter som identifierades ledde till några förslag till fortsatt arbete:

- På lokal nivå genomföra en mer detaljerad utredning kring hur livsmedelsförsörjningen lokalt ser ut, till exempel genom en risk- och sårbarhetsanalys/beroendeanalys.
- Utredning av hur lagstiftningen ser ut, och möjligheter till att prioritera mat.
- Skapa en dialog mellan livsmedelsbutiker och andra betydelsefulla aktörer som ger möjlighet för kommunen att vara med och agera vid en kris.
- Utredning på kommunal nivå om vad avtalen med leverantörer omfattar vid extraordinära händelser, samt hur dessa kan användas för att höja leveranssäkerheten av livsmedel.

En erfarenhet som drogs är att diskussion kring dessa frågor skapar en mental beredskap om någonting liknande skulle inträffa i verkligheten. Det kan även utgöra en början till användbara nätverk för fortsatt arbete.

Utredningar och arbeten avseende krisberedskap

Det pågår en rad arbeten för att reda ut bland annat målsättningar för samhällets krisberedskap och ansvarsförhållanden avseende detta. Nedan redogörs mycket kortfattat för några av dem.

MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser⁶⁴

Från och med mars 2015 gäller nya föreskrifter för hur kommunerna ska genomföra RSA:er. Den främsta nyheten är att den egna myndighetens generella krisberedskapsförmåga ska bedömas. Tidigare omfattade förmågebedömningen hela ansvarsområdet eller det geografiska området. Ytterligare avgränsningar har även gjorts i arbetet med att analysera beroenden som nu endast omfattar den samhällsviktiga verksamhet som kommunen själv bedriver eller förvaltar. Kommunerna ska rapportera risk- och sårbarhetsanalyser under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige (senast 31 oktober). Uppföljning och bedömning ska rapporteras till länsstyrelsen (senast den 15 februari) året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. När det gäller kommunerna ska den generella krisberedskapsförmågan även användas för uppföljning av krisberedskapsarbetet och de medel som kommunerna erhåller från anslag 2:4 (Krisberedskap).

Resultatmål, Förslag till målstruktur och mål inom fem områden⁶⁵

MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram förslag till s.k. resultatmål för krisberedskapen i samhället, för att synliggöra och förtydliga den politiska målsättningen. De har på livsmedelsområdet föreslagit att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering ska vidta åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i produktionen och distributionen av livsmedel, dvs. ha ett krisförebyggande ansvar. MSB föreslår även att det ska finnas en planering för att inom 3-4 dygn kunna försörja medborgarna med 2100 kalorier per dag vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.⁶⁶ Det är framför allt de offentliga aktörer som krishanteringsystemet bygger på som ska svara för detta, dvs. närmast kommunerna.

Enskildas ansvar och agerande vid kriser, offentliga aktörers bedömningar⁶⁷

Crismart⁶⁸ har på uppdrag av MSB i en enkätundersökning frågat samtliga beredskapsfunktioner i länsstyrelser, kommuner och landsting om hur man ser på gränsdragningen mellan det offentligas ansvar och enskildas ansvar före, under och efter en kris. De flesta som svarat är överens om att enskilda bör kunna täcka

⁶⁴ MSBFS 2015:5

⁶⁵ MSB, Dnr 2014-2387, 150310

⁶⁶ Detta kan jämföras med exempelvis nordiska näringsrekommendationer (NNR) för olika befolkningsgrupper, se Livsmedelsverkets hemsida.

⁶⁷ Viktoria Asp, Crismart, FHS 96/2014, 2015-02-05

⁶⁸ Nationellt centrum för krishanteringsstudier vid Försvarshögskolan

det egna hushållets behov av vatten, mat, värme och information under en begränsad tid. En majoritet tyckte att det även ingår i ansvaret att känna till hot och risker i den egna kommunen. Däremot tror beredskapssamordnarna att enskilda i praktiken endast klarar ett dygn utan stöd från samhället. Fysiskt och psykiskt funktionsnedsatta, asylsökande och nyanlända flyktingar samt sjuka personer ansågs ha mindre ansvar än allmänheten i stort vid en kris.

