

# En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner

2023:15



**STATSKONTORET**



**MISSIV**DATUM  
2023-10-03ERT DATUM  
2022-09-01DIARIENR  
2022/177-5ER BETECKNING  
N2022/01755

Regeringen  
Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag att föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner**

Regeringen gav den 1 september 2022 Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner (2023:15)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors samt utredarna Lina Nyberg och Sebastian Stålfors, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sebastian Stålfors



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Utgångspunkter för uppdraget</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Bakgrund till uppdraget	12
1.3	Utgångspunkter för Statskontorets analys	12
1.4	Projektgrupp och kvalitetssäkring	19
1.5	Rapportens disposition	19
<b>2</b>	<b>Slutsatser och förslag</b>	<b>21</b>
2.1	Regeringen bör vidta åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen	21
2.2	Regeringen bör utforma dimensionerande krav för livsmedelsberedskapen	22
2.3	Staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar för livsmedelsberedskapen	28
2.4	Livsmedelsverket bör få en tydligare stödjande och vägledande roll	34
2.5	Länsstyrelserna bör samordna och följa upp livsmedelsberedskap	37
2.6	Livsmedelsberedskap i kommuner och regioner bör ses i ett större sammanhang	42
<b>3</b>	<b>Otydliga krav leder till skillnader i livsmedelsberedskap</b>	<b>45</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	45
3.2	Kommuner och regioner har ansvar för sin verksamhet även vid kris och krig	45
3.3	Dimensioneringen av beredskapen präglas av osäkerhet och olika tolkningar	49
<b>4</b>	<b>Kapaciteten att arbeta med livsmedelsberedskap varierar</b>	<b>57</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	57
4.2	Flera saknar de resurser som krävs för att bygga beredskap	58

4.3	Olika sätt att organisera ger olika förutsättningar för beredskapsarbetet	61
4.4	Samverkan är en central faktor för att säkerställa god livsmedelsberedskap	64
4.5	Tillgången på livsmedel är en nyckelfråga	66
<b>5</b>	<b>Livsmedelsberedskap har inte varit prioriterat</b>	<b>71</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	71
5.2	Ökad medvetenhet i kommuner och regioner om behovet av beredskap	72
5.3	Statens styrning ger knappt någon vägledning till prioritering	73
	<b>Referenser</b>	<b>87</b>

## Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	93
2.	Metod	97
3.	Kostnader för livsmedelsberedskap – exemplet Uppsala kommun	101
4.	Fördelning av statliga medel till kommuner och regioner	107

# Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap inom de verksamheter som de har ansvar för, som hälso- och sjukvård, skola, barnomsorg och socialtjänstens verksamheter. I uppdraget ingår också att utifrån analysen föreslå åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt kan stärka förmågan till livsmedelsförsörjning inom det civila försvar som ska byggas upp. Vi ska också belysa i vilken mån de föreslagna åtgärderna bidrar till livsmedelsberedskapen i fredstid samt föreslå hur åtgärderna kan följas upp.

Statskontorets övergripande bedömning är att regeringen behöver vidta åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen. Hittills har otillräcklig styrning från staten medfört att livsmedelsberedskapen har stora skillnader över landet. Regeringen och riksdagen bör därför klargöra sina förväntningar på kommuners och regioners livsmedelsberedskap och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Regeringen och riksdagen bör också bistå med kompetens och ekonomiska resurser för att se till att kommunerna och regionerna har den kapacitet som behövs för att bygga upp beredskapen.

## Regeringen bör utforma dimensionerande krav för livsmedelsberedskapen

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till att formulera dimensionerande krav på beredskapen i kommuner och regioner. Syftet är att tydliggöra statens förväntningar på kommunernas och regionernas förmåga att försörja sig själva med livsmedel.

De dimensionerande kraven bör tydligt ange för hur lång tid som kommuner och regioner ska ha livsmedelsberedskap. Ett sådant dimensionerande krav bör ses som golv och inte ett tak. Kommuner och regioner som har högre ambitioner bör på eget initiativ få bygga upp en mer omfattande beredskap. Regeringens krav bör också ange vilka grupper av människor som kommuner och regioner ska ha beredskap att försörja med livsmedel.

De statliga krav som Statskontoret föreslår bör regleras i författning. En författningsreglering är en ingripande styrning av kommuners och regioners verksamhet. Men vi bedömer att det är nödvändigt att öka tydligheten i styrningen för att höja den grundläggande förmågan i sektorn.

## **Staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar för livsmedelsberedskapen**

Dimensionerande krav på livsmedelsberedskap i kommuner och regioner innebär att staten höjer sina ambitioner jämfört med tidigare. Statskontoret bedömer därför att finansieringsprincipen bör gälla och att staten bör ersätta kommuner och regioner för kostnaderna.

Ambitionshöjningar ska i regel finansieras i sin helhet. Men Statskontoret bedömer att det inte är rimligt att staten ska bekosta kommuners och regioners livsmedelsberedskap från dag ett. Därför bör kommuner och regioner bekosta en grundläggande livsmedelsberedskap själva.

Statskontoret anser att det finns flera fördelar med att ersättningen till kommuner och regioner går via det generella statsbidraget och styrs genom författning. Vi bedömer att det är bättre än att ersätta och styra genom överenskommelser mellan staten och SKR, som är fallet i dag.

Statskontoret bedömer att de dimensionerande kraven också kommer att bidra till att förbättra den fredstida beredskapen på lokal och regional nivå. Om regering och riksdag exempelvis beslutar att kommuner och regioner ska säkerställa en livsmedelsberedskap som räcker minst två veckor så täcker den tiden alla fredstida händelser som har uppstått under efterkrigstiden.

## **Livsmedelsverket bör få en tydligare stödande och vägledande roll**

Statskontoret bedömer att Livsmedelsverkets ansvar för att stödja kommuner och regioner behöver bli tydligare. Uppgiften att utveckla stöd till kommuner och regioner för att öka förmågan till livsmedelsförsörjning inom de verksamheter de har ansvar för bör regleras i Livsmedelsverkets instruktion. Därmed skapar regeringen också förutsättningar för Livsmedelsverket att bygga upp den kompetens som krävs. Statskontoret



anser att uppgiften bör finansieras inom ramen för Livsmedelsverkets förvaltningsanslag och inte som i dag genom projektbidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

## Länsstyrelserna bör samordna och följa upp livsmedelsberedskapen

Länsstyrelserna har ett övergripande uppdrag att samordna och stödja beredskapsarbetet i respektive län. Men länsstyrelserna har olika ambitionsnivåer när det gäller arbetet med livsmedelsberedskap. Det leder till att deras stöd till kommunerna och regionerna varierar. Statskontoret bedömer att de dimensionerande kraven för livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner som vi föreslår kommer att bidra till att samtliga länsstyrelser prioriterar insatser inom området högre än i dag.

Statskontoret föreslår också att länsstyrelserna följer upp kommunernas och regionernas arbete med att säkerställa en livsmedelsberedskap inom de verksamheter som de har ansvar för. Uppföljningen bör omfatta hur kommuners och regioners livsmedelsberedskap förhåller sig till regeringens krav. Men uppföljningen bör också identifiera brister i beredskapen och vad kommuner respektive regioner behöver utveckla för att uppnå kraven. Denna kunskap om brister och behov av stöd är central för att Livsmedelsverket ska kunna utforma ett stöd till kommuner och regioner som fungerar.

Statskontoret bedömer att det löpande arbetet med att både stödja och följa upp arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen i kommunerna och regionerna i länet i grunden ryms inom ramen för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Statskontoret anser att länsstyrelsernas arbete i huvudsak bör finansieras med anslag och inte med tillfälliga projektmedel. Det innebär att regeringen kan behöva fördela medel från anslag 2:4 Krisberedskap till länsstyrelsernas förvaltningsanslag.



# 1 Utgångspunkter för uppdraget

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner. I detta kapitel redogör vi för hur vi har tagit oss an uppdraget.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera kommuners och regioners förutsättningar att vidta nödvändiga förberedelser för att kunna ha livsmedelsberedskap inför höjd beredskap. Statskontoret ska också vid behov lämna förslag som bidrar till att kommunerna och regionerna får dessa förutsättningar. Förslagen ska gälla sådana verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för och som är av betydelse för att uppnå målet för det civila försvaret, såsom hälso- och sjukvård, skola, barnomsorg och socialtjänstens verksamheter.<sup>1</sup>

Statskontoret ska

- analysera kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap inom de verksamheter de har ansvar för
- utifrån analysen vid behov föreslå åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till att stärka förmågan till livsmedelsförsörjning inom uppbyggnaden av det civila försvaret
- belysa i vilken mån de föreslagna åtgärderna bidrar till den fredstida livsmedelsberedskapen
- föreslå hur åtgärderna kan följas upp.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2022-09-01. *Uppdrag att föreslå åtgärder för en livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner.*

## 1.2 Bakgrund till uppdraget

Bakgrunden till uppdraget är det försämrade säkerhetsläget i Europa och behovet av att bygga upp det civila försvaret i Sverige igen. I oktober 2020 lämnade regeringen propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30). Av propositionen framgår att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Livsmedels- och dricksvattenförsörjning är kritiska förutsättningar för totalförsvaret eftersom det civila försvarets förmågor vilar på dem. Enligt regeringen behöver en livsmedelsberedskap byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade.

Regeringen hänvisar i propositionen till underlag från Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Dessa underlag pekar bland annat på att ansvaret och rollfördelningen mellan kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och centrala myndigheter inom livsmedelsberedskapen behöver klargöras. Regeringen bedömer att det är angeläget att kommuner och regioner utvecklar sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor, bland annat i anslutning till verksamhetsansvaret inom skola, vård och omsorg.<sup>2</sup>

## 1.3 Utgångspunkter för Statskontorets analys

Enligt uppdraget ska Statskontoret föreslå åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner inför höjd beredskap. Åtgärderna som vi föreslår ska inte påverka ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna respektive mellan staten och regionerna. I detta avsnitt förklarar vi några viktiga begrepp som vi använder i rapporten samt redovisar hur vi tolkar uppdragets olika delar.

---

<sup>2</sup> Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

### 1.3.1 Viktiga begrepp i rapporten

I faktarutan presenterar vi viktiga begrepp som vi använder i rapporten.

- **Livsmedelsförsörjning.** Livsmedelsförsörjning är den förmåga som behöver upprätthållas i alla led i livsmedelskedjan för att producera och tillhandahålla livsmedel till befolkningen.<sup>3</sup>
- **Livsmedelsberedskap.** Livsmedelsberedskap är förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom organisation och strukturer förebygga, motstå och hantera kriser och störningar i livsmedelsförsörjningen.<sup>4</sup>
- **Offentliga måltider.** Offentliga måltider är de måltider som serveras inom den offentliga sektorns verksamheter. I denna rapport fokuserar vi på den måltidsverksamhet som kommuner och regioner ansvarar för inom vård, skola och omsorg.
- **Höjd beredskap.** Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap.<sup>5</sup> I uppdraget till Statskontoret använder regeringen begreppet "höjd beredskap och ytterst krig". I rapporten håller vi oss till begreppet "höjd beredskap", som omfattar både krigsfara och krig.
- **Krisberedskap.** Krisberedskap handlar om förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktion och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2021). *En robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap. Åtgärder och arbetsformer som stärker förutsättningarna.*

<sup>4</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2015). *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå.*

<sup>5</sup> Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

<sup>6</sup> Regeringen. *Krisberedskap*. Webtext. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-06-16.

- **Civilt försvar.** Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Det är det arbete som görs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. Arbetet syftar till att skydda civilbefolkningen och att säkerställa exempelvis sjukvård och transporter fungerar vid krigsfara och krig. Vid krigsfara och krig ska det civila försvaret också kunna stödja Försvarmakten.<sup>7</sup>
- **Civil beredskap.** Civil beredskap är ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Det civila försvaret och krisberedskapen ska förstärka varandra i gemensamma processer för samordning, planering och förberedelser. Den civila beredskapen ska vara dimensionerad för att kunna hantera den yttersta krisen, det vill säga ett väpnat angrepp.<sup>8</sup>
- **Extraordinär händelse.** Ibland används begreppet extraordinär händelse i stället för kris. Det beror på att det finns en särskild lag som reglerar samhällets arbete med att förebygga och hantera kriser och i den lagen används begreppet extraordinär händelse – lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544), även kallad LEH. En extraordinär händelse i LEH är 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 åtgärder av en kommun eller en region.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

<sup>8</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Det svenska civila beredskapssystemet*. Webtext. Tillgänglig på [www.msb.se](http://www.msb.se), hämtad 2023-06-16.

<sup>9</sup> 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

### 1.3.2 Uppdraget gäller i första hand kommuners och regioners måltidsverksamhet

Uppdraget till Statskontoret gäller livsmedelsberedskapen inom sådana verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för och som behövs för att uppnå målet för det civila försvaret. Exempelen som finns i regeringens beslut om uppdraget är hälso- och sjukvård, skola, barnomsorg och socialtjänstens verksamhet.

Vi tolkar uppdraget som att det handlar om beredskap inom den offentliga måltidsverksamhet som kommuner och regioner ansvarar för i dag.

### 1.3.3 Fokus på hur staten kan styra och stödja kommuner och regioner

Vi har fokuserat på hur staten på olika sätt kan styra och stödja kommuner och regioner i deras arbete, både i vår analys av kommuners och regioners förutsättningar och i våra förslag.

Vi har inte försökt att identifiera vilka specifika beredskapshöjande aktiviteter som kommuner och regioner ska ägna sig åt eller hur de ska organisera sitt arbete med livsmedelsberedskap. Vi bedömer att det finns andra aktörer som har större kompetens än vi inom dessa områden. Vi har i stället inriktat oss på att identifiera åtgärder som på systemnivå kan stärka livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner. Sådana åtgärder handlar om att tydliggöra berörda myndigheters ansvar och roller samt vilka principer för finansiering som ska gälla.

Vi har utgått från gällande rätt på området. Det innebär att vi inte har tagit hänsyn till hur de olika internationella processer som pågår inom framför allt Europeiska unionen och försvarsalliansen Nato kan påverka svensk lagstiftning eller myndighetsutövning inom livsmedelsberedskap.

Vi lämnar i denna rapport flera förslag på statliga åtgärder som vi bedömer kan stärka livsmedelsberedskapen inom ramen för kommuners och regioners ansvar. Vi belyser också hur våra förslag knyter an till mer principiella frågor om styrning, organisering och finansiering av beredskapen. På så sätt anser vi att vårt arbete kan tjäna som underlag till andra pågående utredningar och uppdrag. I enlighet med uppdraget lämnar vi inga författningsförslag.

Vid tidpunkten för Statskontorets utredning pågår även flera andra utredningar som berör frågorna i vårt uppdrag.<sup>10</sup> Vi har därför tagit hänsyn till att flera principiella frågor är under utredning.

### **Analys av kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap**

Statskontoret ska enligt uppdraget analysera kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap inom sina respektive verksamheter. Vi tolkar uppdraget som att vi ska identifiera centrala förutsättningar för ett framgångsrikt arbete i sektorn som helhet. Det innebär att vi inte har kartlagt arbetet med livsmedelsberedskap i varje enskild kommun eller region.

I analysen av förutsättningar har vi utgått från en enkel modell för att genomföra beslut. Modellen säger att ett framgångsrikt genomförande kräver att tillämparen

- *förstår* beslutet
- *kan* genomföra beslutet
- *vill* genomföra beslutet.<sup>11</sup>

Översatt till kommuners och regioners livsmedelsberedskap behöver det vara *tydligt* för kommuner och regioner vilket ansvar som de har för att bygga upp en livsmedelsberedskap. Kommuner och regioner behöver också ha den *kapacitet* som krävs för att ta detta ansvar, exempelvis ekonomiska och personella resurser. Slutligen behöver kommuner och regioner *prioritera* livsmedelsberedskap.

---

<sup>10</sup> Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*. Dir. 2022:33. *En ny livsmedelsberedskap*. Dir. 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*. Dir 2022:127. *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster*. Dir. 2023:35. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10)*. Dir. 2023:51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*. Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande 2023-06-01. *Regeringen vill säkra god beredskap för skolan vid kris eller krig*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-09-01.

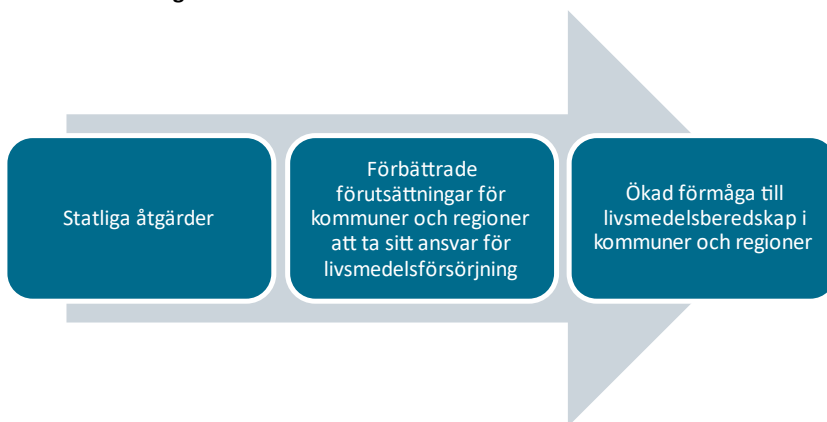
<sup>11</sup> Inspiration från Lundquist (1987). *Implementation steering. An actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.



## Analys av vilka åtgärder som behövs

I nästa steg har vi utgått från vår analys av kommuners och regioners förutsättningar för att identifiera möjliga statliga åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen (figur 1). Statliga åtgärder kan vara av olika slag. Regeringen styr sina myndigheter genom att besluta om statsförvaltningens organisation, uppdrag, mål och resurser. För att styra kommuner och regioner använder riksdag och regering flera olika styrmedel, såsom regelstyrning, ekonomisk styrning, kontrollstyrning, kunskapsstyrning, styrning med mål och inriktningsdokument, organisationsstyrning och informell styrning.<sup>12</sup>

**Figur 1. Enkel effektkedja: Förmåga till livsmedelsberedskap i kommuner och regioner.**



Vi har i vår analys utgått från Statskontorets samlade erfarenhet av styrning, organisering och finansiering av offentlig verksamhet. Vi har då särskilt vägt in kunskap om vad som är centralt för regeringen att ta hänsyn till när det gäller att styra i just tvärsektoriella frågor.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

<sup>13</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*

### 1.3.4 Belysning av i vilken mån de föreslagna åtgärderna bidrar till livsmedelsberedskap i fredstid

I uppdraget ingår det att belysa hur de åtgärder som vi föreslår bidrar till den fredstida livsmedelsberedskapen.

Fredstida krisberedskap och civilt försvar förstärker varandra. Förmågan att hantera fredstida kriser i samhället ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer. I det senaste försvarspolitiska beslutet skriver regeringen att utvecklingen av det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Samtidigt ska utvecklingen av det civila försvaret också stärka samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fredstid.<sup>14</sup> Men det finns en grundläggande skillnad i ansvarsfördelningen. Kommuner och regioner ansvarar själva för att förbereda sig på kriser i fredstid, men förberedelser för höjd beredskap och krig ger rätt till ersättning från staten.

Vi har därför analyserat hur distinktionen mellan fredstida beredskap och civilt försvar påverkar det faktiska arbetet med livsmedelsberedskap i kommuner och regioner. Vi har också analyserat vilken betydelse som distinktionen får för hur kostnaderna för de åtgärder som vi föreslår fördelar sig.

### 1.3.5 Förslag på hur åtgärder kan följas upp

Statskontoret ska enligt uppdraget föreslå hur de åtgärder som vi föreslår kan följas upp. Vi har inriktat vårt arbete på att identifiera vilken aktör som är bäst lämpad för uppgiften och hur uppföljningen ska finansieras. Vi tolkar inte uppdraget som att vi ska utveckla en ny uppföljningsmodell med indikatorer för livsmedelsberedskap eller i detalj föreslå på vilket sätt som uppföljningen ska genomföras eller hur ofta den ska göras.

I bilaga 2 presenterar vi hur vi har gått till väga när det gäller att samla in material och välja ut vilka kommuner och regioner som vi har intervjuat.

---

<sup>14</sup> Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

## 1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Utredarna Ulrika Gustafsson, Lina Nyberg och Sebastian Stålfors (projektledare) har genomfört uppdraget. Rapporten har kvalitetsgranskats enligt Statskontorets interna rutiner.

Vi har diskuterat våra preliminära slutsatser och förslag med företrädare för Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Länsstyrelsen Västra Götaland, Sveriges Kommuner och Regioner, Uppsala kommun, utredningen En ny livsmedelsberedskap (N 2022:02) och utredningen Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02). Livsmedelsverket och MSB har också kontrollerat fakta i relevanta delar av ett utkast till rapport. Statskontoret svarar för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

## 1.5 Rapportens disposition

Rapportens disposition är upplagd enligt följande:

I kapitel 2 presenterar vi Statskontorets slutsatser och förslag när det gäller åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av i vilken utsträckning det är tydligt för kommuner och regioner vilka krav som finns på livsmedelsberedskap och hur deras tolkning av uppgiften påverkar hur de valt att arbeta med livsmedelsberedskap.

I kapitel 4 presenterar vi vår analys av om kommuner och regioner har kapacitet att bygga upp en livsmedelsberedskap och vilka faktorer som påverkar hur de arbetar med frågorna.

I kapitel 5 presenterar vi vår analys av hur kommuner och regioner prioriterar livsmedelsberedskap och vilka faktorer som påverkar detta.



## 2 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och förslag på åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner.

### 2.1 Regeringen bör vidta åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen

Statskontorets övergripande bedömning är att regeringen bör utveckla och stärka sin styrning för att öka livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner. Statens styrning har hittills varit otillräcklig, vilket har lett till stora skillnader över landet. Regeringen och riksdagen bör därför klargöra sina förväntningar på kommuners och regioners livsmedelsberedskap för offentliga måltider och tydligt peka ut vilket ansvar som olika aktörer har. Regeringen och riksdagen bör också bistå med kompetens och ekonomiska resurser för att se till att kommunerna och regionerna har kapacitet att bygga beredskapen.

Vi lämnar i denna rapport följande förslag på statliga åtgärder som vi bedömer kan stärka livsmedelsberedskapen för kommuner och regioner:

- Regeringen bör utforma dimensionerande krav för livsmedelsberedskapen.
- Staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar för livsmedelsberedskapen.
- Livsmedelsverket bör få en tydligare stödjande och vägledande roll.
- Länsstyrelserna bör samordna och följa upp livsmedelsberedskap.

## 2.2 Regeringen bör utforma dimensionerande krav för livsmedelsberedskapen

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar initiativ till att utforma dimensionerande krav för kommuners och regioners livsmedelsberedskap inom de verksamheter de har ansvar för
- de dimensionerande kraven regleras i författning.

Om regeringen vill att beredskapsarbetet ska ta fart och att regioner och kommuner prioriterar beredskapen på ett likvärdigt sätt över hela landet behöver det finnas tydligare krav på livsmedelsberedskapen för offentliga måltider i kommuner och regioner. Statskontoret föreslår därför att regeringen tar initiativ till att utforma sådana dimensionerande krav.

### 2.2.1 Det behövs en gemensam lägstanivå för livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till att formulera dimensionerande krav på beredskapen i kommuner och regioner. Syftet är att på så sätt tydliggöra statens förväntningar på kommuners och regioners förmåga att försörja sig själva med livsmedel. Dessa krav ska visa en gemensam lägsta nivå som kommuner och regioner inte får underskrida.

Tydligare krav innebär att staten tvingar kommuner och regioner att prioritera arbetet med livsmedelsberedskap. Statskontoret bedömer att kraven också kommer att underlätta arbetet på följande sätt:

- Kraven kommer att skapa bättre planeringsförutsättningar för kommuners och regioners verksamhetsplanering och budgetarbete. Det är ett arbete som i dag försvåras av bristen på en tydlig riktning och definierade mål för livsmedelsberedskapen.
- Kraven kommer att underlätta för aktörer att samverka. Detta arbete försvåras i dag av att kommuner respektive regioner har olika ambitionsnivåer. Statskontoret har även tidigare pekat på vikten av att styrningen av tvärsektoriella frågor har en tydlig inriktning.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*

Tydligare krav på beredskap från statens sida ändrar enligt Statskontoret inte de grundläggande ansvarsförhållandena för kommunernas och regionernas verksamhet. Ansvarsförhållandena styrs fortfarande av ansvarsprincipen. Kommuner och regioner har ansvar för vård, skola och omsorg även vid höjd beredskap, vilket innefattar ansvar för livsmedelsförsörjningen till dessa verksamheter. Däremot tydliggör dimensionerande krav vilka förväntningar på grundläggande förmåga till beredskap som staten har på kommunsektorn.

För att de dimensionerande kraven ska bli effektiva bör regeringen svara på följande två frågor när det gäller livsmedelsberedskap inför höjd beredskap:

- Hur länge ska kommuner och regioner ha beredskap att försörja verksamheten med livsmedel?
- Vilka grupper av människor ska kommuner och regioner ha beredskap att försörja med livsmedel?

## 2.2.2 Krav på säkrad livsmedelsförsörjning för en viss specificerad tid

Kraven på kommuners och regioners livsmedelsberedskap kan formuleras på olika sätt. Ett alternativ är att utforma kraven till en skyldighet för kommuner och regioner att hålla livsmedel i lager för att räcka en viss specificerad tid. Ett sådant förslag finns sedan 2021 när det gäller sjukvårdsprodukter.<sup>16</sup>

Statskontoret förordar ett annat alternativ, nämligen ett mer öppet formulerat krav på kommuners och regioners förmåga att upprätthålla livsmedelsförsörjningen även vid allvarliga störningar. Det är denna väg som Livsmedelsverket förespråkar i ett liknande system när det gäller kommunernas dricksvattenproduktion och tillgången till kemikalier. Myndigheten föreslår ett krav på att dricksvattenproducenterna ska kunna upprätthålla sin normala produktion i tre månader, även om det uppstår kraftiga störningar i leveranserna av renande kemikalier.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården.*

<sup>17</sup> Livsmedelsverket (2021). *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen. Nuläge och förslag på åtgärder.*

## **Det finns flera skäl till att formulera kraven i allmänna termer**

Statskontoret ser flera skäl till att regleringen inte bör vara alltför detaljerad. Fördelarna med en mer allmän hållning är att den

- tar större hänsyn till den variation av måltidslösningar som finns i kommuner och regioner. Om kraven på livsmedelsberedskap formuleras alltför detaljerat kan de komma att styra hur kommuner och regioner organiserar sin ordinarie måltidsverksamhet.
- ger större möjligheter till lokalt anpassade lösningar för försörjningsberedskapen. Det skulle till exempel kunna handla om avtal med aktörer på lokal nivå som lagerför livsmedel, såsom livsmedelsbutiker eller grossister.
- tar hänsyn till att livsmedelsberedskap inte bara omfattar tillgången på livsmedel, utan också förmågan att tillaga och servera mat.

## **De dimensionerande kraven bör fungera som ett golv och inte som ett tak**

Regeringen bör tydligt ange för hur lång tid som kommuner och regioner ska dimensionera sin livsmedelsberedskap. Ett sådant dimensionerande krav bör fungera som golv och inte ett tak för kommunerna och regionerna. De kommuner och regioner som har högre ambitioner bör på eget initiativ få bygga upp en mer omfattande beredskap.

Enligt det senaste försvarsbeslutet förväntas privatpersoner kunna försörja sig själva i en vecka, medan Sverige som land ska klara en säkerhetspolitisk kris där logistikflödena med omvärlden är begränsade under tre månader.<sup>18</sup> Statskontoret bedömer att det är rimligt att kommuner och regioner har en beredskap någonstans där emellan.

Vi anser att det finns andra aktörer som är bättre lämpade än Statskontoret att bedöma för exakt hur lång tid som kommuner och regioner ska dimensionera sin livsmedelsberedskap. Dessutom pågår flera utredningar på området vars resultat också behöver påverka svaret på denna fråga.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

<sup>19</sup> Dir. 2022:33. *En ny livsmedelsberedskap*. Dir. 2022:127. *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattenjänster*. Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*. Dir. 2023:35. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10)*. Dir. 2023:51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*.



Vi anser därför att regeringen bör ta ställning till frågan när den har ett tillräckligt gott underlag för att kunna göra den bedömningen. Samtliga underlag från pågående utredningar bör vara regeringen tillhanda senast första halvåret 2025.

### 2.2.3 Kraven bör ange vilka grupper av människor som livsmedelsberedskapen ska omfatta

Regeringens dimensionerande krav bör ange vilka grupper av människor som kommuner och regioner ska ha beredskap att försörja med livsmedel. Kraven bör därmed tydliggöra hur långt kommuners och regioners verksamhetsansvar sträcker sig.

#### **Gränserna för verksamhetsansvaret behöver vara tydliga**

Förslagen i denna rapport gäller livsmedelsberedskap inom kommunernas och regionernas ansvar för verksamheter inom vård, skola och omsorg och de måltider som serveras inom dessa verksamheter. Vår utgångspunkt för både analys och förslag är kommunernas och regionernas ordinarie måltidsverksamhet. Men vid höjd beredskap kan kommunernas och regionernas verksamheter förändras.

I dag tolkar kommuner hur höjd beredskap kan påverka behoven av förskola, gymnasieskola och äldreomsorg olika. Den tolkningen får i sin tur konsekvenser för hur kommunerna dimensionerar livsmedelsberedskapen. Det är frågor som Statskontoret anser att regeringen behöver tydliggöra.

#### **Kommuners och regioners ansvar för verksamhet i privat drift behöver klargöras**

Det behöver också klargöras vilket ansvar kommuner och regioner har för verksamhet som de har ett lagstadgat ansvar för, men som i fredstid hanteras av privata aktörer.

Så länge kommunen eller regionen är huvudman bedömer Statskontoret att det genom avtal med entreprenörer eller på andra sätt går att säkerställa livsmedelsberedskapen, även om kommunen eller regionen varken bedriver själva kärnverksamheten eller den verksamhet som förser kärnverksamheten med måltider. Det gäller exempelvis måltider som serveras på privata äldreboenden, eller upphandlade måltidstjänster på regionernas sjukhus.

Men utmaningen är större när det gäller verksamhet inom kommunernas obligatoriska uppgifter som bedrivs av annan huvudman, exempelvis enskilda huvudmän inom skolväsendet. I dessa fall finns det inget avtal

mellan kommunen och den enskilda huvudmannen. Den enskilda huvudmannens åtagande styrs i stället helt genom författningar. Samtidigt vilar det slutgiltiga ansvaret för att barn och unga får den utbildning de har rätt till på kommunen. Det är också kommunen som finansierar verksamheten, oavsett vem som är huvudman.

Enligt Statskontoret behöver ansvarsförhållandena för livsmedelsberedskapen inom den verksamhet som enskilda huvudmän bedriver utredas vidare. Statskontoret konstaterar att regeringen har tillsatt en utredning för att se över och modernisera reglerna för skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara eller krig.<sup>20</sup> Det ingår i det uppdraget att överväga vilket ansvar enskilda huvudmän för fristående skolor ska ha vid krigsfara och krig och därför bedömer vi att regeringen kommer att få svar på de frågor vi diskuterar här när utredningen redovisar sitt uppdrag.

## 2.2.4 Kraven bör anges i författning

Statskontoret bedömer att de krav som vi föreslår om livsmedelsberedskap bör regleras i författning. En författningsreglering är en ingripande styrning av kommuners och regioners verksamhet. Men Statskontoret bedömer att det är nödvändigt att kraven blir mycket tydliga för att höja den grundläggande förmågan i sektorn.

### **Säkerställd beredskap motiverar inskränkning i självstyrelse**

Författningsreglerade krav på livsmedelsberedskap innebär att staten i viss mån kommer att styra hur kommuner och regioner ska bedriva sin verksamhet. Det inskränker alltså den kommunala självstyrelsen. Men en sådan inskränkning ska inte vara större än nödvändigt.<sup>21</sup>

Statskontoret bedömer att det är rimligt att fastställa ambitionsnivån för beredskapen på riksnivå, snarare än att beredskapen ska vara beroende av lokala förutsättningar, resurser och prioriteringar. Den föreslagna regleringen syftar till att se till att beredskapen inom samhällsviktig måltidsverksamhet åtminstone håller en grundläggande nivå inom ramen

---

<sup>20</sup> Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande 2023-06-01. *Regeringen vill säkra god beredskap för skolan vid kris eller krig*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-09-01.

<sup>21</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen (1974:152).

för det civila försvaret. I slutändan handlar det om att barn, unga och äldre i olika delar av landet ska ha ett likvärdigt skydd vid höjd beredskap. Enligt Statskontoret bör denna ambitionsnivå vara ett väsentligt nationellt intresse som därför motiverar att inskränka den kommunala självstyrelsen. Men vi anser också att regleringen inte bör vara alltför detaljerad och att den bör lämna utrymme för lokal anpassning.

Som ett alternativ har vi även övervägt mindre ingripande former av styrning, exempelvis nationella riktlinjer från Livsmedelsverket. Men nationella riktlinjer är inte styrande på samma sätt som lagstiftning. Vi bedömer därför att de därmed inte skulle säkerställa att alla kommuner och regioner har samma beredskap.

### 2.2.5 Inköp kan behöva samordnas

Dimensionerande krav innebär att många kommuner och regioner behöver göra olika typer av investeringar och inköp. Såväl kommuner och regioner som livsmedelsgrossister önskar nationell samordning och dialog om hur detta ska gå till, för att motverka att vissa varor tar slut. SKR:s och kommunsektorns inköpscentral Adda har tagit initiativ till en gemensam upphandling av krismat. Men enligt Statskontoret finns det också anledning att överväga om det behövs en statlig funktion som ger stöd till och samordnar uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen. Regeringen bör överväga om denna uppgift ska ingå i Livsmedelsverkets befintliga sektorsansvar.

Funktionen ska inte förväxlas med den nationellt samordnande funktionen som Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslår ska inrättas på MSB. Funktionen på MSB, som föreslås av utredningen, ska i huvudsak ta fram en nationell försörjningsanalys, vara kontaktpunkt för företag och upprätthålla statliga beredskapslager. Enligt utredningen hanteras sektorsspecifika frågor, exempelvis livsmedelsberedskap i kommuner och regioner, bäst av myndigheterna inom respektive sektor.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

## 2.2.6 Dimensionerande krav främjar också fredstida beredskap

De dimensionerande kraven syftar till att stärka beredskapen inför höjd beredskap. Men Statskontoret bedömer att kraven också kommer att bidra till att stärka den fredstida livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner. Om regering och riksdag exempelvis beslutar att kommuner och regioner ska säkerställa en livsmedelsberedskap som räcker minst två veckor täcker den tiden alla fredstida händelser som har uppstått i Sverige under efterkrigstiden.

För att leva upp till de dimensionerande kraven behöver kommuner och regioner analysera den egna verksamheten, planera samt vidta olika åtgärder för att öka förmågan att upprätthålla livsmedelsförsörjningen vid olika typer av störningar. Detta grundläggande arbete kommer att stärka beredskapen inför såväl fredstida kriser som inför höjd beredskap.

## 2.3 Staten bör ta ett större ekonomiskt ansvar för livsmedelsberedskapen

Statskontoret föreslår att staten ersätter kommuner och regioner för deras kostnader för livsmedelsberedskap i de verksamheter de har ansvar för i enlighet med finansieringsprincipen.

De dimensionerande krav som Statskontoret föreslår tydliggör statens förväntningar på livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att det är nödvändigt för att kommuner och regioner ska prioritera livsmedelsberedskap på ett likvärdigt sätt.

Men Statskontoret bedömer att staten även behöver ersätta kommuner och regioner ekonomiskt för att de ska kunna stärka sin livsmedelsberedskap. I dag finns inte tillräckliga förutsättningar för kommuner och regioner att avsätta resurser för att bygga upp sin livsmedelsberedskap. Många kommuner och regioner har en ansträngd ekonomi och brist på kompetens. Det minskar deras möjligheter att prioritera att investera i en beredskap som de kanske aldrig kommer att behöva utnyttja.

### 2.3.1 Statens ersättning täcker inte kostnader för livsmedelsberedskap

Statskontorets slutsats är att statens nuvarande ersättning till kommuner och regioner inte täcker kostnaderna för att öka livsmedelsberedskapen inför höjd beredskap. Sammantaget omfattar det statliga stödet för kommuner och regioners arbete med krisberedskap och civilt försvar 1 500 miljoner kronor 2023. Kommunernas andel är 615 miljoner kronor och regionernas andel är 885 miljoner kronor (se bilaga 4). Men dessa medel kan endast i liten utsträckning användas för att bygga upp en livsmedelsberedskap för offentliga måltider.

Hur stora kostnaderna blir för att stärka livsmedelsberedskapen beror på vilken ambitionsnivå som staten lägger fast. Vi har fått tillgång till kostnadsberäkningar från en enskild kommun och kan konstatera att om alla kommuner skulle ha liknande förutsättningar och ambitionsnivå som exempelkommunen skulle den samlade initiala investeringskostnaden för Sveriges kommuner bli 947 miljoner kronor. Därefter skulle de samlade årliga driftkostnaderna för kommunerna bli 24 miljoner kronor (se bilaga 3). Det kan ställas i relation till de samlade statliga bidragen till krisberedskap och civilt försvar som alltså ligger på 615 miljoner kronor för samtliga kommuner 2023. Den samlade budgeten för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap ligger under 2023 på 97 miljarder kronor.<sup>23</sup>

Vårt exempel bygger på uppgifter från en kommun i Sverige som vi har skalat upp och därför är beräkningen osäker. I vårt exempel har vi inte tagit ställning till vilka kostnader som kommunen respektive staten bör ansvara för inom ramen för kostnadsexemplet.

### 2.3.2 Kommuner och regioner bör ersättas av staten

Vid en eventuell reglering av kommunernas och regionernas livsmedelsberedskap bedömer Statskontoret att staten bör ersätta den del av kommuners och regioners kostnader som innebär en ambitionshöjning.

---

<sup>23</sup> Prop. 2022/23:100. 2023 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer.

## **Dimensionerande krav på beredskap innebär en ambitionshöjning**

Enligt lagstiftning ska kommuner och regioner finansiera sin fredstida krisberedskap med egna medel, men kostnader för att förbereda sig på höjd beredskap ger rätt till ersättning från staten. Den fredstida beredskapen ska ge en grundläggande förmåga till civilt försvar. Men det finns ingen färdig formel för exakt när förberedelser för fredstida kriser övergår till förberedelser för höjd beredskap. Det är därmed inte givet hur kostnaderna enligt lagstiftningen ska fördelas mellan kommuner och regioner å ena sidan, och staten å den andra.

Statskontorets analys visar att skillnaden mellan extraordinära händelser i fredstid respektive höjd beredskap i praktiken inte ger någon vägledning till fördelningen av kostnader. Det följer av att de konkreta förberedelserna som kommuner och regioner vidtar ofta är desamma, oavsett störning. Det handlar bland annat om att säkra tillgången på livsmedel, vatten, tillagningsmöjligheter och transporter vid olika typer av störningar. Däremot kan omfattningen av störningarna, både geografiskt och i tid, vara större vid höjd beredskap.

Ett dimensionerande krav på livsmedelsberedskapen för offentliga måltider innebär både att ambitionen höjs och att kraven på beredskap tydliggörs för kommunerna och regionerna. Statskontoret bedömer därför att finansieringsprincipen ska gälla och att staten bör ersätta kommuner och regioner för kostnaderna för beredskapen genom att höja det generella statsbidraget.

Statskontoret konstaterar att Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen också anser att staten bör bära huvudansvaret för försörjningsberedskapen och därmed också det huvudsakliga ansvaret för finansieringen av de åtgärder som staten prioriterar.<sup>24</sup>

## **En viss beredskap följer av verksamhetsansvaret**

Ambitionshöjningar ska i regel finansieras i sin helhet. Men Statskontoret bedömer att det inte är rimligt att staten bekostar kommuners och regioners livsmedelsberedskap från dag ett. En viss grundläggande beredskap behöver kommuner och regioner ha, oavsett statens ambitioner.

---

<sup>24</sup> SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

De behöver ha en viss egen buffert och redundans i måltidsverksamheten. Annars skulle de inte kunna bedriva skola, förskola, äldreomsorg och sjukhusvård i enlighet med lagstiftningen.

På en principiell nivå handlar det om att lägga fast vad som ska utgöra en del av kommunernas och regionernas grundläggande ansvar för livsmedelsberedskap som de själva ska finansiera, och vad som är en höjd ambitionsnivå som staten ska bekosta.

Statskontoret anser att det är rimligt att kräva att kommuner och regioner ska bekosta upp till en veckas beredskap själva, som en del av deras grundläggande ansvar för sin verksamhet. Det motsvarar den nivå som utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap föreslår bör gälla för sjukvårdsprodukter.<sup>25</sup> Därefter bör de få ersättning från staten för att nå upp till den nivå på beredskapen som staten lägger fast. Om staten exempelvis förväntar sig att kommuner och regioner har en livsmedelsberedskap motsvarande fyra veckor behöver kommuner och regioner själva stå för kostnaden motsvarande en veckas beredskap, medan staten tar kostnaden för tre veckor.