Individens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet. Särskilt utsatta grupper⁶⁹

Mittuniversitetet har på uppdrag av MSB undersökt vilka typer av kroppsliga och sociala faktorer som kan orsaka reduktion i förmåga och möjlighet att ta eget ansvar för sin säkerhet. Man har både gjort en litteraturöversikt och genomfört intervjuer med såväl deltagare från några utsatta grupper som forskare och yrkesprofessionella.

Studien pekar på att det är mycket disparata orsaker som gör att människor inte kan ta ansvar fullt ut för sin egen säkerhet. En kategori har kognitiva eller psykologiska problem, som exempelvis om personer med omfattande och komplex psykiatrisk problematik eller kognitiva skador eller personer med demens. Till denna grupp räknas även personer med olika utvecklingsstörningar. De psykologiska aspekterna uppmärksamhetsriktning och låg stresströskel spelar stor roll för hur individer klarar olika situationer samt att ta ansvar för sin säkerhet.

En andra kategori definieras utifrån kraftig brist på ekonomiska, sociala, eller kroppsliga resurser. Här finns framför allt personer som varken kan svenska eller engelska, eller som är socialt isolerade, eller befinner sig i socialt utsatta miljöer, alternativt tillhör stigmatiserade grupper. De sociala aspekterna handlar om stabil välfärd, anhörigskap, privatekonomi, boende, informations- och kommunikationsteknik samt social stress.

I studien påpekas att det inte handlar om hela dessa grupper utan om delar av dem samt att förmågan att ta ansvar för sin egen säkerhet inte är konstant utan varierar över tid i livet.

Resultaten från studien kommer att användas i MSB:s pågående arbete med att utveckla informationen om enskildas krisberedskap (se mer nedan), där just information om och till olika riskgrupper är ett särskilt utvecklingsområde.

Informationssatsningar till allmänheten

Analysen har visat att den enskildes krisberedskapsförmåga är tämligen låg och att det behövs en generell förmåge- och kunskapshöjning i samhället. MSB har fått i

⁶⁹ MSB836 - April 2015

uppdrag av regeringen⁷⁰ att redovisa hur en samlad återkommande informationssatsning till allmänheten kan genomföras för att förbättra kunskapen hos den enskilde om ansvar och möjligheter vid en kris.

I årsredovisningen 2012⁷¹ redovisas uppdraget och det slås fast att det krävs målgruppsanalyser, val av prioriterade målgrupper samt tydliga syften och mål med informationsinsatsen. Insatserna skulle komplettera de bredare kanaler som finns genom webbplatserna *dinsäkerhet.se* och *krisinformation.se* och sociala medier. Ett nationellt kommunikationskoncept måste implementeras både på bredden och på djupet i samhället för att vara framgångsrikt. Kommuner, landsting och frivilligorganisationer nämns som exempel på aktörer som kan sprida budskapet. Man har också tittat på insatser i andra länder (där Kanada har genomfört 72-timmarskampanjer med goda resultat).

I regleringsbrevet för 2014 fick MSB i uppdrag att genomföra en informationssatsning tillsammans med berörda ideella organisationer.⁷² Uppdraget avrapporteras i årsredovisningen för 2014.⁷³

MSB tog inför detta fram en inriktning som bland annat beskriver prioriterade målgrupper, budskap och kommunikationsmål för informationssatsningen.⁷⁴ I första läget prioriteras några grupper i tätorter och städer: föräldrar eller anhöriga till barn i förskola eller skola, unga som ska eller som nyligen flyttat hemifrån, äldre 65+ som bor hemma utan stöd från samhället i tätorter eller städer. Generellt anses det viktigt att nå personer i tätorter och städer som vanligtvis inte tar till sig eller nås av information från myndigheter, exempelvis på webben eller i tidningar.

Man pekar man på vikten av samverkan mellan offentliga aktörer och trossamfund, branschorganisationer, frivilligorganisationer, skolor och företag i olika målgruppsanpassade aktiviteter. Efter ett ansökningsförfarande fick Civilförsvarförbundet⁷⁵, Svenska Lottakåren och Svenska Blå Stjärnan uppdrag att genomföra informationsinsatser.

⁷⁰ Regeringsbeslut 5, Uppdrag 29, 2011-12-20

⁷¹ MSB537 - februari 2013

⁷² Uppdrag 9, Regeringsbeslut 13, 2013-12-19

⁷³ MSB814 - februari 2015

⁷⁴ MSB dnr 2014-1106, 2014-05-16

⁷⁵ Civilförsvarförbundet genomförde inom denna ram utbildningskampanjen ”72 timmar” där förbundets instruktörer har hållit kurser och delat ut en folder, vilken omnämns på flera ställen i denna rapport.

Robusta upphandlingar⁷⁶

Som en del i MSB:s handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet drivs ett antal delprojekt. Ett av dem handlar om robusta upphandlingar (dock främst till stöd för arbetsgruppen inom delprojektet).

Projektet har uppstått utifrån en insikt att en allt större del av den samhällsviktiga verksamheten utförs av privata aktörer, vilket kan innebära att offentliga aktörer för allt mindre möjligheter att kontrollera och styra den samhällsviktiga verksamheten. Det är därför viktigt att öka kunskapen om hur offentlig upphandling och avtal bör utformas, i syfte att säkerställa kontinuitet i samhällsviktig verksamhet. Projektets mål är att ta fram en vägledning för hur upphandlingar kan vara utformade för att stärka robusthet och funktionalitet vid leverans av varor och tjänster som påverkar samhällsviktig verksamhet.

Projektet har avgränsats mot kommuner och landsting och inleddes år 2014. Tre steg ska genomföras innan avslut under 2016. I steg 1 har ingått att beskriva målgruppen och dess behov, utforma en grundprocess för arbetet med robusta upphandlingar och att kartlägga relaterade vägledningar.

Sambandet mellan högre robusthetskrav och ett högre pris har framhållits som en utmaning i intervjuer med kommunrepresentanter, likaså finns en rädsla för att robusthetskraven blir för hårda eller ”felaktigt formulerade”. Detta skulle kunna begränsa mindre aktörers möjlighet att inkomma med anbud och även försvåra uppföljningsarbetet. En annan problematik som framhålls är risken för återopande av klausulen force majeure i de kritiska situationer när en vara eller tjänst behövs som mest. Kommunaktörerna uttryckte också ett behov av en väldigt handfast vägledning.

Regionala livsmedelsstrategier

Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Kommittén för Lönsam Uthållig Primärproduktion (LUPP) har kartlagt regionala livsmedelsstrategier i rapporten *”Regionala livsmedelsstrategier. En kartläggning av regionala livsmedelsstrategier i Sverige”*. Fokus ligger fram för allt på lokal produktion, gastronomi och ekonomi. I ett fall lyfts folkhälsa och livsmedelsberedskapsperspektivet och i ett annat finns en hänvisning till biologisk mångfald. Nedan följer en kort redogörelse för hur de län som berörs i intervjuundersökningen ser på vad en regional livsmedelsstrategi är.