Detta ligger också i linje med Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen. Utredningen menar att kommuner och regioner kan förväntas att på egen bekostnad upprätthålla en viss grundberedskap för att hantera mindre störningar i sin verksamhet.<sup>26</sup>

### **Kostnader behöver ställas i relation till önskemål om effekt**

Statskontoret ska enligt uppdraget föreslå kostnadseffektiva åtgärder. Men dimensionerande krav som staten finansierar kommer att öka statens kostnader. Hur stora kostnaderna blir beror på vilka ambitioner som regeringen tar initiativ till.

Högre kostnader innebär inte nödvändigtvis att kostnadseffektiviteten minskar. Alltför lite resurser kan i sig leda till att satsningen ger alltför liten nytta. Det civila försvaret är fortfarande eftersatt och den ekonomiska ersättningen till kommuner och regioner har inte följt med i den ambitionshöjning som politiken har gett uttryck för. Statskontoret

---

<sup>25</sup> SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården.*

<sup>26</sup> SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

bedömer att utan en tydligare reglerad ambitionsnivå och medföljande finansiering kommer arbetet med livsmedelsberedskap fortsatt att gå långsamt framåt med olika resultat i Sveriges kommuner och regioner.

### **Flera fördelar med att ersättningarna går via det generella statsbidraget**

Statskontoret anser att det finns flera fördelar med att ersättningen till kommuner och regioner går via det generella statsbidraget. Det är också fördelaktigt att ersättningen styrs genom författning, snarare än genom överenskommelser mellan staten och SKR som följs av riktade statsbidrag på det sätt som sker i dag.

Ett grundläggande skäl är att en finansiering genom det generella statsbidraget stämmer bättre överens med den svenska förvaltningsmodellen och den ansvars- och uppgiftsfördelning som finns mellan stat, kommun och region. Tidigare studier av överenskommelser har visat att de trots sin karaktär av frivillighet ofta leder till detaljstyrning av den kommunala verksamheten samtidigt som överenskommelsen rubbar ansvarsförhållandena mellan aktörerna.<sup>27</sup> Överenskommelser används ofta när något behöver komma på plats snabbt. Men uppbyggnaden av det civila försvaret är ett långsiktigt åtagande. Då är det enligt Statskontoret lämpligare att använda långsiktiga styrmedel.

En ytterligare utmaning med överenskommelser mellan staten och SKR är att regeringen har begränsade möjligheter att styra innehållet effektivt. Bruket av överenskommelser innebär att staten ger avgörande inflytande över regeringens satsningar och tillhörande reglering till SKR. Men SKR är en arbetsgivar- och intresseorganisation som inte kan hållas ansvarig för sina beslut eller åtgärder inför vare sig riksdag, regering eller medborgare. Regeringen kan därmed inte ställa samma krav på SKR som på statliga myndigheter när det gäller statligt finansierade insatser. Det gäller också de resurser som SKR själva får inom ramen för överenskommelserna inom hälso- och sjukvårdsområdet.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Riksrevisionen (2014). *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej.*

<sup>28</sup> Riksrevisionen (2017). *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet.*



Statskontoret ser också utmaningar med att den nuvarande finansieringen av kommuners och regionernas beredskap är uppsplittrad i många olika delar, i form av flera överenskommelser och bidrag från myndigheter. Styrningen kommer från flera olika departement och riktar sig till olika delar av de kommunala och regionala verksamheterna. Det i sig riskerar att sända både otydliga och överlappande styrsignaler från staten. Varje styrsignal ger upphov till administrativa kostnader hos alla inblandade aktörer och dessutom riskerar resurserna att inte hamna där de bäst behövs. Det gör det svårare att styra verksamheten från ett helhetsperspektiv.

Statskontoret noterar att regeringen har beslutat att från och med 2024 styra beredskapen inom hälso- och sjukvård samt socialtjänsten genom förordningsstyrda statsbidrag som Socialstyrelsen administrerar, i stället för genom överenskommelser mellan staten och SKR. Syftet är att öka möjligheterna att styra och kontrollera insatserna.<sup>29</sup> Men enligt Statskontoret finns det flera utmaningar med sådana riktade statsbidrag som styrmedel.

Statskontorets tidigare analyser av statens styrning av kommuner och regioner har visat att riktade statsbidrag är den styrform som skapar flest problem för kommunsektorn. De ger ofta osäkra förutsättningar för planering, gör det svårt för kommuner och regioner att använda resurserna effektivt, leder till höga administrativa kostnader för såväl kommunsektorn som staten och kan binda verksamheternas resurser efter att de har upphört. Riktade statsbidrag riskerar också att inte leda till de långsiktiga resultat som staten förväntar sig av sina ekonomiska satsningar, eftersom kommunsektorn är ovillig att göra varaktiga satsningar när den framtida finansieringen är osäker.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Socialdepartementet. Pressmeddelande 2023-06-09. *Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap ska styras och följas upp genom statsbidrag*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-09-01.

<sup>30</sup> Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

## 2.4 Livsmedelsverket bör få en tydligare stödande och vägledande roll

Statskontoret föreslår att:

- regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att stödja kommuner och regioner i deras arbete med livsmedelsberedskap inom de verksamheter de har ansvar för
- uppdraget regleras i Livsmedelsverkets instruktion
- uppdraget finansieras med Livsmedelsverkets förvaltningsanslag.

Statskontoret bedömer att Livsmedelsverkets uppdrag och mandat att stödja kommunerna och regionernas arbete behöver bli tydligare. Statskontoret föreslår därför att uppgiften regleras i Livsmedelsverkets instruktion och finansieras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

### 2.4.1 Livsmedelsverket bör stödja arbetet i kommuner och regioner

En högre ambitionsnivå för livsmedelsberedskapen i form av dimensionerande krav innebär att många kommuner och regioner behöver vidta olika åtgärder för att bygga upp sin livsmedelsberedskap för offentliga måltider. Statskontoret bedömer därför att:

- staten i större utsträckning än i dag behöver stödja och vägleda kommuner och regioner att bygga upp en livsmedelsberedskap
- Livsmedelsverket är den mest lämpade aktören att utforma stöd och riktlinjer för livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner.

#### **Livsmedelsverkets uppdrag att stödja kommuner och regioner bör regleras i myndighetens instruktion**

Statskontoret anser att Livsmedelsverket i kraft av sitt uppdrag som beredskapsmyndighet och som sektorsansvarig myndighet redan i dag har mandat för att stödja kommuner och regioner i deras arbete med att bygga upp en livsmedelsberedskap. Samtidigt anser Livsmedelsverket att uppdraget gentemot kommuner och regioner är oklart. Statskontoret bedömer därför att Livsmedelsverkets ansvar för att stödja kommuner och regioner behöver bli tydligare.

MSB har föreslagit en tidsbegränsad statlig insats för att stärka beredskapsplaneringen för offentliga måltider.<sup>31</sup> Livsmedelsverket har också i sitt regleringsbrev för 2023 fått i uppdrag att utveckla sitt stöd till kommuner och regioner för att öka deras förmåga till livsmedelsförsörjning inom de verksamheter de har ansvar för.<sup>32</sup>

Men Statskontoret bedömer att behovet av stöd till kommuner och regioner när det gäller arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen behöver vara ett varaktigt åtagande, och inte ett tillfälligt sådant. Statskontoret föreslår att denna uppgift i stället regleras i Livsmedelsverkets instruktion.

En instruktionsreglerad uppgift signalerar ett långsiktigt åtagande till skillnad från särskilda regeringsuppdrag eller uppdrag i regleringsbrevet. Därmed kan regeringen också skapa förutsättningar för Livsmedelsverket att bygga upp sin kompetens på området.

Statskontorets samlade erfarenhet visar att det är särskilt viktigt att skapa förutsättningar för långsiktighet i arbetet när det som här handlar om en fråga som berör många aktörer inom skilda sektorer. Kortsiktiga uppdrag leder till att myndigheterna sällan har tid att koordinera verksamheten på det sätt som uppdraget kräver. Styrningen behöver säkerställa att myndigheterna får förutsättningar att planera sitt arbete och bygga kompetens, vilket ökar deras förmåga att nå varaktiga resultat.<sup>33</sup>

Livsmedelsverket bör själv få inrikta stödet till kommuners och regioners arbete med livsmedelsberedskap så att det går till de områden där behoven är som störst och där myndigheten kan göra störst nytta.

---

<sup>31</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*.

<sup>32</sup> Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket*.

<sup>33</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

Stödet till kommuner och regioner ska utgöra en del av Livsmedelsverkets arbete med civilt försvar. Men Statskontoret bedömer att det också kommer att stärka beredskapen inför fredstida kriser.

#### 2.4.2 Livsmedelsverkets arbete bör finansieras genom anslag och inte genom projektbidrag

Livsmedelsverket ansöker i dag om projektmedel från MSB och anslag 2:4 Krisberedskap när myndigheten vill göra insatser som riktar sig till kommuner och regioner. Men en varaktig uppgift bör enligt Statskontoret inte finansieras med tillfälliga medel. Riksrevisionen har tidigare kritiserat att projektmedel från anslag 2:4 i flera fall fungerar som huvudsaklig finansieringskälla för myndigheters arbete med krisberedskap och civilt försvar. Om myndigheterna inte har någon grundläggande finansiering bör detta enligt Riksrevisionen inte lösas med hjälp av projektbidrag.<sup>34</sup> Statskontoret delar denna uppfattning.

Statskontoret anser därför att Livsmedelsverkets stöd till kommuner och regioner bör finansieras inom ramen för Livsmedelsverkets förvaltningsanslag, inte genom projektbidrag från MSB. En sådan anslagsfinansiering ger bättre förutsättningar för långsiktigt arbete, och minskar även kostnaderna för administration.

Livsmedelsverkets anslag för arbete med krisberedskap och civilt försvar har ökat betydligt de senaste åren. Om regeringen bedömer att uppgiften att stödja kommuner och regioner medför ytterligare kostnader för Livsmedelsverket anser Statskontoret att regeringen bör överväga att flytta de medel från anslag 2:4 som i dag går till att finansiera Livsmedelsverkets insatser som riktar sig till kommuner och regioner till Livsmedelsverkets förvaltningsanslag.

En anledning till att Livsmedelsverket i dag söker medel från MSB är för att kommuner och regioner som deltar i insatser ska kunna få del av finansieringen. Men behovet av att ersätta kommuner och regioner med projektmedel för att de ska kunna delta i insatser bör rimligtvis minska om staten i stället ersätter kommuner och regioner för kostnaderna för livsmedelsberedskap i enlighet med finansieringsprincipen, som Statskontoret föreslår i denna rapport.

---

<sup>34</sup> Riksrevisionen (2021). *Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap. Ett styrmedel med utmaningar.*

## 2.5 Länsstyrelserna bör samordna och följa upp livsmedelsberedskap

Statskontoret föreslår att:

- länsstyrelserna samordnar statliga insatser för att stärka kommuners och regioners livsmedelsberedskap inom de verksamheter de har ansvar för
- regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att följa upp kommunernas och regionernas åtgärder för att stärka kommuners och regioners livsmedelsberedskap inom de verksamheter de har ansvar för
- länsstyrelsernas arbete finansieras med deras förvaltningsanslag.

Länsstyrelserna har ett övergripande uppdrag att samordna och stödja beredskapsarbetet i respektive län.<sup>35</sup> Däremot har länsstyrelserna inget specificerat uppdrag när det gäller just livsmedelsberedskap, varken när det gäller att stödja kommuner och regioners arbete eller samordna åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen.

### 2.5.1 Länsstyrelserna bör ta en tydligare samordnande roll

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna behöver ta en mer aktiv roll i arbetet med att säkerställa en livsmedelsberedskap i kommunerna och regionerna inför höjd beredskap. Deras kunskap och förståelse för regionala och lokala förutsättningar gör att de har en viktig roll när det gäller att samordna den statliga styrningen och stödja regioner och kommuner i arbetet med att omsätta nationella krav och riktlinjer till höjd livsmedelsberedskap.

Vår analys visar att länsstyrelserna i dag arbetar med livsmedelsberedskap i varierande grad och med olika ambitionsnivå. Det leder till att stödet som de ger till kommunerna och regionerna också varierar. Länsstyrelsernas stöd och samordning utgår från kommunernas och regionernas intresse för

---

<sup>35</sup> 4 § förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

frågorna. Det innebär att om kommuner och regioner inte prioriterar livsmedelsberedskap, så anser inte länsstyrelserna att de har mandat att driva på arbetet.

### **Dimensionerande krav kan leda till att länsstyrelserna prioriterar livsmedelsberedskap**

Statskontoret bedömer att länsstyrelsernas övergripande uppgifter inom den statliga förvaltningen och inom ramen för krisberedskap och det civila försvaret ger dem ett mandat att arbeta för att främja livsmedelsberedskapen i länet, exempelvis genom att stödja kommuner och regioner när det gäller planering, utbildning och övning.<sup>36</sup> Men länsstyrelsernas uppgifter är brett formulerade och öppnar för olika tolkningar och prioriteringar.

Enligt Statskontoret finns det goda skäl att anta att länsstyrelserna kommer att prioritera frågorna högre om dimensionerande krav för livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner som vi föreslår införs. Två sådana skäl är följande:

- Dimensionerande krav ger länsstyrelserna något att ta spjörn emot i sitt arbete. Att verka för att nationella mål får genomslag i länet är en central uppgift för länsstyrelserna.<sup>37</sup>
- Dimensionerande krav innebär att kommuner och regioner behöver ge frågorna högre prioritet. Därmed förväntar vi oss att de även kommer att efterfråga mer stöd från länsstyrelserna.

Statskontorets tidigare studier av tvärssektoriella frågor har visat att styrningen i tvärssektoriella frågor får stort genomslag när den politiska ledningen tydligt signalerar att frågan är prioriterad.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Se t.ex. 4 § förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

<sup>37</sup> 2 § 1 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>38</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.*

## **Livsmedelsverket och länsstyrelserna bör ha olika roller men samverka med varandra**

Rollfördelningen mellan länsstyrelserna och andra beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter bör vara tydlig. På en övergripande nivå anser vi att Livsmedelsverket bör ansvara för nationella riktlinjer och samordning, medan länsstyrelserna bör ha ansvaret att utifrån regionala förutsättningar samordna och stödja arbetet inom länet. I länsstyrelsernas samordningsansvar bör det exempelvis ingå att erbjuda kommuner och regioner utbildningar och övningar med stöd från berörda expertmyndigheter samt att se till att kommuner respektive regioner kan utbyta erfarenheter med varandra.

Länsstyrelserna behöver arbeta tillsammans med Livsmedelsverket och andra expertmyndigheter för att kunna stödja kommuner och regioner i länet. Samordning mellan sektorsansvariga myndigheter, andra beredskapsmyndigheter och länsstyrelserna är en central aspekt av den nya myndighetsstrukturen för civilt försvar.<sup>39</sup>

Länsstyrelsens samordnande roll i länet skapar förutsättningar för att den statliga styrning som träffar kommuner och regioner blir tydlig och får avsett genomslag utifrån regionala och lokala förutsättningar.

Länsstyrelsernas samordning inom länet kan i sin tur främja kommunal samverkan. Statskontorets erfarenhet är att kommunal samverkan underlättar kommunernas kompetensförsörjning och kan effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet, särskilt i små kommuner.<sup>40</sup> Behovet av att på olika sätt samla resurser är stort när det handlar om kommunernas arbete med livsmedelsberedskap och kommunal samverkan kan därför vara ett värdefullt verktyg.

Det är för närvarande svårt att analysera vilken funktion de nyetablerade sex civilområdena kommer att få. Statskontoret bedömer att civilområdena kommer att vara en viktig instans för att samordna den samlade statliga styrningen, liksom för att samordna länsstyrelsernas arbete. Men de får sannolikt en begränsad operativ roll i förhållande till arbetet i kommuner

---

<sup>39</sup> Se förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

<sup>40</sup> Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.

och regioner. Statskontoret bedömer också att de olika länsstyrelserna kommer att behöva samverka direkt med expertmyndigheterna, även när civilområdena är fullt etablerade.

## 2.5.2 Länsstyrelserna bör följa upp åtgärderna

Statskontoret föreslår att länsstyrelserna följer upp kommunernas och regionernas arbete med att säkerställa en livsmedelsberedskap inom deras verksamhetsansvar.

Länsstyrelsen har i dag i uppgift att följa upp hur kommunerna tillämpar lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Länsstyrelserna ska också årligen rapportera till MSB vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner har vidtagit inför en kris. De ska samtidigt redovisa hur de bedömer effekten av de vidtagna förberedelserna.<sup>41</sup>

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har förutsättningar att också följa upp kommunernas och regionernas arbete med livsmedelsberedskap. Ansvar för denna uppföljning bör också regleras vid en eventuell författningsreglering av kommunernas och regionernas livsmedelsberedskap. Uppföljningen bör omfatta hur kommuners och regioners livsmedelsberedskap förhåller sig till regeringens krav. Men uppföljningen bör också identifiera brister i beredskapen och vilket behov av utveckling som finns, både lokalt och regionalt. Denna kunskap om brister och behov av stöd är central för att Livsmedelsverket ska kunna utforma ett fungerande stöd till kommunerna och regionerna.

Länsstyrelserna bör själva ha mandat att utforma uppföljningen. Däremot är det av vikt att uppföljningen sker på samma sätt i hela landet, vilket kräver att länsstyrelserna samordnar sig. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger en länsstyrelse ett utpekat ansvar för att ta fram en uppföljningsmodell och ansvar för att samordna länsstyrelsernas uppföljning.

---

<sup>41</sup> Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.



Vi bedömer att det bör gå att hålla de administrativa kostnaderna för uppföljningen för länsstyrelserna respektive kommuner och regioner nere, genom att uppföljningen av livsmedelsberedskapen samordnas med den uppföljning som länsstyrelserna redan ansvarar för. Men Statskontoret bedömer att länsstyrelserna kan behöva ett tillskott av resurser för att utveckla uppföljningen.

### 2.5.3 Länsstyrelsernas arbete bör i huvudsak finansieras med anslag

Statskontoret bedömer att det löpande arbetet med att både stödja och följa upp arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen i kommunerna och regionerna i länet rymms inom ramen för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.

Men både MSB och Riksrevisionen har tidigare pekat på att länsstyrelserna inte har tillräcklig grundfinansiering för uppgifterna inom det regionala områdesansvaret. En konsekvens av det är att mycket arbete finansieras genom projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap.<sup>42</sup>

Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte haft möjlighet att närmare analysera finansieringen av länsstyrelsernas samlade beredskapsarbete. Länsstyrelsernas finansiering är svår att överblicka, eftersom den består av ett förhållandevis litet förvaltningsanslag och en mängd olika kompletterande finansieringskällor.<sup>43</sup> Men Statskontoret anser att länsstyrelsernas arbete när det gäller att stödja och samordna beredskapsarbetet i kommuner och regioner i huvudsak bör finansieras med anslag och inte med tillfälliga projektmedel.

Länsstyrelserna har för 2023 fått ökade anslag med 60 miljoner kronor för att förstärka sitt stöd till kommunernas arbete med civilt försvar. Om de resurser som länsstyrelserna har tilldelats inte är tillräckliga för att de ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt de författningar som redan gäller bör regeringen enligt Statskontoret överväga att flytta ytterligare medel från anslag 2:4 till länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

---

<sup>42</sup> Riksrevisionen (2021). *Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap. Ett styrmedel med utmaningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014). *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2013 och inriktning 2015. Redovisning av uppdrag 28 i MSB regleringsbrev*.

<sup>43</sup> Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*.

## 2.6 Livsmedelsberedskap i kommuner och regioner bör ses i ett större sammanhang

En säker livsmedelsförsörjning till vård, skola och omsorg är en pusselbit bland många i det civila försvaret. Statskontoret anser att frågor som rör reglering och finansiering av livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner behöver sättas i ett större sammanhang för att undvika suboptimering eller motstridig statlig styrning.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen har vid tidpunkten för Statskontorets utredning föreslagit en modell där MSB blir nationellt samordnande funktion för försörjningsberedskapen. Sex utpekade sektorsansvariga myndigheter, varav Livsmedelsverket är en, får enligt förslaget ansvar för att göra försörjningsanalyser inom respektive sektors ansvarsområde, på nationell, regional och lokal nivå i samråd med Försvarmakten och med stöd av länsstyrelserna. Länsstyrelserna ska, enligt utredningen, sammanställa behoven i kommunerna och regionerna. Den nationellt samordnande funktionen vid MSB föreslås av utredningen ansvara för sektorsövergripande, nationell samordning.<sup>44</sup>

Enligt Statskontoret är det önskvärt att statens förväntningar på och reglering av kommunernas och regionernas försörjningsberedskap inom olika områden följer en gemensam logik. Det innebär inte nödvändigtvis att krav ska formuleras på samma sätt. Skillnader i lagstiftning, roller och ansvar kan variera på ett sådant sätt att det är rimligt att ställa delvis olika krav på kommuner och regioner inom olika sektorer. Det kan också finnas andra typer av skillnader som behöver vägas in, till exempel regionala, lokala eller försvarspolitiska skillnader. Däremot bör de övergripande principerna vara desamma.