Jönköpings län (Eksjö) är på gång att utarbeta en livsmedelsstrategi. Länsstyrelsen har arbetat med *Matlandet – med smak av Småland*, ett projekt som har varit

⁷⁶ Rapporten sammanfattar det första steget i delprojektet ”robusta upphandlingar”, MSB dnr 2014-1850, 2014-12-11

inriktat mot att etablera Småland som en tydlig matregion (gastronomisk region), snarare än mot produktion i sig. Samverkan framhålls och fokus är på ”från jord till bord” och samtliga ekonomiska aktörer, både små- och storskalig produktion. De ser nationella riktlinjer som något som måste klargöras, förtydligas och anpassas till och på regional nivå. Bland andra initiativ har man genomfört en träff avseende profilering av råvaror kan gå till på bästa sätt, exempelvis för att få producenter att börja sälja direkt till restaurang.⁷⁷

I *Östergötland (Linköping)* har länsstyrelsen tagit ett första steg mot att utforma en livsmedelsstrategi. Länsstyrelsens förslag på definition är bred och utgår från såväl ett beredskapsperspektiv, som folkhälsa, etik och ekonomiska aspekter.⁷⁸

Södermanlands län (Eskilstuna) är det enda av de län som berörs av undersökningen som utgår från lokal matproduktion och gastronomiska värden.⁷⁹ Strategin kopplar dock inte till Eskilstunas resiliensprojekt.

I *Stockholms län (Stockholm centralt, Rinkeby-Kista stadsdelsområde, Upplands Väsby, Vallentuna och Norrtälje)* finns ingen livsmedelsstrategi utan länsstyrelsen hänvisar bland annat till *Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013: Genomförandestrategi för Stockholms län*. I landsbygdsprogrammet finns fokusområdet ”lokal mat och öppna landskap”, det handlar om utveckling av lokalproduktion och vikten av att hålla odlingsmarker öppna av kulturskäl och för den biologiska mångfalden. Man uppmärksammar också att antalet mjölkkor minskat i länet under låg tid.⁸⁰

Av de regioner som inte berörs av vår intervjuundersökning, men har utvecklat livsmedelsstrategier, är det endast en region, Västra Götaland som har fokus på resiliens. Faktorer som utveckling av nya livsmedel samt folkhälsa och ekonomi lyfts också. Ingen av de färdigformulerade strategierna nämner livsmedelsberedskap utan det handlar om effektivt jordbruk (Västerbotten), sysselsättning och landsbygdsutveckling (Halland).

⁷⁷ Forsström & Jönsson (2015), s. 26

⁷⁸ Forsström & Jönsson (2015), s. 50-51.

⁷⁹ Forsström & Jönsson (2015), s. 39-40.

⁸⁰ Forsström & Jönsson (2015), s. 37-38.

Bilaga 4: Krisavtal

Nedan återges huvuddragen i de krisavtal som Eksjö kommun slutit med livsmedelsbutikerna.

Samverkansöverenskommelse

Mellan XX kommun och livsmedelshandlarna har en samverkansöverenskommelse träffats om att kommunen, vid en större kris eller en extraordinär händelse får tillgång till livsmedel.

XX kommun får tillgång till handlarnas livsmedel varigenom utkörning av livsmedel från butikerna görs i samverkan med kommunens kostenhet.

Den av XX kommuns utsedde tjänsteman tar kontakt med livsmedelshandlarna i samband med att beredningsgruppen beslutar att kommunens Trygghetspunkter iordningsställs enligt plan.

Livsmedelshandlarens ansvar är att samordna och upprätta listor för de varor som kommunen får samt paketera de livsmedel och varor som ska köras till kommunens kök. Kommunens kökspersonal kontrollerar listan och checkar av vid mottagandet av livsmedel.

Ekonomisk ersättning för de livsmedel och de varor som kommunen får regleras i efterskott genom fakturering.

Denna samverkansöverenskommelse gäller f o m 20XX-XX-XX med en ömsesidig uppsägelse på 2 månader och ska anses sluten vid den tidpunkt som inträffar när behöriga för båda parter undertecknat två likalydande exemplar.

Denna samverkansöverenskommelse har upprättats och upprättats i två likalydande exemplar, varav parterna tagit var sitt.