För närvarande sker arbetet med att bygga upp en försörjningsberedskap sektorsvis, och därför riskerar kommuner och regioner att få många olika typer av krav och kravnivåer att förhålla sig till, ibland inom ramen för en och samma verksamhet. Ett exempel gäller sjukhus, som för att kunna upprätthålla verksamheten behöver ha tillgång till sjukvårdsprodukter, men det måste också finnas mat till patienter och personal, vatten och hygienprodukter. Dessutom behöver lokalerna städas, soporna tömmas och kläderna tvättas.

---

<sup>44</sup> SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

Statskontoret anser vidare att regeringen bör hantera principerna för kostnadsfördelningen för livsmedelsberedskap för kommuners och regioners verksamhetsansvar tillsammans med andra frågor som rör försörjningsberedskap och det civila försvarets finansiering, och inte som en isolerad företeelse.



## 3 Otydliga krav leder till skillnader i livsmedelsberedskap

I detta kapitel presenterar vi vår analys av i vilken utsträckning det är tydligt för kommuner och regioner vilka krav som finns på livsmedelsberedskap.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Lagstiftningen om kommuners och regioners ansvar för beredskap ger knappt någon konkret vägledning till hur arbetet med att bygga upp en livsmedelsberedskap ska dimensioneras, bedrivas och finansieras. Regeringen har inte heller uttalat något mål eller preciserat någon ambitionsnivå för livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner.
- Kommuner och regioner tolkar sitt ansvar för livsmedelsberedskap på olika sätt eftersom riksdagen och regeringen inte ställer några tydliga krav. Det gäller både hur länge en enskild kommun eller region ska kunna upprätthålla livsmedelsförsörjningen vid en omfattande samhällsstörning och vilka grupper som kommunen eller regionen ska ha ansvar för att försörja med livsmedel.
- Olika tolkningar av ansvaret och olika prioriteringar leder till stora skillnader i hur långt kommuner och regioner har kommit i sitt arbete med att säkerställa en livsmedelsberedskap. Kommuner och regioner efterfrågar att staten ska vara tydligare när det gäller både ambitionsnivån för och finansieringen av livsmedelsberedskapen.

### 3.2 Kommuner och regioner har ansvar för sin verksamhet även vid kris och krig

Kommuner och regioner har ett viktigt ansvar inom den offentliga förvaltningen som omfattar flera centrala samhällsfunktioner, som skolan, vården och omsorgen. Kommuner och regioner ska inom sina respektive

ansvarsområden kunna förebygga, motstå och hantera kriser och olyckor, både vid de förhållanden som råder under fredstid och under höjd beredskap.<sup>45</sup>

### 3.2.1 Ansvarsprincipen är en grundläggande princip för det civila försvaret

En grundläggande princip för både krisberedskap och civilt försvar är ansvarsprincipen. Den innebär att organisationer ska upprätthålla de strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt som möjligt vid kris och höjd beredskap. Det gäller också livsmedelsförsörjningen till kommuners och regioners måltidsverksamhet. Ansvarsprincipen kompletterades i samband med försvarsbeslutet 2001 av ytterligare två principer, likhetsprincipen och närhetsprincipen (se faktaruta).<sup>46</sup>

- *Ansvarsprincipen.* Den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har också motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har därmed ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- *Närhetsprincipen.* Samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- *Likhetsprincipen.* Aktörer ska inte förändra sina organisationer mer än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

---

<sup>45</sup> Dir. 2023:51. *Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.*

<sup>46</sup> Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

### 3.2.2 Ansvar för att planera för höjd beredskap är reglerat i olika författningar

Ansvarsprincipen innebär att kommuner och regioner har ansvaret för sin verksamhet även vid störningar. Det finns också krav på kommuner och regioner att på olika sätt planera och förbereda sig för att upprätthålla sin verksamhet under kris och höjd beredskap. Ansvaret för beredskapen regleras i flera lagar och förordningar (se faktaruta). Vid höjd beredskap kommer även ytterligare lagstiftning att ha betydelse för kommunernas och regionernas livsmedelsförsörjning. Det handlar exempelvis om lagstiftning om ransonering och evakuering.<sup>47</sup>

- *Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap* anger att "[k]ommuner och regioner vid höjd beredskap ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten [...] som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret."
- *Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)* syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Lagen anger bland annat att "[k]ommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap [...]." Kommuner har också ett geografiskt områdesansvar och ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan de som bedriver verksamheten.
- *Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* preciserar bestämmelserna i LEH. Av förordningen framgår bland

---

<sup>47</sup> Ransoneringslag (1978:268) respektive lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

annat att "[v]arje kommun och region skall ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Varje kommun skall också hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen." Regionerna ska å sin sida underrätta Socialstyrelsen och MSB.

### 3.2.3 Kraven på kommuners och regioners livsmedelsberedskap är inte specificerade

Lagstiftningen på beredskapsområdet är allmänt hållen. Det finns ingen reglering som specificerar kraven på kommuners och regioners livsmedelsberedskap, exempelvis hur länge kommuner och regioner på egen hand förväntas kunna upprätthålla försörjningen av livsmedel till sina verksamheter.

Den enda nationellt beslutade inriktningen för försörjningsberedskapen finns i det senaste försvarsbeslutet. Där framgår att:

- En livsmedelsberedskap behöver byggas upp för att livsmedelsförsörjningen ska tryggas inför en säkerhetspolitisk kris under minst tre månader där logistikflödena med omvärlden är begränsade.
- Enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör enligt regeringen kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid.<sup>48</sup>

Några krav på dimensionering av livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner framgår inte av försvarsbeslutet. Enligt totalförsvarspropositionen bör kommuner och regioner förbättra sitt arbete med livsmedelsberedskap, bland annat för att kunna ta sitt ansvar för skola, vård och omsorg.<sup>49</sup> Men regeringen specificerar inte sina förväntningar på kommuner och regioner.

---

<sup>48</sup> Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

<sup>49</sup> *Ibid.*



Bristen på tydligt uttryckta krav från statens sida för det civila försvarets förmåga har kritiserats av bland annat MSB.<sup>50</sup> Men MSB använder begreppet mål i stället för krav i sin kritik.

### 3.3 Dimensioneringen av beredskapen präglas av osäkerhet och olika tolkningar

De kommuner och regioner som Statskontoret har intervjuat är införstådda med att de har ansvar för sin måltidsverksamhet även vid höjd beredskap. Däremot upplever de att det är otydligt hur de förväntas dimensionera sin beredskap samt hur den ska finansieras. En konsekvens av otydligheten är att de gör olika tolkningar och planerar utifrån olika scenarion.

#### 3.3.1 Kommuner och regioner planerar för olika tidshorisonter

En av de frågor som det inte finns något tydligt svar på är för hur lång tid kommuner och regioner ska dimensionera sin beredskap. Kommuner och regioner gör därför olika tolkningar av sitt ansvar.

##### **Kommuner och regioner kan upprätthålla livsmedelsförsörjningen under olika lång tid**

Det varierar hur lång tid de kommuner och regioner som vi har intervjuat bedömer att de i dagsläget kan upprätthålla livsmedelsförsörjningen till sina verksamheter om det skulle uppstå störningar i den ordinarie tillförseln av livsmedel. De kommuner och regioner som kommit längst i att ta fram planer och genomföra åtgärder för att säkerställa en livsmedelsberedskap uppger att de har kapacitet för att upprätthålla måltidsverksamheten i två till tre veckor. Det gäller i en situation där de inte skulle få några nya livsmedel alls under perioden. Sådan kapacitet finns hos ytterst få aktörer som har byggt upp egna livsmedelslager och investerat bland annat i reservkraft och vattentankar.

---

<sup>50</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*.

Men de flesta kommuner och regioner har inte byggt upp några särskilda livsmedelslager och uppskattar att de skulle klara att upprätthålla någon slags måltidsverksamhet kortare tid, från två–tre dagar till en vecka. Bedömningen utgår från den mängd livsmedel som finns till vardags i tillagningskök och mottagningskök.

Flera kommuner och regioner har svårt att uppskatta hur lång tid de kan upprätthålla sin måltidsverksamhet vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Det beror på hur scenariot ser ut, exempelvis om livsmedelsleveranserna slås ut helt eller bara delvis och i vilken utsträckning el- och dricksvattenförsörjningen påverkas. Vid höjd beredskap är det heller inte säkert att organisationen får behålla sin ordinarie personal eller om personalen är krigsplacerad på annan plats.

### **Kommuner och regioner har olika utgångspunkter och mål**

De kommuner och regioner som vi har intervjuat har valt olika utgångspunkter och mål för sitt beredskapsarbete. Det följer av att det inte finns några nationella riktlinjer för livsmedelsberedskap.

Några kommuner och regioner som vi har intervjuat utgår i sin planering från det senaste försvarsbeslutet och ambitionen om en livsmedelsberedskap på tre månader.<sup>51</sup> Skälet är att det är den enda dimensioneringsgrund som är nationellt beslutad. Men flera av kommunerna och regionerna anser att det inte är realistiskt att kommuner och regioner ska uppnå en sådan beredskap utan statligt stöd.

Andra kommuner och regioner har satt upp egna mål för livsmedelsberedskapen. Dessa mål utgår snarare från en bedömning av vilken beredskap som de i nuläget har kapacitet att bygga. Bland de intervjuade kommunerna och regionerna handlar det om en till fyra veckor.

Det är dock långt ifrån alla kommuner och regioner som lagt fast några mål alls för dimensioneringen av beredskapen. I vissa fall beror det på att de inte har kommit så långt i sitt arbete, i andra fall på att de har valt att vänta på att det ska komma tydligare nationella riktlinjer.

---

<sup>51</sup> Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

### 3.3.2 Målgruppen för beredskapen vid höjd beredskap är otydlig

Hur länge kommuner och regioner kan upprätthålla livsmedelsförsörjningen vid en störning beror på hur många människor som de ska försörja med måltider. Kommuner och regioner gör olika tolkningar av hur långt deras ansvar sträcker sig.

#### **Kommuner och regioner försöker bedöma hur målgruppen påverkas vid höjd beredskap**

De flesta av de kommuner och regioner som vi har intervjuat har utgått från den ordinarie verksamheten när de har dimensionerat beredskapen. Det innebär att kommunerna och regionerna bedömer och planerar för hur länge de kan upprätthålla livsmedelsförsörjningen till de grupper av personer som de serverar måltider till i vanliga fall.

Allvarliga fredstida kriser och höjd beredskap kan komma att förändra målgruppen för måltidsverksamheten. Men det finns inga nationellt framtagna scenarion eller riktlinjer för detta. Kommuner och regioner försöker därför göra egna bedömningar av hur behovet av måltider kan komma att påverkas.

I flera fall resonerar de intervjuade kommunerna om att behovet av måltider kan komma att minska vid höjd beredskap, exempelvis om de elever på gymnasiet som omfattas av totalförsvarsplikten kallas in att göra en insats inom försvaret i stället för att gå i skolan. På liknande sätt bedömer vissa kommuner att behovet av barnomsorg och därmed måltider i förskolan kan komma att minska om föräldrar av olika anledningar inte kan gå till arbetet och därmed inte har samma behov av barnomsorg. Om färre barn och elever äter i skolan eller förskolan kan kommunen förlänga den tid den klarar att upprätthålla livsmedelsförsörjningen till andra verksamheter, exempelvis äldreomsorgen.

Samtidigt ser flera kommuner att nya grupper av människor kan bli beroende av den offentliga måltidsverksamheten. Det gäller exempelvis hemmaboende äldre och andra sårbara grupper som inte kan klara den egna livsmedelsförsörjningen. Några kommuner bedömer att vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (2001:455) innebär att kommunen i slutändan alltid har ansvar för att upprätthålla livsmedelsförsörjning till samtliga invånare som inte kan klara sig själva i kommunen vid allvarliga samhällsstörningar. Liknande resonemang finns även i FOI:s rapport från 2015.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2015). *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå. En studie utförd på uppdrag av Livsmedelsverket.*

En av de intervjuade kommunerna har tagit fram egna dimensionerande principer. Kommunen inkluderar de som i dag omfattas av den kommunala måltidsverksamheten, men även personer med försörjningsstöd, insatspersonal vid olika typer av krigshändelser och kommunens krisledning.<sup>53</sup>

Regionernas måltidsverksamhet omfattar i stort sett endast en grupp, nämligen de patienter som är inskrivna på något av de sjukhus som drivs i regional regi. Det råder därför inte samma oklarheter för regionerna, eller skillnader mellan dem, när det gäller vilken grupp som deras livsmedelsberedskap ska omfatta.

Däremot räknar både de regioner och kommuner som vi har intervjuat med att de vid höjd beredskap kan behöva prioritera mellan olika målgrupper för att säkerställa livsmedelsförsörjningen till de mest sårbara grupperna. Följande verksamheter kan kommunerna komma att prioritera ned:

- måltidsverksamheten i gymnasiet eftersom det inte finns något lagkrav på att kommuner ska servera skolmat i gymnasiet
- barnomsorg för barn vars föräldrar inte har ett samhällsviktigt arbete.

Regionernas måltidsverksamhet påverkas av vilka prioriteringar som sjukvården gör i dess helhet, till exempel i form av förkortade vårdtider på sjukhusen och neddragningar i den planerade vården. Samtidigt bedömer flera regioner att de vid en allvarlig samhällsstörning också kan behöva försörja personalen med måltider, eftersom personalen annars inte kommer att kunna göra det arbete som krävs.

### **De privata välfärdsaktörernas roll i beredskapen är oklar**

Inom vård, skola och omsorg finns det många privata aktörer vars verksamhet finansieras av kommuner och regioner. De intervjuade kommunerna gör olika tolkningar av vilket ansvar de har för att vid höjd beredskap försörja dessa verksamheter med livsmedel, exempelvis fristående skolor och privata äldreboenden.

---

<sup>53</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2022). *Arbetet med Livsmedelsberedskap i Västerås stad*.

Några kommuner inkluderar i sin beredskap måltider till de personer som i dag finns inom offentligt finansierade verksamheter som drivs i privat regi. Det beror på att kommunerna inte fullt ut litar på privata aktörers förmåga att servera måltider i ett skarpt läge, även om de är skyldiga att göra det enligt lagstiftning eller avtal. I grunden är det ett kommunalt ansvar att tillhandahålla utbildning och omsorg. Dessa kommuner planerar därför att inkludera måltider till alla personer inom barnomsorg, skola och äldreomsorg i sin beredskapsplanering, oavsett vem som i vanliga fall står för regin.

Kommuner som vid dimensionering av livsmedelsberedskapen har inkluderat elever vid fristående skolor har räknat med att finansiera denna beredskap utanför skolans budget. Det beror på att kostnaderna för skolornas livsmedelsberedskap annars skulle ingå i underlaget för beräkningen av skolpengen till de fristående skolorna.

Förutsättningarna för att ta höjd för elever på fristående skolor och förskolor och brukare inom privat äldreomsorg påverkas av hur stor andel dessa grupper utgör och hur kommunens egen måltidsverksamhet är organiserad. Ett exempel gäller en kommun i Mellansverige som vi har intervjuat och som har en stor andel privata aktörer inom skola och omsorg. Denna kommun anser att ansvaret för måltidsverksamheten vid en kris måste ligga kvar hos de privata aktörerna som ansvarar för måltider under normala omständigheter. Det finns ingen möjlighet för kommunen att ha beredskap för att vid en kris servera måltider till dubbelt så många grundskolelever och tre gånger så många förskoleelever än vad kommunen i normala fall gör.

### 3.3.3 Oklarhet om finansiering hämmar arbetet

Dimensioneringen av livsmedelsberedskapen hör intimt samman med frågan om vem som ska betala för beredskapen. Kommuner och regioner har enligt LEH rätt till ersättning för förberedelser inför höjd beredskap, men den fredstida beredskapen är i grunden ett kommunalt ansvar.<sup>54</sup> Gränsen för när den fredstida beredskapen övergår till beredskap inför höjd beredskap är inte tydlig, och därmed är det också oklart vilka kostnader kommuner och regioner kan få statlig ersättning för.

---

<sup>54</sup> 5 kap. 1 § LEH.

Det råder stor samstämmighet bland de aktörer vi har intervjuat om att en livsmedelsberedskap på tre månader går utöver den fredstida beredskap som kommuner och regioner har ansvar för. Men det är tre månader som är målet för Sveriges samlade försörjningsberedskap inom ramen för totalförsvaret. Därför anser kommuner och regioner att de behöver statlig finansiering om staten vill att de ska nå dit. Men det finns ingen färdig formel för hur kostnaderna i praktiken ska fördelas mellan stat och kommun.

Otydligheten när det gäller vem som ska bära vilka kostnader framstår i våra intervjuer som ett stort hinder för arbetet. De regioner som Statskontoret har intervjuat framhåller att tydliga riktlinjer för fördelningen av ansvar och kostnader är minst lika viktiga som statlig finansiering. De anser också att staten bör samordna det samlade arbetet med försörjningsberedskap för att undvika att aktörerna sammantaget lägger onödigt mycket resurser på arbetet. Flera av de intervjuade kommunerna pekar även på att det behöver vara tydligt vad kommunen ska ansvara och betala för om de ska kunna avsätta resurser för beredskap.

### 3.3.4 Kommuner och regioner efterlyser att staten ger tydligare besked

De aktörer som Statskontoret har intervjuat är överens om att det inte är tillräckligt att varje kommun och region själv tolkar sitt ansvar för och beslutar om ambitionsnivån för livsmedelsberedskapen. Det beror på att det leder till stora skillnader över landet, både när det gäller tempot och resultatet av beredskapsarbetet. I stället efterlyser de tydligare krav från staten på vilken beredskap kommuner och regioner ska ha. Därmed skulle staten skapa en gemensam ram att utgå ifrån för att planera och budgetera livsmedelsberedskapen.

Flera kommuner och regioner lyfter också fram att ansvariga myndigheter bör bistå med att tolka och tydliggöra hur lagstiftningen inom olika områden ska tillämpas vid höjd beredskap. Ansvariga myndigheter bör också ta fram olika scenarier till stöd för kommunernas och regionernas beredskapsplanering. De pekar på att staten har bättre förutsättningar än kommuner och regioner att analysera beroenden på den globala, nationella och regionala arenan.

Ur de intervjuades perspektiv är det mindre viktigt exakt hur högt staten lägger ribban för kommunernas och regionernas livsmedelsberedskap än *att* staten lägger fast ribban. En konsekvens av bristen på tydlighet är att flera kommuner och några regioner har valt att i nuläget inte gå framåt med sitt beredskapsarbete, utan väntar i stället på nationella beslut. De vill inte riskera att lägga ner tid och resurser i onödan, om det i slutändan visar sig att ansvaret hamnar någon annanstans. Det gäller i synnerhet frågan om att bygga upp beredskapslager av livsmedel.





## 4 Kapaciteten att arbeta med livsmedelsberedskap varierar

I detta kapitel presenterar vi vår analys av kommuners och regioners kapacitet att bygga upp en livsmedelsberedskap och vilka faktorer som påverkar hur de arbetar med frågorna.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kommuner och regioner behöver både personal med rätt kompetens och ekonomiska resurser för att kunna bygga upp sin livsmedelsberedskap. Det finns stora skillnader mellan kommunerna respektive regionerna när det gäller vilken tillgång de har till sådana resurser.
- Kostnader för att säkerställa en livsmedelsberedskap för offentliga måltider omfattar bland annat analys och planering, investeringar i robusta kök och lagring av livsmedel. De ekonomiska förutsättningarna för att bygga upp en livsmedelsberedskap skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner.
- Förutsättningarna för att bygga upp en livsmedelsberedskap påverkas av hur den ordinarie fredstida verksamheten i kommuner och regioner är organiserad och finansierad. Beredskapsperspektivet finns sällan med som en faktor när kommuner och regioner väljer måltidsorganisation.
- Tillgång på livsmedel är en nyckelfråga. Kommunernas och regionernas verktyg för livsmedelsförsörjningen är begränsade. De är i stor utsträckning beroende av ett fåtal privata leverantörer av livsmedel.

## 4.2 Flera saknar de resurser som krävs för att bygga beredskap

Statskontorets analys visar att en avgörande faktor för att säkerställa livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner handlar om att rätt kompetens finns på plats. Kommuner och regioner behöver också ekonomiska resurser för att bygga upp livsmedelsberedskapen.