Bilaga 5: Linköping och Eksjö

I det följande lyfts två kommuner fram som arbetat aktivt med att bygga upp en livsmedelsberedskap. Även andra kommuner har kommit långt i olika livsmedelsfrågor, men i detta fokuseras på konkreta krisberedskapsåtgärder, på kort och medellång sikt. Avsikten med detta är att visa på goda exempel, som inspirationskälla.

Två väldigt olika kommuner: Eksjö med 17 000 invånare och Linköping med 152 000 invånare har aktivt skapat en solid grund för att hantera olika händelser som kan påverka livsmedelsförsörjningen. Eksjö är en glesbygdskommun med begränsade resurser, medan Linköping är en rik kommun med ett flertal resursstarka samarbetspartners som SAAB, det militära flyget med Sveriges största helikopterflottilj, IKEA, kommunägda Räddningstjänsten Östra Götaland, Universitetssjukhuset, Universitetet m.fl. Eksjö har utvecklat sin nuvarande höga nivå av livsmedelsberedskap genom initiativ under fem år från en enskild tjänsteman, kommunens beredskaps- och säkerhetssamordnare. Styrkan i krisberedskapen i Linköping kommer från en längre tradition av ett gott samarbete mellan offentliga och privata aktörer i krisberedskapsfrågor, ett samarbete som utvecklats och förstärkts över tid.

Kort om de båda kommunernas livsmedelsförsörjning

I Linköping finns livsmedelsbutiker i varje stadsdel samt även ett marknadsområde på gångavstånd utanför staden. De grupper som får livsmedel via omsorgskontoret (vårdhem, äldre i hemmet, skolor m.fl.) får mat som upphandlats tillsammans med Norrköping via en grossist i samma stad. Maten forslas sedan till de olika kommunala och privata köken och vidare ut till dessa grupper. En förutsättning för att dessa leveranser ska fungera är att E4:an är öppen. Kommunen saknar ett egentligt livsmedelslager förutom ett s.k. ”daglig drifts-lager”. I ”utsocknes byar och förorter” finns också vårdinrättningar, men där har man räknat med att kunna tillföra reservkraft vid behov. Kommunen uppfyller inte beredskapsmålet att tillhandahålla samtliga 150 000 invånare 2 100 kcal inom 2-4 dygn, men kan med ”ett knaptryck” producera 70-80 tusen portioner.

Eksjös invånare köper sin mat i större livsmedelsbutiker Willys, Konsum, Netto och Lidl. Ute i de mer glesbefolkade östra delarna av kommunen finns ett antal mindre ICA-handlare. Den kommunala kostenheten består av ett centralkök och så finns det mindre kök ute i skolor och äldreboenden. Eksjö kommun klarar alla som vistas i kommunen under 7 dagar.

Vad gör Linköping?

Säkerhetschefen har ett utvecklat samarbete med kostchefen och han arbetar direkt under kommunledningen i form av administrativ direktör, kommunstyrelsens

ordförande, kommundirektören och borgmästaren. Kommunen var också först i landet med att inrätta "tjänsteman i beredskap" på kommunnivå.

I Linköping har kommunen ett utvecklat "tänk" runt frågan om livsmedelsberedskap. Detta är ett tänk som man använder vid framtagningen av RSA:erna och där olika invånargrupper i behov av hjälp identifieras och analyseras:

"Vilka utsockningsbyar tillhörande Linköping kan vara avskurna med infrastruktur och så vidare? Har vi ett vårdhem där? Och så vidare. Måste vi komma till med mat på annat sätt än ordinarie sätt och så vidare. Måste vi jobba via FRG till exempel, ta fram våra bandvagnar eller hur ska vi se till att livsmedelskedjan fungerar och så vidare."

Linköping ställer krav på leveranssäkerhet vid upphandlingen, samtidigt kompliceras det hela av att man samarbetar med Norrköping och den gemensamma leverantören ligger i Norrköping. Man är beroende av att E4:an hålls öppen för att hålla det gemensamma matavtalet, men om den skulle skäras av så finns det en alternativ grossist tillgänglig i Linköping.