### 4.2.1 Många kompetenser behövs för att bygga livsmedelsberedskap

Kommunerna och regioner har varierande kompetens när det gäller livsmedelsförsörjning och beredskapsfrågor. De problem som många kommuner och regioner har när det gäller kompetensförsörjningen till sina verksamheter omfattar även måltidspersonal, där kockar har blivit ett bristyrke. Enligt Livsmedelsverket finns det stora variationer mellan regioner och kommuner när det gäller hur stor andel av personalen som har en storköksutbildning, kockutbildning eller motsvarande.<sup>55</sup>

När det gäller kompetensen inom säkerhet och beredskap har större kommuner och regioner ofta lättare än mindre organisationer att säkerställa att de har rätt kompetens på plats. Livsmedelsberedskap har under lång tid varken varit en prioriterad fråga nationellt, regionalt eller lokalt. Därför ställer beredskapen nu krav på nya kompetenser och kunskaper som många kommuner och regioner saknar. Exempel på kompetenser och kunskaper som kommuner och regioner efterfrågar i våra intervjuer är:

- kunskap om planering, dimensionering, uppbyggnad och omsättning av ett livsmedelslager
- kunskap om upphandling av livsmedel, reservkraft, nödvatten och transporter.

---

<sup>55</sup> Livsmedelsverket (2022). *Kartläggning av måltidsverksamheten på sjukhus 2022. Fakta om offentliga måltider* Livsmedelsverket (2022). *Fakta om offentliga måltider 2021. Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

- generell kunskap om hur olika verksamheter hänger ihop på nationell, regional och lokal nivå, till exempel kunskap som tydliggör vilka aktörer som har mandat över olika frågor på olika nivåer.

#### 4.2.2 Ekonomiska resurser är en central faktor

Statskontorets analys visar att kommuners och regioners brist på ekonomiska resurser är ett hinder för deras möjligheter att säkerställa en livsmedelsberedskap för offentliga måltider.

Kommunerna och regionerna står inför olika typer kostnader. Hur behoven av beredskapshöjande åtgärder ser ut beror på deras respektive utgångsläge och hur de väljer att bygga upp sin beredskap. De kan exempelvis behöva

- införskaffa livsmedel som antingen kan omsättas i den ordinarie verksamheten eller som har en lång hållbarhet och kan lagras
- iordningställa befintliga lagerytor eller bygga nya för att kunna lagrhålla livsmedel
- säkerställa att köken har tillgång till trycksatt vatten och reservkraft.

Det finns därmed betydande investeringskostnader förknippade med att säkerställa livsmedelsberedskapen. Sådana investeringar kan behöva ske på bekostnad av den ordinarie verksamheten, som förskola, skola och omsorg.

Det är tydligt att de ekonomiska förutsättningarna för att bygga upp en livsmedelsberedskap skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner. De få organisationer i vår undersökning som har kommit långt i arbetet, främst kommuner, är relativt stora och har därför tillgång till större organisatoriska och ekonomiska resurser än små organisationer. De har också i huvudsak kunnat finansiera sin uppbyggnad av beredskapen utan stora statliga bidrag.

Men sambandet mellan storlek och ekonomiska förutsättningar är inte alltid linjärt, vilket också våra intervjuer visar. För en storstad med en omfattande måltidsverksamhet blir investeringskostnaderna när det gäller exempelvis lagerhållning av livsmedel också mycket höga. Samtidigt kan en liten kommun med färre måltidsgäster lösa sin beredskap med mindre och billigare åtgärder.

Oavsett kommunens eller regionens storlek krävs det ekonomiska resurser för att hantera den initiala investeringskostnaden för livsmedelsberedskap. Kostnadens storlek påverkas bland annat av:

- vilka målgrupper som inkluderas
- hur länge livsmedelsberedskapen ska upprätthållas
- hur verksamheten är organiserad.

#### 4.2.3 Exempel visar på betydande kostnader

Vi har hämtat in uppgifter från Uppsala kommun för att kunna uppskatta de kostnader som krävs för att bygga upp livsmedelsberedskapen. Vi presenterar exemplet närmare i bilaga 3.

Uppsala är en stor kommun som bedriver all måltidsverksamhet i egen regi inom ramen för en samlad måltidsorganisation. Kommunen har inom ramen för beredskapsarbetet investerat i robusta tillagningskök och kriskök med tillgång till reservkraft och trycksatt vatten. Vidare har kommunen valt en lösning med livsmedelslager på olika nivåer: omsättningslager ute i verksamheten, ett buffertlager för mindre omfattande kriser samt ett beredskapslager med livsmedel med mycket lång hållbarhet. Kommunen bedömer att de därigenom har beredskap för kan kunna servera måltider i två-tre veckor, om än inte av samma kvalitet som vid ordinarie verksamhet.

Om alla Sveriges kommuner var som Uppsala kommun och tog samma beslut skulle det resultera i en total initial kostnad för Sveriges kommuner på ungefär 947 miljoner kronor för att bygga upp motsvarande beredskap. Då ingår analys, planering och investeringar i lokaler, utrustning och livsmedel. Den årliga genomsnittliga kostnaden för underhåll av lokaler, lagring av livsmedel, utbildning och övning skulle uppgå till ungefär 24 miljoner kronor för samtliga kommuner.

Men alla kommuner är inte som Uppsala. Exemplet kan därför endast användas som ett riktmärke, och inte som en exakt kalkyl, för vad det skulle kosta att säkerställa livsmedelsberedskap för samtliga kommuner i Sverige. Exemplet visar däremot tydligt att många kommuner står inför betydande kostnader.

## 4.3 Olika sätt att organisera ger olika förutsättningar för beredskapsarbetet

Verksamheten inom vård, skola och omsorg är organiserad på olika sätt i olika kommuner och regioner. Detsamma gäller måltidsverksamheten. De organisatoriska lösningarna påverkar hur kommunerna och regionerna arbetar med livsmedelsberedskap.

### 4.3.1 Samlad måltidsfunktion kan underlätta

Kommuner serverar i dag måltider inom flera verksamheter, såsom förskolor, skolor och äldreboenden. De organisatoriska lösningarna för måltidsverksamheten varierar. Det är också vanligt att det finns olika lösningar inom en och samma kommun, exempelvis både verksamhet i egen regi och upphandlad verksamhet.

Beredskapsarbetet utgår från den organisation och måltidslösning som kommunerna redan har. Denna lösning påverkas i sin tur av andra faktorer, exempelvis geografi, ekonomi och befolkningsstruktur. Olika kommuner står därför inför delvis olika utmaningar och kan också behöva använda olika lösningar för att stärka sin livsmedelsberedskap.

I de flesta kommuner finns en tjänsteman med ansvar för måltidsverksamheten. Enligt Livsmedelsverkets kartläggning av offentliga måltider har 87 procent av kommunerna en eller flera måltidschefer. I övriga kommuner finns många olika lösningar, inklusive att hela måltidsverksamheten är utlagd på entreprenad.<sup>56</sup>

Majoriteten av kommunerna som vi har intervjuat har valt en samlad måltidsfunktion som ansvarar för måltidsverksamheten i kommunen. Av våra intervjuer framgår att arbetet med livsmedelsberedskap kan försvåras om det inte finns någon funktion eller person som håller ihop arbetet. Att ha en samlad måltidsorganisation verkar i detta sammanhang vara en fördel. En samlad måltidsorganisation innebär också att det finns gemensamma resurser för måltidsverksamheten, vilket kan underlätta arbetet med livsmedelsberedskap.

---

<sup>56</sup> Livsmedelsverket (2022). *Fakta om offentliga måltider 2021. Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

De intervjuade kommunerna anser också att det är en fördel om måltidsverksamheten bedrivs i egen regi, eftersom det ger en starkare kontroll över verksamheten. Bland våra intervjuade kommuner finns det exempel på att kommunen på grund av säkerhetsläget valt att ta hem tidigare upphandlad verksamhet.

Livsmedelsverket pekar i sin kartläggning av offentliga måltider på att det är vanligare i stora kommuner än i små att det finns funktioner inom måltidsorganisationen som har strategiska och utvecklingsinriktade uppgifter, såsom måltidsstrateg eller måltidsutvecklare. Detta kan ge större möjligheter att arbeta strategiskt med utvecklingsfrågor. Små kommuner kan enligt Livsmedelsverket ha svårare att driva utveckling och ta initiativ som kräver resurser utöver den dagliga driften.<sup>57</sup> Våra intervjuer visar att denna slutsats gäller även för arbetet med livsmedelsberedskap.

#### 4.3.2 Varierande måltidslösningar kräver olika åtgärder

Måltider kan tillagas direkt på enheten i ett tillagningskök, eller levereras mer eller mindre färdiga till ett mottagningskök. Bland de intervjuade kommunerna finns det både sådana som har många små tillagningskök och de som har en modell med ett stort produktionskök och flera mottagningskök. Det förekommer också olika entreprenadlösningar. En och samma kommun kan också använda flera olika lösningar för olika delar av verksamheten.

Tillagningskök är mer flexibla och robusta än mottagningskök. Det beror på att de gör det möjligt att anpassa måltiderna och skala upp tillagningskapaciteten vid kriser och samhällsstörningar. Enligt Livsmedelsverket kan för få tillagningskök vara något som gör en organisation sårbar ur ett beredskapsperspektiv. I Livsmedelsverkets kartläggning av offentliga måltider framgår att:

- drygt hälften av de kommunala köken har ett tillagningskök

---

<sup>57</sup> Livsmedelsverket (2022). *Fakta om offentliga måltider 2021. Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

- storstadsregionerna har generellt fler tillagningskök och mottagningskök är vanligare i små kommuner.
- flera av de geografiskt stora inlandskommunerna har få tillagningskök, vilket kan bero på att de uppfattas som allt för dyra i drift.<sup>58</sup>

Beroende på hur kökslösningarna ser ut blir olika faktorer viktiga i beredskapsarbetet. Exempelvis kan lagerlösningarna behöva se helt olika ut, beroende på om organisationen har många små tillagningskök, eller ett stort. För kommuner som köper färdiglagade måltider från privata företag blir avtalsfrågor en central del av beredskapsarbetet, medan infrastruktur och transporter blir särskilt viktiga för kommuner med centraliserad produktion av måltider.

### 4.3.3 Regionernas kök är bättre rustade

Måltidsverksamheten i regionerna är primärt koncentrerad till sjukhusen. Det innebär att måltider serveras på betydligt färre enheter än i en genomsnittlig kommun. Samtidigt kommer måltider på sjukhus med andra krav på dygnet runt-service och flexibilitet än exempelvis skolmåltider.

Det förekommer flera olika lösningar när det gäller tillagning av måltider både inom samma region och mellan regioner. Regionerna skiljer sig också åt när det gäller om måltidsverksamheten drivs i egen eller privat regi. Enligt Livsmedelsverket har elva regioner hela måltidsverksamheten i egen regi och de har också egna tillagningskök. Övriga regioner upphandlar hela eller delar av måltiderna från privata leverantörer, eller har samverkansavtal med en eller flera kommuner.<sup>59</sup> Våra intervjuer bekräftar Livsmedelsverkets beskrivning.

Vi bedömer att patientperspektivet, snarare än beredskapsperspektivet, styr hur regionerna arbetar med måltider. Men utvecklingen mot ökad valfrihet och anpassning till patienternas skiftande behov och önskemål kan också vara positiv ur beredskapssynpunkt. Flera regioner beskriver att

---

<sup>58</sup> Livsmedelsverket (2022). *Fakta om offentliga måltider 2021. Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

<sup>59</sup> Livsmedelsverket (2022). *Kartläggning av måltidsverksamheten på sjukhus 2022. Fakta om offentliga måltider.*

de har övergått från att servera varm mat på bricka till att arbeta med flexibla lösningar som bygger på kyld mat och pastöriserade komponenter med lång hållbarhet. Det ökar möjligheterna att bygga upp buffertlager av måltider.

Regionernas kök har i regel tillgång till reservkraft och trycksatt vatten. Ofta finns det goda förutsättningar för att skala upp verksamheten i sjukhusens produktionskök om det behövs. Regionerna är på så sätt bättre rustade för störningar än många kommuner.

## 4.4 Samverkan är en central faktor för att säkerställa god livsmedelsberedskap

Livsmedelsberedskap berör inte bara de som arbetar med offentliga måltider, krisberedskap och civilt försvar. Andra aktörer behöver också bistå i beredskapsarbetet på olika sätt för att säkra måltidsverksamhetens tillgång på dricksvatten, elektricitet och transporter vid en allvarlig störning av livsmedelsförsörjningen. Samverkan är ett samlingsbegrepp för olika typer av samarbete och koordinering som organisationer ägnar sig åt för att hantera olika frågor. Inom ramen för livsmedelsberedskap handlar det både om intern samverkan inom kommunen eller regionen och extern samverkan med andra aktörer i eller utanför kommunen eller regionen.

### 4.4.1 Samverkan bedrivs på olika sätt i kommunerna och regionerna

Våra intervjuer visar att de kommuner och regioner som har påbörjat arbetet med att bygga upp sin livsmedelsberedskap har börjat med att kartlägga nuläget samt undersökt vilka beroenden som finns mellan olika aktörer och verksamheter. I detta arbete har de också tagit kontakter inom och utanför kommunen eller regionen. Många gånger har arbetet skett inom ramen för beredskaps- och kontinuitetsplaneringen.

Regionerna bedriver samverkan både inom regionen och med kommunerna i regionen. Exempelvis samverkar regionerna på flera håll med kommunernas kostnämnder. Regionerna samverkar också genom nätverk med samtliga kommuner inom regionen och då fokuserar samverkan på en gemensam planering för det civila försvaret. Graden av



koordinering ser olika ut. Det kan handla om allt från att ha en gemensam planering för hur vissa tillagningskök i en region kan användas mest effektivt i en krissituation till att utbyta erfarenheter med varandra.

Kommunerna samverkar brett internt inom de egna organisationernas olika verksamhetsområden. De samverkar också externt med andra kommuner vid frågor som rör upphandling av livsmedel. Det handlar framför allt om att utbyta information med varandra. Men kommunerna anser att det saknas kanaler för att dela känslig information på ett säkert sätt både inom och utanför den egna verksamheten. De bedömer att detta är ett hinder för samverkan.

De bedömer också att det är ett hinder att det inte finns några kommun-gemensamma mål för livsmedelsberedskapen. Statskontoret anser att samsyn kring syftet och vad samverkan ska lösa är en framgångsfaktor för samverkan.<sup>60</sup> Skiftande ambitionsnivåer och förutsättningar kan därför försvåra samverkan. Våra intervjuer visar också att kommuner och regioner ofta arbetar var för sig eftersom de har olika mål för sitt arbete.

Statskontorets tidigare analyser av kommunal samverkan pekar på att räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar är områden där det är förhållandevis vanligt med formell samverkan mellan kommuner.<sup>61</sup> Bland de intervjuade kommunerna har vi sett ett sådant exempel. I det aktuella fallet har det kommunala räddningstjänstförbundet haft ett uppdrag att arbeta med frågor rörande civilt försvar och bland annat tagit fram en modell för beredskapsplan för livsmedelsförsörjningen. Kommunerna i förbundet har sedan implementerat planen utifrån sina respektive förutsättningar.

---

<sup>60</sup> Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.

<sup>61</sup> Ibid.

#### 4.4.2 Nationell samverkan efterfrågas av kommunerna och regionerna

Oavsett om kommuner och regioner samverkar internt eller externt efterfrågar de mer samverkan med statliga aktörer. De upplever också att de utpekade beredskapsmyndigheterna behöver samordna sig bättre när det gäller kontakterna med kommuner och regioner.

### 4.5 Tillgången på livsmedel är en nyckelfråga

Tillgången på livsmedel är en nyckelfråga för kommunerna och regionerna, men samtidigt svår att lösa på egen hand. Statskontorets analys visar, liksom FOI:s kartläggning från 2015, att kommunerna och regionerna är beroende av att privata aktörer levererar livsmedel och andra varor.<sup>62</sup>

#### 4.5.1 Kommunernas och regionernas verktyg är begränsade

Det finns olika verktyg som ett land kan använda för att öka försörjningsberedskapen. FOI har grupperat dem utifrån vilka faktorer som de ska förändra:<sup>63</sup>

- Konsumtionen (kriskost, ransonering)
- Produktionen (ökad produktion, omställning, ändrade lagkrav)
- Importen (styrd import, strategiska avtal)
- Exporten (exportstopp, styrd export)
- Beredskapslagringen

Kommuner och regioner har begränsad tillgång till dessa verktyg. De rör exempelvis inte över Sveriges handelspolitik och beslut om export och import av livsmedel. De kan också endast i liten utsträckning påverka livsmedelsproduktionen. I stället är de i stor utsträckning beroende av leveranser av livsmedel från de stora livsmedelsgrossisterna.

---

<sup>62</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2015). *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå*.

<sup>63</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2019). *Beredskapslagring. En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*.

## 4.5.2 Kommuner och regioner är beroende av privata aktörer

Beroendet av att privata aktörer levererar livsmedel är tydligt bland kommunerna och regionerna. År 2019 betalade statliga myndigheter, kommuner och regioner ut nästan 10 miljarder kronor till leverantörer av livsmedel och 2 miljarder kronor till leverantörer av måltidstjänster.

Närmare 10 000 leverantörer försör årligen staten, regionerna och kommunerna med livsmedel.<sup>64</sup> Marknaden för upphandling av livsmedel och måltidstjänster präglas av ett fåtal stora leverantörer som importerar mycket mat från andra länder. Samtidigt består köparsidan av ett stort antal upphandlande myndigheter som var och en för sig köper relativt små volymer.<sup>65</sup>

Grossistledet för livsmedel domineras av Martin & Servera och Menigo. År 2017 levererade de tillsammans ungefär hälften av vad marknaden totalt omsatte under detta år. Det är även dessa två grossister som vi har intervjuat. Det finns också ett mindre antal förhållandevis stora aktörer som är aktiva på den offentliga marknaden för livsmedel. Därutöver finns det omkring 100 små grossister i Sverige.<sup>66</sup> När det gäller måltidstjänster finns det tre stora aktörer, ISS Facility Management, Compass Group och Sodexo.

## 4.5.3 Flera kommuner och regioner ser över avtalen med privata livsmedelsaktörer

Flera kommuner och regioner har börjat se över avtalen med privata livsmedelsaktörer. De hänvisar till deras erfarenheter från coronapandemin, när avtal som de upplevde som säkra visade sig inte vara det. De försöker därför i varierande grad hantera beroendet till livsmedelsaktörerna genom villkor i upphandlingen. Exempel på villkor är krav på lagerhållning eller att kunna avbryta ingångna avtal om leverantörer inte kan leverera enligt dem. Sådana klausuler gör det möjligt för kommuner och regioner att upprätta så kallade reservavtal med andra leverantörer.

---

<sup>64</sup> Upphandlingsmyndigheten. *Upphandling av livsmedel och måltidstjänster*.

Webbtext. Tillgänglig på [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se), hämtad 2023-02-15.

<sup>65</sup> Konkurrensverket (2015). *Upphandling av mat. En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster*.

<sup>66</sup> Konkurrensverket (2018). *Konkurrensen i livsmedelskedjan*.

Men flera kommuner och regioner hänvisar till att avtalen ofta innehåller *force majeure*-klausuler, vilket gör att avtalsparten inte behöver uppfylla avtalen vid vissa onormala och oförutsebara händelser. Samtidigt anser Livsmedelsverket att det är viktigt att kommuner och regioner inleder en dialog med sina leverantörer och ser över sina avtal så att de kan gälla även under kris.<sup>67</sup>

De privata aktörerna är i sin tur beroende av exempelvis import, chaufförer, infrastruktur, drivmedel, reservdelar och tillräcklig lagerkapacitet. Kommunerna och regionerna är osäkra på hur långt de kan gå i sin kravställning vid upphandling och hur långt bak i leveranskedjorna kravställningen kan stäcka sig. Både kommuner och regioner respektive privata livsmedelsleverantörer anser att ett system som säkerställer flera led i leveranskedjan vid allvarliga störningar i livsmedelstillförseln skulle bli alltför dyrt.

Kommunerna och regionerna försöker att få stöd i upphandlingsfrågor från olika aktörer, främst från SKR och länsstyrelserna. Men de anser att stödet inte är tillräckligt och att styrningen är otydlig från statens sida. Vidare uppfattar de att ingen aktör kan tolka regelverket fullt ut inom området.

Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen har vid tidpunkten för Statskontorets utredning föreslagit att Upphandlingsmyndigheten ska få en tydligare roll när det gäller att stärka aktörernas kunskap om vilka krav som kan ställas i upphandlingen, och hur avtal kan utformas för att säkra leveranser i olika typer av krissituationer. Förslaget innebär att det ska ingå i Upphandlingsmyndighetens uppgifter att det upphandlingsstöd som myndigheten ger även ska bidra till att krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter säkerställs i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Livsmedelsverket (2018). *Livsmedelsbrist vid störning*.

<sup>68</sup> SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

#### 4.5.4 Kommuner, regioner och grossister efterlyser dialog och koordinering av inköp till lager

Lagring är ett av verktygen som kan stärka försörjningsberedskapen. Flera kommuner och regioner har planer på att försöka bygga upp livsmedelslager, av varierande omfattning. Samtidigt är de osäkra på hur marknaden påverkas om regioner och kommuner bygger upp egna livsmedelslager.

En region anser att det krävs att staten koordinerar inköpen på nationell nivå för att vissa livsmedelsvaror inte ska ta slut. De stora livsmedelsgrossisterna efterlyser också nationell styrning och samverkan, bland annat i ljuset av erfarenheterna från coronapandemin när kommuner och regioner utan lager började bunkra varor i panik. Men företrädare för Livsmedelsverket och MSB pekar i våra intervjuer på att statlig styrning riskerar att kortsluta marknaden och därmed skapa nya problem.

Statskontorets analys visar att nationella aktörer som exempelvis Livsmedelsverket och SKR behöver ta ett större ansvar. Det gäller bland annat dialogen med de stora livsmedelsproducenterna och livsmedelsgrossisterna, eftersom det kan vara svårt för enskilda kommuner eller regioner att påverka deras beredskap.

Kommuner och regioner efterfrågar också gemensamma upphandlingar och hjälp och stöd med upphandlingsfrågor ur ett beredskapsperspektiv. SKR:s inköpscentral Adda har därför valt att påbörja en upphandling av livsmedel för krisberedskap. Upphandlingen omfattar bland annat frystorkad mat och färdiga livsmedelskonserver med lång hållbarhet.<sup>69</sup>

Livsmedelsgrossisterna försöker själva hantera sårbarheten i leveranskedjan genom att öka sin lagerhållning av frys- och torrvaror. Kommuner och regioner vill ofta att livsmedelsgrossisterna ska lagerhålla specifika varor. Men enligt livsmedelsgrossisterna blir det för dyrt. Däremot uppger en leverantör att de skulle kunna tänka sig att arbeta mer utifrån en nationell krismatsedel med livsmedel som går att omsätta i ordinarie verksamhet.

---

<sup>69</sup> Adda inköpscentral (2023). *Livsmedel krisberedskap 2023*. Webbtex. Tillgänglig på [www.adda.se](http://www.adda.se), hämtad 2023-06-13.

#### 4.5.5 Flera kommuner och regioner vill gynna den lokala livsmedelsproduktionen

Det finns exempel på kommuner och regioner i vår intervjuundersökning som försöker påverka produktionen av livsmedel och därmed självförsörjningsgraden. Men bland de aktörer vi har intervjuat råder det delade meningar om att detta är en framkomlig väg för att stärka livsmedelsberedskapen i en kommun eller region.

Kommuner och regioner vill gärna handla lokalt, ofta med hållbarhet som motiv. Vissa av dem hoppas också att lokala och regionala inköp ska öka både livsmedelsproduktionen och självförsörjningsgraden lokalt och regionalt. Flera kommuner och regioner anger i våra intervjuer att de strävar efter att gynna den lokala livsmedelsproduktionen genom att exempelvis dela upp upphandlingar och göra det möjligt för små företag att konkurrera om avtal. En kommun efterlyser i detta sammanhang tydligare nationella direktiv kring hur de ska prioritera jordbruksmark i förhållande till andra värden som bostadsbyggande.

Men andra kommuner, regioner och myndigheter som vi har intervjuat lyfter fram att det inte är ett realistiskt mål för en kommun eller region, eller ens för Sverige som land, att bli självförsörjande på livsmedel. De pekar i stället mer på behoven av att säkra flöden och logistik.

## 5 Livsmedelsberedskap har inte varit prioriterat

I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur kommuner och regioner prioriterar livsmedelsberedskap och vilka faktorer som påverkar detta.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Livsmedelsberedskap har inte varit en prioriterad fråga i kommuner och regioner. Arbetet har varit beroende av att berörda tjänstepersoner har haft kompetens och engagemang för att driva frågorna.
- Intresset för beredskapsfrågor har ökat efter coronapandemin och i samband med kriget i Ukraina. I fler kommuner och regioner är frågorna mer levande nu, även om det konkreta arbetet inte alltid har kommit så långt.
- De skiftande prioriteringarna i kommuner och regioner avspeglar statens prioriteringar. Flera myndigheter och offentliga utredningar har uppdrag som tangerar arbetet med livsmedelsberedskap. Men ingen statlig aktör uppfattar att de har något mandat att ge vägledning till kommuner och regioner om vad staten förväntar sig av dem. Samtidigt är det just tydligare styrning och mer konkret stöd som kommuner och regioner efterfrågar. I brist på detta väljer flera kommuner och regioner att vänta med arbetet.
- Kommuner och regioner får enligt överenskommelser mellan staten och SKR viss ersättning för sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar. Men livsmedelsberedskap ingår inte i överenskommelserna. Livsmedelsberedskapen riskerar att prioriteras ned eftersom åtgärder för att stärka den konkurrerar om samma resurser som kommunernas och regionernas ordinarie verksamhet.

## 5.2 Ökad medvetenhet i kommuner och regioner om behovet av beredskap

I samband med nedmonteringen av det civila försvaret under början 2000-talet fick också försörjningsberedskapen i kommuner och regioner mindre prioritet. Beredskapsfrågorna har därför framför allt drivits av särskilt engagerade tjänstepersoner sedan dess. Men under de senaste åren har först coronapandemin och sedan krig i Sveriges närområde aktualiserat frågorna om vilken försörjningsberedskap som finns i Sverige. Det gäller även livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner.

### 5.2.1 Arbetet vilar ofta på engagerade tjänstepersoner

Statskontorets intervjuer visar att frågor om livsmedelsberedskap ofta hamnar på agendan i kommuner och regioner som ett resultat av enskilda tjänstepersoners kompetens och engagemang.

Det inledande arbetet med livsmedelsberedskap består av bland annat analys av sårbarheter och beroenden samt att ta fram planer och rutiner. Detta arbete kräver inga särskilda politiska beslut. I de kommuner och regioner som Statskontoret har intervjuat utgår arbetet från den ansvarsfördelning som finns inom kommunen respektive regionen och hanteras inom verksamheternas ordinarie budget. Det är tydligt från Statskontorets intervjuer att de kommuner och regioner som har kommit långt i arbetet med att bygga upp en livsmedelsberedskap har starka interna drivkrafter i form av en eller flera engagerade tjänstepersoner med rätt kompetens som driver på arbetet på lokal nivå.

Beroende på hur måltidsverksamheten är organiserad kan det finns mer eller mindre utrymme inom den ordinarie budgetramen för olika typer av beredskapsåtgärder. Men stora investeringar i livsmedelsberedskapen kräver i regel särskilda medel och därmed också att frågan prioriteras av ledningen i kommunen eller regionen. Det kan exempelvis handla om att köpa in livsmedel med lång hållbarhet, att sätta upp anläggningar för olika slags lagerhållning eller att investera i robusta lokaler.

I de kommuner och regioner som vi har intervjuat varierar det i vilken utsträckning som den politiska ledningen har plockat upp frågorna. I flera kommuner och regioner arbetar tjänstepersoner med att kartlägga och analysera verksamheten på olika sätt för att så småningom kunna ta fram ett underlag för politiska beslut om färdriktning och ambitionsnivå för livsmedelsberedskapen.



I de kommuner och regioner som har kommit långt i sitt arbete med livsmedelsberedskap har den politiska ledningen prioriterat frågan. Därför har det funnits ett ekonomiskt utrymme för att arbeta med frågan.

## 5.2.2 Coronapandemi och krig i närområdet har gjort beredskapsfrågor mer prioriterade

En anledning till att livsmedelsberedskap har haft låg prioritet lokalt och regionalt är att få kommuner och regioner har egna erfarenheter av omfattande störningar i livsmedelsförsörjningen.

Det störningar som har förekommit har varit avgränsade i tid och rum. Den aktuella kommunen eller regionen har därför kunnat hantera dem relativt enkelt, exempelvis genom att förändra menyerna, tillfälligt flytta produktionen av måltider till ett annat kök, eller köpa in livsmedel från en annan leverantör. I något enstaka fall har störningen direkt påverkat arbetet med beredskap.

Men de senaste årens två globala kriser, coronapandemin och kriget i Ukraina, har synliggjort sårbarheten i försörjningsberedskapen. På flera håll har erfarenheter från pandemin bidragit till att påskynda arbetet med att säkerställa god livsmedelsberedskap. I flera kommuner och regioner som vi har intervjuat har livsmedel gått från att vara en nedprioriterad fråga till att bli en prioriterad fråga. Det finns också ett större politiskt intresse och medvetenhet för säkerhetspolitiska frågor än före kriget i Ukraina.

## 5.3 Statens styrning ger knappt någon vägledning till prioritering

Livsmedelsberedskapens förhållandevis nedprioriterade ställning i kommuner och regioner avspeglar hur Sverige även på nationell nivå har hanterat frågorna. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) analyserade 2015 förutsättningarna för livsmedelsberedskap på kommunal nivå. Myndigheten konstaterade då att det utöver de generella lagkraven krävdes ett tydligt uppdrag till kommunerna för att fler kommuner skulle prioritera frågan. FOI bedömde att om kommunerna skulle få ett sådant uppdrag så skulle de också behöva stöd för att underlätta arbetet.<sup>70</sup> Statskontorets analys visar att denna slutsats fortfarande gäller.

---

<sup>70</sup> Försvarets forskningsinstitut (2015). *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå. En studie utförd på uppdrag av Livsmedelsverket.*

Sedan det senaste försvarsbeslutet togs har regeringen fattat beslut om ett trettiotal olika regeringsuppdrag som gäller det civila försvaret, till olika myndigheter och med olika tidsförhållningar.<sup>71</sup> Mängden uppdrag signalerar att regeringen prioriterar uppbyggnaden av det civila försvaret.

Men än så länge finns det ingen tydlig riktning för arbetet med livsmedelsberedskap. Flera kommuner och regioner ger i våra interjuver uttryck för att de väntar på tydligare besked från staten innan de fattar egna beslut om att prioritera att bygga upp en omfattande livsmedelsberedskap. Även de statliga myndigheterna intar en något avvaktande hållning. Ingen av dem uppfattar att de har mandat att aktivt vägleda kommuner och regionerna i deras arbete.

### 5.3.1 Flera myndigheter ger stöd men ingen styr

Flera myndigheter har uppgifter och uppdrag som tangerar kommuners och regioners arbete med livsmedelsberedskap. Samtidigt pågår flera olika utredningar som också berör frågor om livsmedelsberedskap. Men det finns ingen statlig aktör som förmedlar en tydlig bild av vilka förväntningar som staten har på kommunernas och regionernas beredskapsarbete.

#### **Livsmedelsverket är sektorsansvarig och har fått ökade anslag**

Livsmedelsverket ansvarar enligt sin instruktion för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen.<sup>72</sup> Livsmedelsverket är också beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det innebär att Livsmedelsverket ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid framtida krisituationer och höjd beredskap.

---

<sup>71</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*.

<sup>72</sup> 3 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Enligt regleringsbrevet för 2023 bör Livsmedelsverket använda minst 80,5 miljoner kronor av sitt förvaltningsanslag för att förstärka arbetet med civilt försvar. Det innebär nästan en dubbling jämfört med 2022<sup>73</sup> och en ökning med 185 procent sedan 2021.<sup>74</sup>

### **Livsmedelsverket ger endast begränsat stöd till kommuner och regioner**

Livsmedelsverkets uppgifter inom ramen för det statliga beredskapsystemet innebär bland annat att myndigheten ska verka för utvecklad beredskap i kommuner och regioner.<sup>75</sup> Men företrädare för myndigheten uppfattar att det är oklart vilket uppdrag de har gentemot kommuner och regioner när det gäller livsmedelsberedskap.

Flera av de kommuner och regioner som Statskontoret har intervjuat efterfrågar mer praktiskt stöd som utgår från ett kommunalt och regionalt perspektiv från expertmyndigheterna, inklusive Livsmedelsverket. Vi kan konstatera att Livsmedelsverket har tagit vissa initiativ till att stärka livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner. Med ekonomiskt stöd från MSB och anslag 2:4 har Livsmedelsverket bland annat tagit fram en beredskapshandbok för offentliga måltider.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Regeringsbeslut 2022-06-30. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Livsmedelsverket.*

<sup>74</sup> Regeringsbeslut 2021-10-07. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Livsmedelsverket.*

<sup>75</sup> 20 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. 3 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

<sup>76</sup> Livsmedelsverket (2022). *Beredskapshandbok för offentliga måltider.*

MSB föreslog 2022 en riktad statlig satsning till kommunerna för att säkerställa att kommunerna genomför beredskapsplanering av offentliga måltider.<sup>77</sup> Regeringen har därefter i regleringsbrevet för 2023 gett Livsmedelsverket i uppdrag att utveckla sitt stöd till kommuner och regioner i syfte att öka förmågan till livsmedelsförsörjning inom deras verksamhetsansvar.<sup>78</sup> Livsmedelsverket har tidigare inte haft något motsvarande regeringsuppdrag på livsmedelsområdet.

Livsmedelsverket bedömer att kostnader för stöd till kommuner och regioner inte täcks av myndighetens förvaltningsanslag. De anser att de därför behöver söka externa medel för sådana insatser, i synnerhet om kommuner och regioner ska medverka aktivt i arbetet. Under 2022 fick Livsmedelsverket knappt 20 miljoner kronor i olika projektbidrag från MSB och anslag 2:4 Krisberedskap. Förutom stödet till beredskapshandboken för offentliga måltider, fick Livsmedelsverket också medel för regionala nödvattenövningar.<sup>79</sup>

Under 2023 får Livsmedelsverket använda sammanlagt 6 miljoner kronor från anslaget 1:27 Åtgärder för beredskap inom livsmedels- och dricksvattenområdet för olika uppdrag som myndigheten har på området, inklusive information och utbildning riktad till kommuner.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*.

<sup>78</sup> Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket*. Se också Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (2021). *Förslag till arbetsplan. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen, inklusive åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan*.

<sup>79</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Anslag 2:4 Krisberedskap Uppföljning 2022. Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2023*.

<sup>80</sup> Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket*.

## **Socialstyrelsen stödjer beredskapsarbete i kommuner och regioner men fokuserar inte på livsmedel**

Socialstyrelsen är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn hälsa, vård och omsorg.<sup>81</sup> Socialstyrelsen har också enligt sin instruktion i uppgift att samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.<sup>82</sup>

Socialstyrelsen har flera uppdrag som rör beredskapen i kommuner och regioner.<sup>83</sup> Men myndigheten har hittills inte fokuserat på frågor som rör livsmedelsberedskapen inom sektorn. När det gäller beredskap på kommunal nivå har de framför allt fokuserat på läkemedel och medicintekniska frågor. Socialstyrelsen har inte heller fokuserat på livsmedel inom ramen myndighetens uppdrag om statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården. En anledning till detta är att Livsmedelsverket har uppdrag inom det området.

## **Länsstyrelserna ska stödja och samordna på regional nivå, men driver inte på arbetet**

Länsstyrelsen är enligt sin instruktion geografiskt områdesansvarig myndighet och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.<sup>84</sup> Länsstyrelsernas uppgifter inom ramen för krisberedskap och höjd beredskap regleras i instruktionen och i flera olika förordningar. Av författningarna framgår att länsstyrelserna har en samordnande och sammanhållande roll i beredskapsarbetet.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> 24 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

<sup>82</sup> 9 § 1. förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

<sup>83</sup> Regeringsbeslut 2021-07-08. *Uppdrag gällande kartläggning och stöd av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap*. Regeringsbeslut 2021-12-22. *Uppdrag om statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården*.

<sup>84</sup> 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>85</sup> Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Länsstyrelsen har ingen utpekad roll när det gäller just livsmedelsberedskap. Men de ska enligt sin instruktion främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Sedan 2017 har länsstyrelserna också haft ett återkommande uppdrag i sitt regleringsbrev att redovisa vidtagna åtgärder för att stödja kommunerna och regionerna i arbetet med beredskapsplaneringen för det civila försvaret.

Länsstyrelsens uppdrag att samordna och stödja kommuner och regioner är brett och tolkningsutrymmet är stort. Länsstyrelsernas val av fokusområden och prioriterade insatser skiljer sig därför åt. Av Statskontorets intervjuer med länsstyrelser framgår det att livsmedelsberedskap i kommuner och regioner inte har varit ett prioriterat område, med något enstaka undantag.

Länsstyrelserna kan stödja och samordna kommunernas och regionernas arbete, men de kan inte styra dem. Så länge som det inte finns något nationellt fastslaget mål för livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner anser inte länsstyrelserna att de har mandat att driva på arbetet med beredskap i någon specifik riktning eller mot något specifikt mål. De flesta av de intervjuade länsstyrelserna anser att det vore olämpligt för en enskild länsstyrelse att driva frågor om rimlig ambitionsnivå för kommunernas och regionernas livsmedelsberedskap, bland annat för att det skulle bli olika mål för arbetet i olika delar av landet.

En anledning till att länsstyrelserna bedriver lite arbete som gäller livsmedelsberedskap är att deras insatser för stöd och samordning utgår från kommunernas och regionernas arbete och intresse. Kommunernas och regionernas intresse av detta arbete styrs i sin tur i stor utsträckning av överenskommelserna mellan MSB och SKR, där livsmedelsberedskap inte finns med.

Länsstyrelserna fick 2023 sammanlagt 60 miljoner i ökade anslag för att förstärka sitt stöd till kommunernas arbete med civilt försvar.<sup>86</sup> Utöver förvaltningsanslaget finansierar länsstyrelserna sina insatser genom projektbidrag från MSB och anslag 2:4. År 2022 beviljades länsstyrelserna

---

<sup>86</sup> Prop. 2022/23. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 1 Rikets Styrelse.*

102,7 miljoner kronor i projektbidrag. Av dessa förmedlades 91 miljoner kronor för det så kallade sammanhållna projektet 2019–2022 som ska omfatta aktiviteter som bland annat syftar till att kommuner och regioner kan uppnå sina mål och uppgifter i överenskommelserna mellan MSB och SKR.<sup>87</sup>

### **Kommuner och regioner efterfrågar en tydligare roll för länsstyrelserna**

De kommuner och regioner som vi har intervjuat efterfrågar en tydligare roll för länsstyrelserna i arbetet med livsmedelsberedskapen. De anser att länsstyrelserna hittills inte varit tillräckligt aktiva i frågan och att de bland annat i högre grad ska samordna frågor om livsmedelsberedskapen i kommuner och regioner. De som vi har intervjuat anser att länsstyrelserna bör:

- arrangera träffar för erfarenhetsutbyten med andra kommuner och regioner
- genomföra utbildningsinsatser och arrangera övningstillfällen tillsammans med andra centrala aktörer som exempelvis Livsmedelsverket och MSB
- omvärldsbevaka och föra ut information från andra beredskapsmyndigheter till kommuner och regioner.

---

<sup>87</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Anslag 2:4 Krisberedskap. Uppföljning 2022. Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2023*. För information om hur medlen får användas, se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Allmänna villkor för länsstyrelsernas sammanhållna projekt 2023. Anslag 2:4 Krisberedskap*.

## **Civilområdenas roll är ännu oklar**

I samband med myndighetsreformen som trädde i kraft 2022 fick sex länsstyrelser ett särskilt civilområdesansvar. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför höjd beredskap arbeta för att totalförsvaret har en enhetlig inriktning inom civilområdet.<sup>88</sup> Vilken roll som civilområdena och civilområdeskanslierna kan komma att spela i arbetet med livsmedelsberedskap är vid tidpunkten för Statskontorets utredning inte tydligt. Våra intervjuer visar att de flesta civilområden och civilområdeskanslier håller på att byggas upp och att arbetet ännu inte har hittat sin form.

## **MSB samordnar krisberedskap och civilt försvar, men har inget utpekade uppdrag kring livsmedel**

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i de frågor ingen annan myndighet har ansvaret. MSB är också beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

MSB har ett övergripande uppdrag att i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag analysera sårbarheter, hot och risker i samhället och planera de åtgärder som behöver vidtas.<sup>89</sup> Myndigheten ska också stödja berörda myndigheter att samordna sina åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap.<sup>90</sup> När det gäller stödet till kommuner och regioner arbetar MSB i första hand genom länsstyrelserna.

MSB har inget utpekade ansvar eller uppdrag när det gäller att analysera och bygga upp samhällets livsmedelsberedskap, utan det uppdraget ligger på Livsmedelsverket. Men MSB publicerar olika typer av stödmaterial som riktar sig till kommuner och regioner, bland annat om försörjningsberedskap. I intervjuer med Statskontoret beskriver företrädare för MSB att de står lite vid sidan av och kan ge tips till Livsmedelsverket utifrån sitt ansvar att samordna hela det civila beredskapssystemet. Men de säger också att myndigheterna ännu inte riktigt har funnit sina roller i den nya myndighetsstrukturen.

---

<sup>88</sup> 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

<sup>89</sup> 2 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>90</sup> 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.



### 5.3.2 Arbetet med livsmedelsberedskap saknar statlig finansiering

En anledning till att kommuner och regioner inte prioriterar att bygga upp en omfattande beredskap är att de bedömer att de inte har ekonomiskt utrymme att ta resurser från den ordinarie verksamheten för att investera i en verksamhet som kanske aldrig kommer till användning. I stället efterlyser de att staten tar ett större ansvar.

#### **Staten betalar årlig ersättning för kommuners och regioners förberedelser för extraordinära händelser och civilt försvar**

Enligt lagstiftningen har kommuner och regioner rätt till ersättning från staten för kostnader för vissa förberedande uppgifter. Det gäller uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kapitlet lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).<sup>91</sup>

Ersättningen finansieras från anslag 2:4 Krisberedskap som disponeras av MSB. Hur ersättningen ska användas och vilket stöd som kommunerna och regionerna får regleras i överenskommelser mellan MSB och SKR.<sup>92</sup> För kommunerna finns det en överenskommelse för krisberedskap och en för civilt försvar. För regionerna finns det en samlad överenskommelse som täcker både krisberedskap och civilt försvar.

Den statliga ersättningen till krisberedskap kompletterar kommunernas och regionernas egen finansiering av arbetet med krisberedskap.<sup>93</sup> Av lagstiftningen framgår att staten endast ersätter förberedelser för extraordinära händelser i fredstid i den mån verksamheten är till nytta för att hantera mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>92</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. 2018–2020 med revideringar till och med 2023*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*.

<sup>93</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*.

<sup>94</sup> 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Statens ekonomiska styrning av beredskapen i kommuner och regioner riktar sig till flera olika nivåer i kommunernas och regionernas organisation. Utöver ersättningen enligt LEH får kommuner och regioner också bidrag till specifika delar av sin verksamhet som styrs i särskild ordning. Ett exempel är att Socialstyrelsen betalar ut bidrag till kommuner för att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.<sup>95</sup> För beredskapen inom hälso- och sjukvården finns i sin tur särskilda överenskommelser mellan staten och SKR.<sup>96</sup> Regeringen har aviserat att dessa överenskommelser från och med 2024 ska ersättas av förordningsstyrda riktade statsbidrag som Socialstyrelsen ska administrera. Anledningen är att regeringen vill öka sina möjligheter att styra och följa upp kommunernas och regionernas åtgärder för att stärka beredskapen.<sup>97</sup>

Sammantaget har staten reserverat 615 miljoner kronor till kommunerna för 2023 enligt följande:

- 359 miljoner kronor är avsatt till kommuners arbete med krisberedskap (överenskommelse mellan MSB och SKR).<sup>98</sup>
- 160 miljoner kronor är avsatt till kommuners arbete med civilt försvar (överenskommelse mellan MSB och SKR).<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Regeringsbeslut 2023-03-16. *Uppdrag att fördela medel till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.*

<sup>96</sup> Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.* Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2022. Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.* Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

<sup>97</sup> Socialdepartementet. Pressmeddelande 2023-06-29. *Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap ska styras och följas upp genom statsbidrag.* Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-09-01. Se också förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap och förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

<sup>98</sup> Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

<sup>99</sup> Ibid.

- 96 miljoner kronor är avsatt till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård (uppdrag till Socialstyrelsen att fördela medel).<sup>100</sup>

För regionerna omfattar överenskommelserna mellan staten och SKR sammanlagt 885 miljoner kronor enligt följande:

- 85 miljoner kronor är avsatt till regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Av dessa medel går 45 miljoner kronor till krisberedskap och 40 miljoner till civilt försvar (överenskommelse mellan MSB och SKR).<sup>101</sup>
- 400 miljoner kronor är avsatt till hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar (överenskommelse mellan regeringen och SKR).<sup>102</sup>
- 400 miljoner kronor är avsatt till hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap för läkemedel. (Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och SKR).<sup>103</sup>

För en sammanställning av de olika bidragen, se bilaga 4.

Överenskommelserna inom hälso- och sjukvården omfattar också totalt 7,5 miljoner kronor till SKR. Enligt Riksrevisionen har statsbidrag blivit en viktig inkomstkälla för SKR, i synnerhet överenskommelser.<sup>104</sup> Under 2016 låg de medel som tilldelades SKR (dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting) utan krav på att fördelas vidare till regionerna i nivå med förvaltningsanslagen till de större vårdmyndigheterna.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Regeringsbeslut. 2023-06-22. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.*

<sup>101</sup> Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

<sup>102</sup> Regeringsbeslut 2023-07-06. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård.*

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Riksrevisionen (2014). *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej.* Riksrevisionen (2017). *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet.*

<sup>105</sup> Riksrevisionen (2017). *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet.*

## **Statliga medel är inte avsedda för investeringar i livsmedelsberedskap**

De samlade statliga bidragen till kommunsektorns arbete med krisberedskap och civilt försvar uppgår 2023 följaktligen till 1,5 miljarder kronor. Men det är pengar som i mycket liten utsträckning kan användas för att stärka livsmedelsberedskapen.

Villkoren för ersättningen regleras i olika överenskommelser som anger hur och till vad kommuner och regioner får använda de statliga medlen.

Livsmedelsberedskap hör inte till de prioriterade områden som pekas ut i de överenskommelser som reglerar ersättningen till kommuner och regioner.

Enda undantaget är överenskommelsen om hälso- och sjukvårdens beredskap, där försörjningsberedskap finns med som ett av sju utpekade områden för möjliga insatser. Enligt överenskommelsen ska regionerna bland annat analysera hur de behöver anpassa den normala försörjningen inom hälso- och sjukvårdens stödjande verksamheter för att möta behoven under höjd beredskap i fråga om exempelvis livsmedel, textilier och drivmedel.<sup>106</sup>

Statskontorets intervjuer visar att det hittills varit ovanligt att statliga medel har använts för att stärka livsmedelsberedskapen inom sjukvården. Men det finns undantag. En av de intervjuade regionerna beskriver att regionens verksamheter har äskat medel från de statliga beredskapsmedlen. De berättar att kostenheten var snabba och därmed också har fått medel för att bygga upp livsmedelslager.

Den ersättning som MSB betalar ut till kommuner och regioner från anslag 2:4 Krisberedskap får inte användas för inköp eller investeringar, utan ska gå till personal och utbildning.<sup>107</sup> Det innebär att kommunernas arbete med att bygga upp livsmedelslager och robusta kök står utan statlig finansiering.

---

<sup>106</sup> Socialdepartement och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

<sup>107</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019). *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.*

De kommuner som vi har intervjuat anser att staten bör ta ansvar för åtminstone att bygga upp livsmedelsberedskapen, exempelvis att inrätta beredskapslager av livsmedel. De anser att det är en fördel att staten både kan styra uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen och försäkra sig om att den blir genomförd. Flera kommuner är öppna för att bidra på olika sätt, bland annat genom att ansvara för att förvalta lagren och se till att livsmedlen används. Flera av kommunerna önskar att staten och kommunerna kan dela på finansieringen. De bedömer att det skulle säkerställa att frågan prioriteras både på nationell och lokal nivå.



# Referenser

Adda inköpscentral (2023). *Livsmedel krisberedskap 2023*. Webbttext. Tillgänglig på [www.adda.se](http://www.adda.se), hämtad 2023-06-13.

Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*.

Dir. 2022:33. *En ny livsmedelsberedskap*.

Dir. 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*.

Dir 2022:127. *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster*.

Dir. 2023:35. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10)*.

Dir. 2023:51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2021). *En robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap. Åtgärder och arbetsformer som stärker förutsättningarna*.

Konkurrensverket (2015). *Upphandling av mat. En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster*. Rapport 2015:1.

Konkurrensverket (2018). *Konkurrensen i livsmedelskedjan*. Rapport 2018:4.

Livsmedelsverket (2018). *Livsmedelsbrist vid störning*.

Livsmedelsverket (2021). *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen. Nuläge och förslag på åtgärder*.

Livsmedelsverket (2022). *Beredskapshandbok för offentliga måltider*.

Livsmedelsverket (2022). *Fakta om offentliga måltider 2021. Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

Livsmedelsverket (2022). *Kartläggning av måltidsverksamheten på sjukhus 2022. Fakta om offentliga måltider.*

Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (2021). *Förslag till arbetsplan. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen, inklusive åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan.*

Lundquist (1987). *Implementation steering. An actor-structure approach.* Lund: Studentlitteratur.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Det svenska civila beredskapssystemet.* Webbtext. Tillgänglig på [www.msb.se](http://www.msb.se), hämtad 2023-06-16.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014). *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2013 och inriktning 2015. Redovisning av uppdrag 28 i MSB regleringsbrev.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019). *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.* Dnr. 2019-00265.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Allmänna villkor för länsstyrelsernas sammanhållna projekt 2023 Anslag 2:4 Krisberedskap.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans.* Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Anslag 2:4 Krisberedskap. Uppföljning 2022.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. 2018–2020 med revideringar till och med 2023.*



Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

Prop. 2022/23:100. *2023 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer*.

Regeringen. *Krisberedskap*. Webbtex. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-06-16.

Regeringsbeslut 2021-07-08. *Uppdrag gällande kartläggning och stöd av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap*. S2021/05469 (delvis).

Regeringsbeslut 2021-10-07. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Livsmedelsverket*. N2021/02519.

Regeringsbeslut 2021-12-22. *Uppdrag om statligt ansvar för försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården*. S2021/08235.

Regeringsbeslut 2022-06-30. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Livsmedelsverket*. N2022/01537, N2022/01481 (delvis).

Regeringsbeslut 2022-09-01. *Uppdrag att föreslå åtgärder för en livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner*. N2022/01755.

Regeringsbeslut 2023-03-16. *Uppdrag att fördela medel till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård*. S2023/00380 (delvis).

Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Livsmedelsverket*. LI2023/02836, LI2023/02779 (delvis).

Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Fö2023/01205 (delvis).

Regeringsbeslut 2023-07-06. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård*. S2023/02216.

Riksrevisionen (2014). *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*. RiR 2014:20.

Riksrevisionen (2017). *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*. RiR 2017:3.

Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. RiR 2019:2.

Riksrevisionen (2021). *Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap. Ett styrmedel med utmaningar*. RiR 2021:7.

Socialdepartementet. Pressmeddelande 2023-06-09. *Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap ska styras och följas upp genom statsbidrag*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-09-01..

Socialdepartement och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*.

Socialdepartement och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*.

SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*.

SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. 2023:5.

Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. 2023:7.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2015). *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå*. FOI-R--4109—SE.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2019). *Beredskapslagring. En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*. FOI-R--4644—SE.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2022). *Arbetet med Livsmedelsberedskap i Västerås stad*. FOI MEMO 2022-06-14.

Upphandlingsmyndigheten. *Upphandling av livsmedel och måltidstjänster*. Webbtext. Tillgänglig på [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se), hämtad 2023-02-15.

Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande 2023-06-01. *Regeringen vill säkra god beredskap för skolan vid kris eller krig*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2023-09-01.



# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 5

2022-09-01  
N2022/01755

Kopia

Näringsdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm

Uppdrag att föreslå åtgärder för en starkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner

### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera kommuners och regioners förutsättningar att vidta nödvändiga förberedelser för en livsmedelsberedskap inför höjd beredskap och då ytterst krig och vid behov lämna förslag som bidrar till detta. Förslagen ska avse sådana verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för och som är av betydelse för att uppnå målet för det civila försvaret såsom hälso- och sjukvård, skola, barnomsorg och inom socialtjänstens verksamheter. Statskontoret ska inte lämna författningsförslag.

Statskontoret ska:

- analysera kommuners och regioners nuvarande förutsättningar att säkerställa livsmedelsberedskap inom sina verksamhetsansvar.
- utifrån analysen vid behov föreslå åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt kan bidra till att stärka förmågan till livsmedelsförsörjning inom uppbyggnaden av det civila försvaret.
- belysa i vilken mån de föreslagna åtgärderna även bidrar till den framtida livsmedelsberedskapen.
- föreslå hur de åtgärder som föreslås kan följas.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Herkulesgatan 17  
E-post: [n.registrator@regeringskansliet.se](mailto:n.registrator@regeringskansliet.se)

Statskontoret ska utföra uppdraget i dialog med Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt utredningen om En ny livsmedelsberedskap (N 2022:02) och andra relevanta utredningar.

Statskontoret ska lämna en muntlig delredovisning senast den 31 maj 2023 och slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 3 oktober 2023.

### **Ärendet**

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) beskriver regeringen arbetet med uppbyggnad av en livsmedelsberedskap som ska säkerställa tillräcklig försörjning med livsmedel vid en potentiell säkerhetspolitisk kris. Kommuner och regioner står för grundläggande samhällsservice som behöver upprätthållas under höjd beredskap och ytterst krig. En väsentlig del av detta ansvar gäller försörjningen med livsmedel i kommuners och regioners verksamhetsansvar inom hälso- och sjukvård och kommuners verksamhetsansvar för omsorg inom socialtjänstens område och inom förskola och skola.

Roller och ansvar under höjd beredskap följer bland annat av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det behövs en god förmåga hos kommuner och regioner att under höjd beredskap och då ytterst krig tillgodose behoven av livsmedelsförsörjning bland annat inom de verksamheter som man ansvarar för.

En beredskap att kunna hantera kriser och störningar som påverkar livsmedelsförsörjningen under fredstida förhållanden är en grundläggande förutsättning för kommuners och regioners förmåga att kunna fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap och ytterst krig. Krisberedskapen och det civila försvaret ska vara ömsesidigt förstärkande. Den förmåga som behöver finnas under fredstida förhållanden finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet. Såväl förstärkning av denna grundläggande förmåga som ytterligare åtgärder kan behöva vidtas i syfte att uppnå målen för det civila försvaret.

Åtgärder kan behöva övervägas som utan att påverka den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller stat och region, skulle

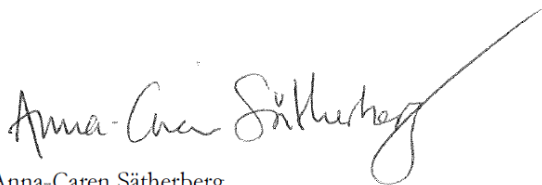
kunna stärka förmågan hos kommuner och regioner när det gäller livsmedelsförsörjning under höjd beredskap och då ytterst krig.

### **Bakgrund**

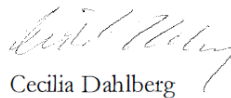
Livsmedelsberedskapen ska bidra till målet för det civila försvaret som bland annat är att ha förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. Arbete har inletts för att stärka livsmedelskedjan så att livsmedel i tillräcklig mängd ska finnas tillgängligt även under svåra förhållanden. En särskild utredare har också fått i uppdrag att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan (dir. 2022:33).

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 anför regeringen att det är angeläget att kommuner och regioner utvecklar sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor, bland annat i anslutning till verksamhetsansvaret inom skola, vård och omsorg. Livsmedelsverket utarbetar för närvarande en handbok som ska underlätta framtagandet av beredskapsplaner för måltider inom skola, vård och omsorg. Många kommuner arbetar redan i dag aktivt med kontinuitetsplanering för sin måltidsverksamhet.

På regeringens vägnar



Anna-Caren Säterberg



Cecilia Dahlberg

Kopia till

Justitiedepartementet/SSK

Finansdepartementet/BA, OFA

Försvarsdepartementet/MFI

Socialdepartementet/FS

Utbildningsdepartementet/US

Livsmedelsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Sveriges Kommuner och Regioner

Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (N 2022:02)



## Bilaga 2

### Metod

I denna bilaga redogör vi för hur vi har genomfört uppdraget.

#### Intervjuer med statliga myndigheter och andra aktörer samt dokumentstudier

För att samla in material har vi intervjuat företrädare för

- Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och samtliga sex civilområdesansvariga länsstyrelser
- utredningen En ny livsmedelsberedskap (dir. 2022:33), Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:10) samt Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (dir. 2023:51)
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- SKR:s och kommunernas inköpscentral Adda och genomfört ett stormöte med omkring 40 deltagare från Addas upphandlingsnätverk bestående av representanter för kommuner, regioner och berörda myndigheter
- de två största livsmedelsgrossisterna, Martin & Servera och Menigo.

Vi har också tagit del av rapporter och studier från myndigheter, organisationer och offentliga utredningar.

#### Intervjuer med kommuner och regioner

Vi har intervjuat elva kommuner och sex regioner som själva fått välja företrädare, exempelvis beredskaps- och säkerhetshandläggare, beredskaps- och säkerhetschefer och måltids- och kostansvariga tjänstepersoner.

Intervjuerna har varit semistrukturerade och bland annat behandlat kommunens eller regionens uppfattningar om sitt ansvar för livsmedelsberedskap, sina förutsättningar för att arbeta med livsmedelsberedskap när

det gäller exempelvis organisation, ekonomi och kompetens samt statens styrning och stöd när det gäller livsmedelsberedskap.

### **Urval av kommuner och regioner**

Syftet med intervjuerna har varit att få en tydlig bild över sektorn som helhet, men också fånga upp likheter och skillnader inom sektorn. Därför har vi eftersträvat så mycket variation som möjligt när det gäller urvalet av kommuner och regioner.

Vi har utgått från den nya regionala indelningen i civilområden och valt en region och två till tre kommuner i varje civilområde. Vid urvalet har vi eftersträvat en spridning när det gäller olika egenskaper i kommunerna och regionerna som vi bedömer kan påverka deras förutsättningar att arbeta med livsmedelsberedskap. Det handlar dels om faktorer som kan ha betydelse för behoven av offentliga måltider, dels faktorer som kan ha betydelse för de geografiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för att arbeta med livsmedelsberedskap.

De specifika mått som vi har använt är

- kommungruppsstillhörighet.
- andel av befolkningen som lever i områden med socioekonomiska utmaningar.
- andel elever i kommunal grundskola i hemkommunen.
- andel köp av särskilt boende inom äldreomsorgen.
- demografisk försörjningskvot.

Indikatorerna och måtten är inte heltäckande, men visar på likheter och skillnader mellan kommuner respektive regioner.

Kommunernas och regionernas tidigare arbete med livsmedelsberedskap är ytterligare en faktor som vi vägt in i urvalet. Skälet är att kommuner och regioner som har kommit en bit på vägen kan ge värdefulla inspel till vårt arbete med att identifiera åtgärder för att stärka en god livsmedelsberedskap för offentliga måltider. I tabell B1 presenterar vi urvalet av kommuner och regioner fördelade på civilområde och kommungrupp (ABC).

Vi har strävat efter att de valda kommunerna och regionerna inte ska överlappa varandra geografiskt. Undantaget är civilområde Östra.

**Tabell B1. Urval av kommuner och regioner.**

Civil- område	Regioner	Kommungrupp A	Kommungrupp B	Kommungrupp C
Norra	Västernorrland		Östersund	Pajala
Mellersta	Örebro		Karlstad Västerås Uppsala	
Östra	Stockholm	Upplands Väsby	Södertälje	
Sydöstra	Jönköping		Linköping	
Södra	Kronoberg	Malmö		Olofström
Västra	Halland		Trollhättan	

Not. Kommungrupp A: storstäder och storstadsnära kommuner. Kommungrupp B: Större städer och kommuner nära större stad. Kommungrupp C: Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner.



## Bilaga 3

# Kostnader för livsmedelsberedskap – exemplet Uppsala kommun

Vi har hämtat in uppgifter från Uppsala kommun för att ge ett exempel på vilka kostnader som är förknippade med att bygga upp livsmedelsberedskap. Vi har valt Uppsala för att kommunen har kommit långt i sina förberedelser jämfört med andra kommuner och regioner och för att de har haft möjlighet att bistå oss med uppgifter.

Uppsala är en stor kommun som bedriver all måltidsverksamhet i egen regi genom en samlad måltidsorganisation. Måltidsorganisationen har 500 medarbetare och omfattar 180 kök. Köken serverar ungefär 45 000 måltider varje dag, fördelat på

- 100 förskolor
- 60 grundskolor
- 6 gymnasieskolor
- 7 seniorrestauranger
- 17 seniorboenden.