På omsorgskontoret finns vårdhemmen och där finns det också privata utförare och i avtalen med dem vävs det in att de ska säkerställa mattillgången

I Linköping finns 17 kommunala tillagningskök så det finns resurser att tillaga maten. Dessa kök kan också relativt lätt bemannas upp och köras dygnet runt. Det finns även god tillgång på resurser både inom kommun och län. Och vid en omfattande kris räknar säkerhetschefen också med hjälp från närliggande län. Vid en krissituation ska maten omhändertas av köken i de olika vårdinrättningarna som inte alla har reservaggregat:

"...men vi inom kommunen har ju väldigt många mobila reservkraftaggregat som man kan med lätthet flytta runt och så vidare. Och det är sådana här, vad ska man säga, släpvagnsaggregat på några hundra KVA, så att det är sådana som kan kopplas även då efter terrängbilar och sådant så att man kan nå sin destination med syftet med reservkraften"

Det finns ett s.k. "daglig drifts-lager" och de har också tillgång till en del torrvaror och räknar med att kunna hålla situationen igång i några dagar. Säkerhetschefen berättar:

"vi kan producera mat till i princip hälften, på ett knapptryck så kan vi börja producera mat till i princip halva Linköpings befolkning och det är hälften av 150 000 medborgare. Att hälften av dem skulle vara i sådan nöd att de inte klarar någonting självt, det är ett... då ska många av de här krissituationerna slå in samtidigt och det är ju inte heller ett kanske det mest realistiska scenariot för Linköping kommun."

Reservkraft finns i en del av tillagningsköken men drivmedelsförsörjningen är en svag länk som identifierats, berättar säkerhetschefen, och säger samtidigt att det är ett problem de tänker analysera i nästa RSA.

Linköping har inga nedtecknade avtal om drivmedelsförsörjning men har ett muntligt avtal med en drivmedelsförsörjare. De har också mindre avtal med lokala bönder. Kommunen äger sin egen el, har mycket gasbilar och har tillgång till en egen gasleverantör som producerar gas till ”hela omnejden”.

Blir vägarna blockerade tar kommunen hjälp av de Frivilliga resursgrupperna, s.k. ”FRG”, som är en frivillig resurs för kommunal krishantering. I Linköping handlar samarbetet med FRG ”mycket om armar och ben” – man samarbetar traditionellt med en sjuksköterskeskola och det pågår nyrekrytering. Säkerhetschefen poängterar att trots att Linköping är en rik och resursstark kommun så går bara krisberedskapen till en viss nivå och att de kommer att vara beroende av FRG vid större händelser.

Linköping har ett antal kommunpunkter som ska fungera som träffpunkter för upplysning. I dessa punkter ska det ges information om bl.a. var man kan få mat och vad som händer i allmänhet. Detta kopplas till FRG som med ”30-minutersmetoden” kan upprätta sådana stationer om det händer något i en specifik stadsdel.

Information till invånarna ges via hemsidan och medborgarkontoren och vid kris via en upplysningscentral som kan drivas i samarbete med universitetet. Också tänker man sig sprida s.k. ”VMA” (Viktigt Meddelande till Allmänheten) via mobiler och via sociala medier. Om nätet ligger nere finns Rakel som kriskommunikationsverktyg och även Hesa Fredrik.

Vad gör Eksjö?

Eksjö har en genomtänkt livsmedelsberedskap på flera nivåer och i flera led. Kommunen vet vad man klarar av: ”Trygg under sju dagar är mottot”. Sju dagar klarar Eksjö alla som vistas i kommunen och säkerhetssamordnaren berättar att om de som kan klara sig själva faktiskt gör det, så kan de garantera tryggheten för de andra i 14 dagar. Ett innovativt inslag i Eksjös livsmedelsberedskap är det avtal som kommunen skrivit med majoriteten av de lokala livsmedelshandlarna och det samarbete med handlarna som säkerhetssamordnaren startat upp. Avtalet reglerar att om det vid en kris blir strömlöst då kan handlarna i stället för att stänga affärerna eftersom de inte kan ha kunderna i mörka lokaler, sälja sina livsmedel till kommunen. I avtalet ingår att handlarna paketerar och fraktar matvarorna till kommunens kök. Vilket är en situation som båda parter vinner på – handlarna får sälja sina varor och kommunen får in förnödenheter att distribuera till behövande. Skulle handlarna inte ha tillgång till drivmedel så kommer räddningstjänsten eller kommunens kostenhet och hämtar. Handlarna ingår numera i kommunens krishanteringsråd vilket innebär att man träffar andra krisaktörer regelbundet. Andra kommuner har blivit intresserade av att också skriva sådana här avtal och

ringt upp och fått avtalsförslag mailade. Säkerhetssamordnaren har också presenterat förslaget för NKK (Nätverket för kommunal krisberedskap).

Nästa steg är att göra ett liknande avtal med livsmedelsleverantörerna. Vad gäller upphandling så använder säkerhetssamordnaren i Eksjö begreppet ”robusta upphandlingar”:

”Alltså, robusta upphandlingar. Det är att man mer konkret vad man ställer för krav. Och det är ju också jättebra att man får den hjälpen från er att på vilket sätt ska man...”

En medveten strategi är att sprida riskerna och handla av olika leverantörer. Men även här finns det begränsningar, t.ex. upplever kommunen svårigheter med att handla närodlat pga. Lagen för offentlig upphandling.

En nod i kommunens krisberedskapsarbete är de s.k. ”trygghetspunkterna”. Vid trygghetspunkterna ska kommuninvånarna få hjälp med information, mat, värme och sovplatser i ett krisläge. Trygghetspunkterna är inte något specifikt för Eksjö, även om de lyfts fram mera än i andra kommuner vi intervjuat. Kommunernas skyldighet att tillhandahålla trygghetspunkter regleras i ”Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap”.

Andra centrala delar i livsmedelsberedskapen i Eksjö är kostenhetens kris- och beredskapsplan och det tänk som ligger bakom vad gäller kök, kommunen har egna med egen reservkraft, man har avtal om drivmedel, men efterlyser i likhet med Linköping stöd i form av nationell upphandling av drivmedel för krislägen. Liksom i Linköping, är kostchefen säkerhetssamordnarens närmaste chef och bollplank.

Invånarna i Eksjö får krisberedskapsinformation via hemsida och kommunen förbereder också en broschyr.

Hur gör Linköping?

I början på 2000-talet upprättades en krisledningsnämnd, där alla de stora företagen sitter med. Nämnden träffas minst en gång om året, ibland flera beroende på om något särskilt händer. Nu senast träffades de i samband med att universitetssjukhuset gjorde sig beredd att ta emot ebolafall. Kommunala och privata aktörer har en historisk tradition av samarbete:

”Det finns en historik av det, så att... och ett starkt näringsliv som har velat vara med och har velat ta plats och Linköping kommun har tillåtit det också. Och det är ju lite grann att de här kuggarna ändå faller väl på plats när det väl händer saker. Och det kan ju vara utifrån olika typer av situationer där företagen behöver kommunens hjälp i olika typer av kriser och så vidare.”

Samarbete är överhuvudtaget viktigt, inte bara med aktörerna inom kommunen utan också med andra kommuner:

”Men vi kan väl likförbannat hjälpa Norrköping eller hjälpa några andra i det geografiska området och så vidare som kanske då inte har reservkraft och som kanske inte har olika saker och ting.”

Hur gör Eksjö?