Kommunen har inom ramen för beredskapsarbetet investerat i robusta tillagningskök och kriskök med tillgång till reservkraft och trycksatt vatten.

Vidare har Uppsala valt en lösning med livsmedelslager på olika nivåer: omsättningslager ute i verksamheten, ett buffertlager för mindre omfattande kriser samt ett beredskapslager som omfattar livsmedel med mycket lång hållbarhet. Kommunen bedömer att de har beredskap för att kunna servera måltider i två–tre veckor beroende på hur maten fördelas, om än inte av samma kvalitet som vid ordinarie verksamhet. Kommunens beräkningar inkluderar även grupper av personer som i vanliga fall får sina måltider från privata utförare. Ett exempel är elever vid fristående skolor och äldre på privata men offentligt finansierade äldreboenden.

I det följande beskriver vi Uppsalas kostnader för livsmedelsberedskap. Vi har genomgående delat upp kostnaderna i kostnader för att bygga upp livsmedelsberedskapen och kostnader för att förvalta livsmedelsberedskapen.

- Kostnader för uppbyggnad är investeringar och kostnader som uppkommer under uppbyggnadsfasen och har karaktären av engångskostnader.
- Kostnader för förvaltning är löpande kostnader för drift och underhåll av beredskapen.

## Kostnader för analys och planering

Kostnader för analys- och planeringsarbete handlar i vårt exempel om kostnader för löner, utbildning av personal och övningsverksamhet. Dessa kostnader kan vara särskilt höga under den inledande fasen av beredskapsarbetet. Men även i den förvaltande fasen uppstår det kostnader för analys, planering, utbildning och övning.

- Kostnaden för analys och planering under uppbyggnadsfasen uppgår till ungefär 500 000 kronor.
- Den genomsnittliga kostnaden för analys och planering under förvaltningsfasen uppgår till ungefär 200 000 kronor per år.

## Kostnader för robusta kök

Kostnader för robusta kök handlar i exemplet om utgifter för att försäkra sig om att det går att tillaga och servera mat vid allvarlig störning av livsmedelsförsörjningen, dels i form av mer robusta tillagningskök, dels i form av att säkerställa att det finns ett kriskök.

Under uppbyggnadsfasen har kommunen i vårt exempel investerat i ett kriskök, inköp av elverk och diesel, vattentankar, pumpar och slangar, samt installation av trycksatta ledningar i kök. Därutöver har det också tillkommit kostnader för bland annat värmeboxar, bleck, engångsmaterial och krislådor.

I den förvaltande fasen kvarstår kostnader för underhåll, exempelvis av vattenledningar.

- Kostnaden under uppbyggnadsfasen för robusta kök uppgår till ungefär 3,6 miljoner kronor.
- Den genomsnittliga kostnaden för förvaltning av robusta kök uppgår till ungefär 30 000 kronor per år.

## Kostnader för lager

Kostnader för lagring omfattar i vårt exempel lagring av livsmedel och drivmedel till reservkraftverk och även bland annat förbrukningsartiklar.

Under uppbyggnadsfasen har kommunen förstärkt lagren i den ordinarie måltidsverksamheten samt byggt upp ett buffertlager för mindre kriser och störningar motsvarande 20 000 portioner. Det handlar om omsättningslager, vilket innebär att de hela tiden roteras inom ramen för måltidsverksamheten. Därtill har kommunen investerat i ett beredskapslager med frystorkad mat med 27 års hållbarhet.

Kostnaderna för förvaltning inbegriper hyreskostnader för beredskapslagret. Till det kommer kostnader för uppvärmning, personal och underhåll. Den utökade lagerhållningen i den ordinarie verksamheten och buffertlagret ökar inte driftskostnaderna för kommunen, utan hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet.

- Sammantaget uppgår Uppsala kommuns kostnader för investeringar i livsmedelslager till 17,7 miljoner kronor enligt följande:
  - 3,4 miljoner kronor går till lager i ordinarie verksamhet
  - 300 000 kronor går till buffertlager
  - 14 miljoner kronor går till beredskapslager med frystorkad mat.
- Kostnaderna för förvaltning av lagren uppgår till ungefär 300 000 kronor per år.

## Sammanfattning av kostnader i vårt kommunexempel

Vi har inte tagit hänsyn till räntekostnader och avskrivningar när vi har arbetat med exemplet. Det är därför inte en fullskalig kostnads kalkyl, utan en förenkling som syftar till att ge en bild av de kostnader som kan vara förknippade med att bygga upp en livsmedelsberedskap. Sammantaget handlar det om följande kostnader (se också tabell B2):

- Kostnad för uppbyggnad: 21,8 miljoner kronor.
- Kostnader för förvaltning: 560 000 kronor per år.

I december 2022 hade Uppsala 242 140 invånare.<sup>108</sup> Det innebär att uppbyggnaden av livsmedelsberedskap har kostat 90 kronor per invånare. Den årliga förvaltningen kostar något mer än 2 kronor per år och invånare.

**Tabell B2. Kostnader för livsmedelsberedskap i Uppsala kommun.**

Kostnadspost	Kostnad uppbyggnad (tkr)	Kostnad uppbyggnad kr/inv	Kostnad förvaltning, tkr/år	Kostnad förvaltning kr/per invånare och år
Analys och planering	500	2	200	0,80
Robusta kök	3 555	15	30	0,00
Lager ordinarie verksamhet	3 700	15	-	0,10
Beredskapslager	14 000	58	330	1,40
Summa	21 755	90	560	2,30

Källa: Måltidsservice, Uppsala kommun. Befolkningsstatistik från Statistiska centralbyrån.

---

<sup>108</sup> Statistiska centralbyrån. Befolkning 31 december 2022.



## Uppsala kommuns kostnader aggregerade till riksnivå

Om en svensk mediankommun med 16 000 invånare skulle ha samma kostnader per invånare som Uppsala kommun skulle mediankommunens kostnader för uppbyggnad av livsmedelsberedskap uppgå till 1,44 miljoner kronor och de förvaltande kostnaderna till 36 800 kronor per år.

Om vi tar kostnaden per invånare och multiplicerar med samtliga kommuners invånare skulle kostnaderna för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen inom kommunernas verksamhetsansvar uppgå till 947 miljoner kronor och den årliga driftskostnaden till 24 miljoner kronor.

Vårt räknexempel bygger på flera förenklingar som medför att de är mycket osäkra. De viktigaste osäkerhetsfaktorerna är:

- Exemplet bygger på Uppsalas val och prioriteringar när det gäller ambitionsnivå, val av lagerlösning och uppbyggnad av kriskök. Andra kommuner kan prioritera annorlunda.
- Exemplet tar inte hänsyn till att kommuner har olika befolkningssammansättning och att andelen av befolkningen som är beroende av offentliga måltider kan variera.
- Exemplet tar inte hänsyn till att kommunens storlek kan påverka olika typer av kostnader på olika sätt.



## Bilaga 4

# Fördelning av statliga medel till kommuner och regioner

I denna bilaga redogör vi för statens fördelning av medel till kommuner och regioner för att på olika sätt stärka deras arbete med krisberedskap och civilt försvar.

## Staten betalar ut ersättning enligt LEH

Kommuner och regioner har rätt till ersättning från staten för kostnader för vissa förberedande uppgifter. Det gäller uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kapitlet i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).<sup>109</sup>

Ersättningen finansieras från anslag 2:4 Krisberedskap som disponeras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Hur ersättningen ska användas och vilket stöd som kommunerna och regionerna får regleras i överenskommelser mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).<sup>110</sup> Kommunerna har en överenskommelse för krisberedskap och en för civilt försvar. Regionerna har en samlad överenskommelse som täcker både krisberedskap och civilt försvar.

---

<sup>109</sup> Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>110</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. 2018–2020 med revideringar till och med 2023*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

Tabellen nedan ger en översiktlig bild av MSB:s fördelning av medel till kommuner och regioner för deras arbete med krisberedskap och civilt försvar år 2022 och vad som är avsatt för 2023.

**Tabell B3. Statlig ersättning för krisberedskap och civilt försvar i kommuner och regioner.**

Typ av ersättning	Utbetalt 2022, tkr	Avsatt för 2023, tkr
Kommuners arbete med krisberedskap	359 000	359 000
<i>Varav Rakelsubvention</i>	<i>27 000</i>	<i>27 000</i>
Kommunernas arbete med civilt försvar	160 000	160 000
<b>Total ersättning till kommuner</b>	<b>492 000</b>	<b>492 000</b>
Regionernas arbete med krisberedskap	43 087	45 000
Regionernas arbete med civilt försvar	40 000	40 000
<b>Total ersättning till regioner</b>	<b>83 087</b>	<b>85 000</b>

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Anslag 2:4 Krisberedskap. Uppföljning 2022. Regeringsbeslut 2023-06-29. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Inom ramen för överenskommelserna får kommunerna bidrag till abonnemangsavgiften för det gemensamma radiokommunikationssystemet RAKEL, totalt 27 miljoner kronor.<sup>111</sup> Vid sidan av överenskommelserna fick kommunerna 2022 även sammanlagt något mindre än 51 miljoner kronor i bidrag från MSB för ledningsplatsåtgärder. MSB stödjer utveckling av ledningsplatser genom rådgivning och delfinansiering.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023. Regeringsbeslut 2023-06-29. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

<sup>112</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023). *Anslag 2:4 Krisberedskap. Uppföljning 2022.*

## Statens medel till kommunernas arbete med krisberedskap fördelas utifrån folkmängd

Ersättningen till kommuner för krisberedskap omfattar olika delar. Kommunerna får följande:

- *Ett grundbelopp* för att kunna ha en funktion med kompetens att samordna kommunens uppgifter i krisberedskapssystemet. Beloppet varierar med kommunstorlek. Stockholm får mest, cirka 3,8 miljoner kronor. Kommuner med färre än 80 000 invånare får knappt 350 000 kronor.
- *En verksamhetsersättning* för planering, risk- och sårbarhetsanalys, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning, samt rapportering. Ersättningen är 18,75 kronor per invånare.

För 2023 tillförde riksdag och regering extra medel. Enligt den reviderade överenskommelsen får samtliga kommuner ett extra grundbelopp på 31 000 kronor. Resterande medel ska fördelas med 0,70 kronor per invånare.<sup>113</sup>

För en svensk mediankommun med 16 000 invånare summerar grundbelopp och verksamhetsersättning till cirka 660 000 kronor per år. Omräknat till personalkostnader motsvarar det en anställd handläggare med 40 000 kronor i lön.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*.

<sup>114</sup> Kostnad framräknad med verktyg från verksamt.se. Kalkylen inkluderar lön, arbetsgivaravgifter, semesterlön och försäkringar.

## Ersättningen för arbete med civilt försvar utgår från militärstrategisk vikt

Principerna för att beräkna ersättningen för civilt försvar omfattas av försvarssekretess (15 kap. 2§ offentlighets- och sekretesslagen 2009:400). Men överenskommelsen visar ändå att ersättningen baseras både på folkmängd och på militärstrategiska hänsyn. Kommunerna är placerade i två kategorier:

- Kategori 1: Kommuner som ligger i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig
- Kategori 2: Övriga kommuner.

Kommuner i kategori 1 får en högre ersättning och ska hålla ett högre tempo i arbetet med beredskapsförberedelser utifrån de prioriterade uppgifterna i överenskommelsen. Kommunerna i kategori 1 bör också under perioden kunna inleda arbete med ledningsansvar, geografiskt områdesansvar och rapportering.

Överenskommelsen omfattade under åren 2018–2022 ungefär 100 miljoner kronor per år. För 2023 har det tillkommit ytterligare 60 miljoner kronor. Av dessa medel ska samtliga kommuner få ett grundbelopp på 124 000 kronor. Resterande medel fördelas utifrån invånarantal och ligger på 2,29 kronor per invånare.<sup>115</sup>

## Regioner får medel utifrån invånare och militärstrategisk vikt

Ersättningen till regioner beräknas på liknande sätt som ersättningen till kommuner. Regionerna får ett grundbelopp på cirka 1 miljon kronor per region för att arbeta med krisberedskap. Därtill får regionerna 2,19 kronor per invånare.

---

<sup>115</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner (2023). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

Liksom kommunerna är regionerna indelade i två kategorier inom ramen för överenskommelsen om civilt försvar:

- Kategori 1: Regioner som ligger i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig
- Kategori 2: Övriga regioner.

Regioner i kategori 1 får en högre ersättning och ska hålla ett högre tempo i arbetet med beredskapsförberedelser utifrån de prioriterade uppgifterna. Regioner i kategori 1 bör också under perioden kunna inleda arbete med ledningsansvar och rapportering.

## Livsmedelsberedskap har inte varit ett prioriterat område

Överenskommelserna mellan MSB och SKR preciserar vilka uppgifter som kommunerna och regionerna får ersättning för.

- När det gäller arbetet med krisberedskap utgår överenskommelserna från de övergripande uppgifter som lagstiftningen pekar ut, nämligen risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar (endast kommuner), utbildning och övning och rapportering.
- När det gäller kommunernas och regionernas arbete med civilt försvar anger överenskommelserna vilka uppgifter som är prioriterade och som kommunerna särskilt ska arbeta med. Det handlar om kompetenshöjning när det gäller totalförsvar, säkerhetsskydd och krigsorganisation.

Uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap hör inte till de prioriterade uppgifterna. Våra intervjuer med kommuner och regioner visar också på en uppfattning att det inte har funnits något statligt stöd för att bygga upp livsmedelsberedskapen.

Den bilden förstärks av att ersättningen enligt överenskommelserna inte ska finansiera större inköp eller investeringar, utan i huvudsak användas för personalkostnader. Det är därmed inte möjligt att använda den statliga ersättningen för att rusta upp tillagningskök eller köpa in livsmedelslager. En risk- och sårbarhetsanalys kan exempelvis visa att kommunen behöver reservkraft. Men reservkraften ska då finansieras med kommunens egna medel och inte med de statliga ersättningarna.<sup>116</sup>

## Staten riktar medel till vissa verksamheter

Vid sidan av ersättningen enligt LEH riktar staten också bidrag direkt till olika delar av kommunernas och regionernas verksamhet.

### **Kommuner får bidrag till beredskapen inom socialtjänsten och kommunal sjukvård**

Socialstyrelsen ska under 2023 betala ut statsbidrag till kommuner för att ge förutsättningar för samtliga kommuner att analysera vad de behöver för att utveckla och stärka kommunernas planering och arbete med socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens civila försvar. Kommunerna ska också ta fram en övergripande plan för hur de ska fortsätta arbeta utifrån analysen.

För uppdraget får Socialstyrelsen under 2023 använda 97,5 miljoner kronor som ska redovisas under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete med mera. Av medlen ska 96 miljoner kronor fördelas med ett lika stort belopp per kommun, vilket innebär att varje kommun får rekvirera 331 000 kronor. Resterande medel får användas av Socialstyrelsen för eget arbete med uppdraget.<sup>117</sup>

Kommunernas analys bör enligt regeringen utgå från de redovisningar som Socialstyrelsen och länsstyrelserna har lämnat när det gäller uppdraget om kartläggning och stöd av socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens beredskap. Förmågan att upprätthålla ordinarie verksamhet vid

---

<sup>116</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019). *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.*

<sup>117</sup> Regeringsbeslut 2023-03-16. *Uppdrag att fördela medel till kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.*



avbrott och störningar, inklusive störningar i livsmedelsförsörjningen, är ett av de områden som Socialstyrelsen har behandlat inom uppdraget. De statliga medlen kan därmed användas för att analysera sårbarheter och identifiera relevanta åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen. Däremot är de inte avsedda för inköp och investeringar.

### **Särskilda överenskommelser om beredskap inom hälso- och sjukvård**

Regeringen (Socialdepartementet) och SKR har tecknat en särskild överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar. Överenskommelsen finansieras med medel från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa, och sjukvård.

Överenskommelsen för 2023 omfattar totalt 405,5 miljoner kronor, varav 400 miljoner riktar sig till regionerna och 5,5 miljoner kronor till SKR. Medlen fördelas med ett grundbelopp på 6,5 miljon kronor per region och resterande i relation till befolkningsandel. Sveriges största region, Region Stockholm, får cirka 67,5 miljoner kronor 2023. Motsvarande siffra för den minsta regionen, Region Gotland, är 8 miljoner kronor.<sup>118</sup>

I överenskommelsen som gäller hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar finns försörjningsberedskap med som ett av sju utpekade områden för insatser. Enligt överenskommelsen ska regionerna bland annat analysera hur de behöver anpassa den normala försörjningen inom hälso- och sjukvårdens stödande verksamheter för att möta behoven under höjd beredskap när det gäller exempelvis livsmedel, textilier och drivmedel.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Socialdepartement och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

<sup>119</sup> Ibid.

### **Tilläggsöverenskommelse om läkemedelsförsörjning**

Till överenskommelsen om hälso- och sjukvårdens beredskap finns också en tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskapen för läkemedel.

Överenskommelsen omfattar 402 miljoner kronor 2023, varav 400 miljoner kronor riktar sig till regionerna och 2 miljoner kronor till SKR.

Regionerna ska använda medlen i tilläggsöverenskommelsen till att säkerställa tillgång till läkemedel och de medicintekniska produkter som är nödvändiga för att administrera läkemedlen. Detta kan göras på olika sätt beroende på hur regionernas läkemedelsförsörjning är organiserad. Regionerna kan antingen köpa in läkemedel för att hålla dem i lager i egen regi eller genom att sluta avtal om lagerhållning hos en upphandlad aktör. Avsikten är att läkemedlen i lagren ska omsättas i lager i nära anslutning till där vård bedrivs.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Socialdepartement och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023. Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

## Sammanställning av statliga bidrag till civil beredskap

Tabell B4. Sammanställning av statliga bidrag till civil beredskap i kommuner.

Bidrag	Form	Mkr	Fördelning	Användningsområde	Finansiering
Kommuners arbete med krisberedskap	Övk MSB och SKR	359	Grundbelopp + folkmängd. Fast summa per kommun för Rakel.	Uppgifter enligt 2 kap. LEH. Ersättning till löner och utbildning. Rakel.	UO 6, anslag 2:4, ap.5 Krisberedskap och totalförsvaret
Kommuners arbete med civilt försvar	Övk MSB och SKR	160	Folkmängd + militärstrategiska hänsyn	Uppgifter enligt 3 kap. LEH. Ersättning till löner och utbildning.	UO 6, anslag 2:4, ap.5 Krisberedskap och totalförsvaret
Kommunernas arbete med att stärka det civila försvaret inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård	Uppdrag till Socialstyrelsen att betala ut bidrag	96	Enhetligt belopp, 330 tkr/kommun	Analysera behov att utveckla och stärka planering och arbete med socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens civila försvar + plan för fortsatt arbete	UO 9, anslag 4:7, ap.14: Civil beredskap
<b>Totalt</b>		<b>615</b>			

Not. Övk = Överenskommelse. Källor: Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.* Regeringsbeslut 2023-06-22. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.*

**Tabell B5. Statliga bidrag till civil beredskap i regioner.**

Bidrag	Form	Mkr	Fördelning	Användningsområde	Finansiering
Regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar	Övk MSB och SKR	85		Uppgifter enligt LEH	UO 6, anslag 2:4, ap.5 Krisberedskap och totalförsvar
- <i>Krisberedskap</i>		45	Grundbelopp, folkmängd	Uppgifter enligt 2 kap. LEH	
- <i>Civilt försvar</i>		40	Folkmängd, militär-strategisk hänsyn	Uppgifter enligt 3 kap. LEH	
Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar	Övk staten (S-dep) och SKR	400	Grundbelopp, folkmängd	Överenskomna insatser. 1) Krigsorganisation 2) Samverkan och ledning 3) Planeringsamverkan 4) Utbildning och övning 5) Omhändertagande av många skadade 6) Försörjningsberedskap 7) Andra robusthetshöjande åtgärder	UO 9, anslag 1:6, ap.9 Civilt försvar – hälso- och sjukvård

Bidrag	Form	Mkr	Fördelning	Användningsområde	Finansiering
Tilläggsöverenskommelse om försörjningsberedskap för läkemedel mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner	Övk staten (S-dep) och SKR	400	Folkmängd	Regionerna ska använda medlen i överenskommelsen till att säkerställa tillgång till läkemedel och de medicintekniska produkter som är nödvändiga för att administrera läkemedlen.	UO 9, anslag 1:6, ap.9 Civilt försvar – hälso- och sjukvård.
<b>Totalt</b>		<b>885</b>			

Not. Övk = Överenskommelse. Källa: Regeringsbeslut 2023-06-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.* Regeringsbeslut 2023-07-06. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård.*