Något som Eksjös säkerhetssamordnare återkommer till under intervjun är det uppsökande och inkluderande arbetssättet. Säkerhetssamordnaren söker upp de funktioner hon tycker bör ingå i krishanteringsrådet:

”... när jag har bjudit in livsmedelsaktörerna, så bjöd jag in alla statliga och privata vårdföretag som finns inom kommunen och utbildade dem vad det gäller krisberedskap. Vad det gäller just det här att klara sig, att man kanske kan inte knacka på kommunen som en privat aktör och säga 'Jag klarar inte 15 stökiga ungdomar, vi har inte livsmedel, vi har inte vatten'. Så ni måste också ha egen krisberedskap, så det har ju också gjort risk- och sårbarhetsanalys”

Det är ett väldigt inkluderande arbetssätt där alla aktörer som kan tillföra något söks upp och bjuds in och deras erfarenheter tas tillvara:

”Och sedan det här att man måste ju samverka, man klarar sig inte ensam. Och man måste liksom träffa och kanske lära sig utav den som man möter samtidigt som man lär ut, alltså ge och ta.”

Eksjö är den enda av de intervjuade kommunerna som lyfter fram den lokala LRF-föreningen som en samarbetspartner. LRF är i Eksjö den aktör som har koll på de som bor i de glesbefolkade delarna av kommunen:

”De har sådan koll på befolkningen ute på landsbygden så utifrån det så har man den kontakten som tar kontakten med den så går det ju hela vägen, hela kedjan fungerar.”

Med LRF förs också diskussioner om att vid kris kunna köpa t.ex. kött från någon lokal bonde.

Gemensamt för Linköping och Eksjö

Båda kommunerna använder RSA, övningar och projekt som ett aktiva redskap för att identifiera och hantera sårbarheter. Säkerhetschefen i Linköping berättar om ett projekt de arbetat med tillsammans länsstyrelsen i Östra Götaland och MSB utifrån vilka typer av krav man ska ställa på kommuner och landsting vad gäller vatten, värme och livsmedel. Säkerhetssamordnaren i Eksjö hänvisar till isstormsoövningen ”VendELa”, med vars hjälp kommunen identifierade sårbarheter när transporter inte kom fram till kommunens kostenhet och de vidare transporterna till barnomsorg, äldreomsorg och hemtjänsten stoppades.

Båda kommunerna anser sig också ha ett ansvar för alla personer som vistas inom kommunen. Man gör ingen skillnad mellan de som bor permanent i kommunen

och de som tillfälligt vistas där, utan menar det går jämt ut, då de egna kommuninvånarna också kan befinna sig på annan ort.

I båda kommunerna är kostchefen en viktig funktion i livsmedelsberedskapen och det sker ett tätt samarbete mellan säkerhets- och beredskapsfunktionerna.

Vad vill Linköping ha hjälp med?

Linköping vill stärka drivmedelsförsörjningen och efterlyser MSB:s hjälp med nationell upphandling av drivmedel som ska användas i krissituationer.

Säkerhetschefen ifrågasätter MSB:s inriktning på 2 100 kalorier som man anser är alldeles för mycket per person och borde justeras ner. Hänsyn borde också tas till olika kategorier av personer, där gamla och sjuka är i behov av mer kalorier än unga och friska. Målet för kortsiktigt försörjningsansvar borde sättas från åldersintervallet 55-65 och uppåt. Linköping har ett GIS-verktyg och skulle lätt kunna identifiera de hjälpsökandes antal och adresser. Idag kan det kartlägga var alla medborgare över 70 år bor i kommunen.

Vad vill Eksjö ha hjälp med?

”Sedan skulle vi behöva stöd för att säkerställa transporter. Och säkerställa för att det finns något beredskapslager egentligen vad det gäller livsmedel, så att det inte blir allting just in time.”

Eksjö efterlyser också hjälp med robusta upphandlingar, att säkerställa transporter både avseende på drivmedel och på personalförsörjning.